

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 5. Juni 1991, Nachmittag
Mercredi 5 juin 1991, après-midi

14.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bremi

88.032

Datenschutzgesetz

Protection des données. Loi

Botschaft und Gesetzentwurf vom 23. März 1988 (BBl II 413)
Message et projet de loi du 23 mars 1988 (FF II 421)

Beschluss des Ständerates vom 14. März 1990
Décision du Conseil des Etats du 14 mars 1990

Kategorie III/I, Art. 68 GRN – Catégorie III/I, art. 68 RCN

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

M. Cotti, rapporteur: Le risque d'atteinte à la personnalité a considérablement augmenté ces dernières années, suite à l'avènement de l'informatique et des technologies de télécommunications, ainsi qu'à la multiplication des systèmes de traitement des données et à la diffusion d'informations personnelles de l'économie et de l'Etat.

Le droit actuel privé et administratif n'offrant plus une protection adéquate, il est nécessaire de légiférer. Il en va de l'une des positions clefs de notre système juridique: la protection de la personnalité. Nous avons adopté en 1985 de nouveaux articles à ce sujet, les articles 28 et suivants du Code civil. Nous avons fixé le principe selon lequel celui qui subit une atteinte illicite à sa personnalité peut agir en justice. La notion de personnalité couvre l'ensemble des valeurs physiques, psychiques, morales et sociales liées à l'existence d'un individu. Cependant, cette définition laisse en suspens une question fondamentale: dans quel cas y a-t-il effectivement atteinte illicite? Si, dans les lois actuellement en vigueur, on ne parle pas du traitement des données, il est vrai que la jurisprudence a développé des critères qui peuvent être résumés en deux mots: il y a atteinte à la personnalité si le traitement d'informations vient à menacer la sphère privée ou intime d'une personne. Dans notre société, le danger potentiel de menace de la sphère privée ou intime est énorme. Il y a par exemple des cas simples, comme les PTT qui possèdent des données sur tous les habitants de la Suisse. Dûment traités, ces éléments peuvent présenter des profils de la personnalité très significatifs – changement d'adresse, adresse de vacances, adresse de résidence secondaire, paiement des chèques, communications téléphoniques. On peut citer aussi les cartes de crédit. Utilisées dans un but différent, les données qui figurent au fichier peuvent conduire à des situations indésirées. On est en effet à même, grâce à ces fichiers, d'établir un tableau des habitudes d'une personne, et ainsi de lui soumettre des offres ou des requêtes souvent indésirées ou nuisibles. Il nous faut donc: a. des définitions précises et spécifiques dans ce domaine; b. de nouveaux instruments de loi – je pense à l'institution clef de la réforme, le droit d'accès, le droit d'une personne de visualiser un fichier qui contient des informations sur sa personnalité, sans lequel la personne concernée ne serait pas en mesure de faire valoir ses prétentions (ce droit d'accès doit être défini et

étendu, mais il doit aussi être conçu avec des limitations, notamment lorsque la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat l'exige); c. une claire énumération des normes à respecter lorsqu'un privé traite des données personnelles; d. l'indication des motifs justificatifs qui est l'exception au principe que je viens de citer – je pense au consentement de la victime à un intérêt prépondérant privé ou public ainsi qu'à d'autres cas que nous retrouverons dans l'examen de détail; e. des normes relatives au traitement des données par des organes fédéraux; f. l'institution d'un préposé à la protection des données qui surveille l'application de la loi ainsi que l'institution d'une commission fédérale, organes qui sont appelés à jouer un rôle déterminant dans l'application de la loi.

Nous avons proposé un projet qui présente une législation unique, commune au secteur public et au secteur privé. Le but du législateur, à savoir la protection de la personnalité contre les atteintes imputables au traitement des données personnelles, est en effet identique dans le secteur de l'administration fédérale et dans le secteur privé. Il est aussi souhaitable que les mêmes autorités préposées se prononcent sur des questions relevant des deux secteurs. Ce n'est d'ailleurs qu'en réglant dans la même loi les problèmes inhérents à ces deux secteurs que l'on pourra garantir au mieux le développement harmonieux et coordonné de la protection des données en droit public et en droit privé – et ce d'autant plus si l'on considère qu'un tiers des normes sont applicables aux deux domaines. Le principe de l'exactitude, de la licéité de la proportionnalité, concerne les deux parties de la loi.

En ce qui concerne les principes généraux à la base de cette loi, les données ne peuvent être collectées que par des moyens licites et conformes à la bonne foi. Elles doivent être exactes, et le traitement doit respecter le principe de la proportionnalité. En outre, il est interdit, sauf disposition légale contraire, de traiter les données dans un autre but que celui qui a été indiqué lors de la collecte. Enfin, toute personne qui traite des données a l'obligation d'empêcher la mainmise de tiers sur ces données.

Ces principes forment le noyau dur de la protection des données. Pour qu'ils trouvent leur concrétisation dans la réalité, il est important que les maîtres du fichier renseignent toute personne qui en ferait la demande sur les données contenues dans le fichier qui la concerne – le droit d'accès. Pour que ce droit soit concret et praticable, il est nécessaire de faire enregistrer les fichiers auprès du préposé fédéral. La connaissance de l'existence du dossier est effectivement la prémisses de l'exercice du droit d'accès. Cette norme vaut sans exception pour les fichiers d'organes fédéraux, alors que pour les fichiers privés l'enregistrement n'est obligatoire que dans les cas très spécifiques et s'il y a un sérieux risque d'atteinte à la personnalité.

Pour ce qui est du champ d'application, les obligations imposées par la loi concernent les personnes privées et les organes fédéraux; toutefois, une série d'exceptions est énumérée et cette loi ne s'applique pas aux données traitées par une personne physique pour un usage exclusivement personnel aux données concernant la Confédération, les cantons et les communes ainsi que les Etats étrangers et les organisations internationales; aux affaires du ressort du Conseil national, du Conseil des Etats et des commissions parlementaires; aux procédures pendantes, civiles, pénales, d'entraide judiciaire internationale ainsi que de droit public et de droit administratif, à l'exception des procédures administratives des premières instances; aux registres publics et relatifs aux rapports juridiques de droit privé; enfin aux données traitées par le Comité international de la Croix-Rouge.

En ce qui concerne la question des médias à caractère périodique, le Conseil fédéral et le Conseil des Etats ont exclu du champ d'application les médias à caractère périodique. Notre commission a décidé de soumettre les médias à la loi, mais de leur réserver des conditions particulières dans le cadre des motifs justificatifs et en ce qui concerne le droit d'accès. Je reviendrai sur ce point.

En outre, n'entre pas dans le champ d'application de la loi – et il manquerait à cet égard une base constitutionnelle – le droit public cantonal. M. Gerwig avait proposé une modification de

la constitution, mais le Conseil fédéral et la commission des experts ont décidé de procéder par la voie législative, ce qui implique de laisser aux cantons la souveraineté en la matière. Entre-temps, plusieurs cantons ont déjà légiféré à ce sujet.

Le traitement, on l'a vu, ne doit pas porter atteinte illicite à la personnalité. Par là, on complète et concrétise une disposition du droit civil sur la protection de la personnalité. On spécifie certains cas d'espèce qui sont censés violer illicitement la personnalité si le maître du fichier n'est pas en mesure de faire valoir des motifs justificatifs. C'est le cas, en particulier, s'il viole les principes définis par l'article 4: licéité des procédés, exactitude des données, etc.

En outre, le maître du fichier qui agit au mépris de la volonté de la personne intéressée viole le droit d'autodétermination de celle-ci en matière d'information et agit ainsi illicitement. C'est une nouveauté en droit privé. Un cas d'atteinte est aussi la communication intégrale des données sensibles d'un profil de la personnalité.

Certaines données sont particulièrement protégées et sont considérées comme sujettes à protection. Ce sont les données sensibles et les profils de la personnalité. Les menaces qu'un traitement de données fait courir à une personnalité ou au droit fondamental d'une personne ne dépendent pas seulement du but et de l'ampleur du traitement, mais également du genre des données traitées. Certaines données ont une importante répercussion sur la personnalité concernée, notamment celles qui relèvent du domaine personnel secret ou de la vie privée, ou encore celles qui affectent la réputation ou le crédit d'une personne. Ces données seront soumises à un régime spécial. Il en est de même du profil de la personnalité, de l'assemblage des données relatives aux traits de la personnalité, aux compétences professionnelles, aux activités extraprofessionnelles, qui donnent une image complète d'une personne ou de ses caractéristiques essentielles. C'est un «identikit» – portrait-robot – sur les habitudes d'achats, les qualifications scolaires, professionnelles et autres.

La collecte des données non sensibles peut dévoiler des aspects secrets d'une personne. Ces profils, souvent, privent la personne de la liberté de donner d'elle-même l'image qu'elle souhaite. C'est en effet une atteinte à l'épanouissement de la personnalité. L'informatique offre à cet égard d'innombrables possibilités d'analyse et d'interconnexion de fichiers automatisés. Dorénavant, on ne pourra traiter ces profils qu'à certaines conditions.

J'ai cité tout à l'heure les motifs justificatifs, maintenant je les décris. Ces motifs se basent sur le principe fixé par l'article 28, alinéa 2, du Code civil, qui affirme qu'une atteinte à la personnalité n'est pas illicite et, partant, n'entraîne aucune conséquence juridique, soit si la victime y a consenti, soit si celui qui traite les données peut faire valoir un intérêt prépondérant privé ou public, ou s'il peut se fonder sur une disposition légale. Les motifs justificatifs spéciaux sont de trois ordres. Nous les examinerons lors du débat par articles.

J'en viens brièvement aux moyens de droit qui relèvent de cette loi. Ils sont prévus aux articles 28 jusqu'à 28f du Code civil, qui régissent les actions et les mesures professionnelles. La loi précise ces mesures qui permettront à la personne intéressée de requérir la rectification, la destruction ou le blocage des données personnelles, ainsi que des mesures provisionnelles. La procédure de la protection de la personnalité sera simple et rapide, tel qu'il ressort des articles 28 du Code civil.

Pour ce qui a trait à une protection efficace, on a introduit le préposé à la protection qui s'acquitte de sa tâche de manière autonome. Il surveille l'application de la loi lorsqu'il constate des violations et il recommande de modifier ou de cesser le traitement. Or, le projet de loi du Conseil fédéral accorde au préposé le droit de porter des cas devant la commission si l'une de ses recommandations n'est pas suivie, procédure analogue à celle prévue dans la loi sur les cartels. La commission du Conseil des Etats a aboli ce droit du préposé et a introduit l'action des associations, possibilité que la Chambre des cantons a également supprimée. Or, la solution du Conseil des Etats n'est pas satisfaisante: le préposé ne peut qu'adresser des recommandations et n'est pas autorisé à prendre des mesures contraignantes. Lorsqu'il s'agit d'affirmer un droit, il

doit pouvoir soumettre un cas à la commission qui fonctionnera comme instance de recours et d'arbitrage. Le droit du préposé est d'autant plus important et nécessaire si l'on ne s'accorde pas sur le droit d'action aux associations, comme cela est prévu dans la loi sur la concurrence déloyale. Notre commission vous propose donc le cumul: la légitimation active des associations, d'un côté, et le droit du préposé, de l'autre. Nous en examinerons les conséquences lors du débat par articles.

La commission est d'avis qu'il ne faut en aucun cas limiter la légitimation active aux seules personnes atteintes. On sait que les personnes privées entament bien rarement une procédure, les coûts et les risques étant décourageants. Il est de l'intérêt général de provoquer au moins certaines décisions de fond, d'autant plus que dans un certain nombre de cas le préposé seul est en mesure de reconnaître le danger de la violation de la loi.

En ce qui concerne les médias, à première vue, la décision de votre commission pourrait susciter des réactions. En effet, si le Conseil fédéral avait prévu d'exclure du champ d'application les données diffusées par les médias à caractère périodique, comme la presse, la radio, la télévision – le Conseil des Etats avait suivi le Conseil fédéral – notre commission propose une autre solution. Les médias sont en principe soumis à la loi mais ils jouissent d'importantes exceptions, avant tout du droit de restreindre les informations et deuxièmement du bénéfice de l'exception prévue dans le cas de motifs justificatifs. Ainsi, les médias se voient reconnaître d'une façon inéquivoque le droit de traiter en toute liberté des données en vue d'une publication dans un périodique.

Je tiens donc d'ores et déjà à préciser que nous n'avons aucunement introduit une censure préventive. Nous avons distingué entre le fait de tenir un fichier et le fait d'écrire un article, entre le traitement des données et l'activité de journalisme. Nous avons tenu à assurer aux médias la liberté la plus étendue, tout en garantissant aux citoyens les moyens pour se défendre en cas d'abus ou de faute dans la tenue du dossier. La liberté de presse, oui, mais il serait injuste d'abolir et d'empêcher d'une façon générale et absolue le droit d'accès à un fichier qui contiendrait des informations fausses, susceptibles d'être utilisées et de provoquer un dommage important par un article ou par une publication des médias.

Il n'y a donc pas aggravation de la situation des médias à l'égard de la proposition du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. Il ne s'agit pas, en particulier, comme on l'a dit, de cumuler le droit d'accès au droit de réponse ou aux autres droits prévus par les articles 28 et suivants. Un article tend à rectifier les informations contenues dans le fichier, l'autre à rétablir l'image conforme d'une personne qui a subi une atteinte par le biais de la presse. Le modèle que nous vous proposons ne contient aucune limitation à la liberté de presse.

De l'avis de la commission, l'exception générale prévue par le Conseil fédéral risquerait, dans certains cas, de créer un espace dans lequel le droit de la personnalité ne serait plus protégé, en faisant de la loi un instrument inefficace et inutile. Pensons à la possibilité de dissimuler le but du fichier. Dès qu'une information inexacte serait apparue dans la presse il serait certainement plus difficile et peut-être même impossible de rétablir la juste image d'une personne et cela malgré l'existence du droit de réponse et des autres droits prévus à l'article 28. En français, l'on dit: «Calomniez, calomniez, il en restera toujours quelque chose». Cette règle vaut également pour les fausses informations. Rien ne se répand plus vite qu'une fausse nouvelle ou qu'une fausse information, rien n'est accueilli plus promptement, rien ne se répand plus rapidement. La liberté de la presse est une liberté *sub lege*, elle ne pourrait pas être absolue, la liberté de la presse ou la liberté tout court ne peut être conçue comme une liberté de divulguer une fausse information. Le droit à la vérité prime sur la liberté d'informar.

Je parlerai du problème de la protection de l'Etat dans le débat de détail, ainsi j'en arrive aux conclusions. Je crois que notre commission a trouvé un équilibre équitable et acceptable entre la nécessité de défendre les personnes des atteintes illicites et graves et la nécessité de permettre l'usage raisonné

ble et judicieux des ordinateurs. Nous avons donné suite ici à une motion de M. Bussey de 1971, dont je vous recommande la lecture. En effet, elle vise loin et voit bien dans le futur. M. Bussey constatait, déjà dans les années septante, que l'usage des ordinateurs se répandrait partout à un rythme foudroyant. Il parlait des remarquables capacités de ces machines et il demandait une législation adéquate afin d'assurer la protection du citoyen et de sa sphère privée contre l'utilisation abusive de l'ordinateur, et afin de permettre un développement normal de l'usage de ceux-ci. Ce sont ces principes qui se concrétisent par cette loi. Il avait bien relevé un danger qu'il appelait: «assaut à la Privacy» et il avait cité un professeur américain, Arthur Miller – ce n'est pas le plus célèbre des Miller – dont l'ouvrage: «The assault of Privacy» dénonçait le danger de transformer le monde en un «village global» dans lequel le domaine strictement privé est constamment violé.

Finalement, notre commission a pesé sur la pédale de l'accélérateur. Nous avons tenu en quelques mois sept séances, dix jours de travail, nous avons entendu dans les «hearings», M. Barrelet, de la Fédération suisse des journalistes, M. Rarold, président de l'Association suisse des éditeurs de journaux et périodiques, M. Kehr, de la même association, M. Lüdi, de l'Association suisse des éditeurs de journaux et périodiques, M. Thynand, premier vice-président de la Commission nationale de l'informatique et de liberté à Paris et M. Einweg, Bundesbeauftragter für Datenschutz à Bonn.

J'exprime encore mes remerciements à Monsieur Arnold Kotler, conseiller fédéral, à M. le Dr Steinlin, vice-directeur de l'Office fédéral de justice, à M. Müller, ex-chef du service de la protection des données, à M. Walter, chef de service de la protection des données, à M. Peter, chef du service juridique du Ministère public de la Confédération, à Monsieur le professeur Pedrazzini, président de la Commission d'experts qui nous a assistés pendant les travaux, à M. Lanz, secrétaire de la commission, à Mme Grossenbacher-Frei et à M. Marc Buntchu, qui ont rédigé les procès-verbaux ainsi qu'au rapporteur de langue allemande et aux membres de la commission.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Nach ernst zu nehmenden Annahmen verdoppelt sich derzeit der technisch bedeutsame Wissensstand in einem Zeitraum von etwa fünf bis sechs Jahren. Eine hervorragende Bedeutung kommt bei dieser Entwicklung zweifellos der Verarbeitung von Informationen zu. Die Möglichkeiten für Beschaffung, Speicherung und Verknüpfung von Informationen sind in einem fast unvorstellbaren Mass gewachsen; nicht von ungefähr sprechen wir vom Informations- oder Kommunikationszeitalter.

Die Informationsbedürfnisse nehmen weiter zu. Unser wirtschaftliches Leben hängt in einem hohen Masse davon ab. Die Wettbewerbsteilnehmer machen sich auf der Basis von Daten ein Bild über Marktlage, Käufergruppen, Konkurrenz oder Kreditwürdigkeit von Vertragspartnern. Eine moderne Marketingstrategie ist ohne Daten nicht vorstellbar.

Informationen sind also zu einem bedeutenden Produktionsfaktor, Personendaten damit zu einer handelbaren Ware geworden – denken Sie nur an Adresskarteien, eingeteilt nach Kaufkraftklassen oder anderes mehr. Es kann aber auch nicht übersehen werden, dass im Zuge dieser Entwicklung die Sensibilität und Skepsis unserer Bürgerinnen und Bürger gegenüber diesem Bereich der modernen Gesellschaft gewachsen ist. Die Vorstellung von in immer vielfältigerem Zusammenhang zu nicht kontrollierbaren Zwecken «gespeicherter Menschen» hat zu einem wachsenden Unbehagen geführt. Schon vor Jahren ist der Ruf nach verstärktem Persönlichkeitsschutz laut geworden. Insbesondere im Zusammenhang mit der zunehmenden Vernetzung von Computersystemen erhält dieses Bedürfnis eine erhöhte Dringlichkeit; schliesslich haben auch die von der Puk 1 zutage geförderten Vorkommnisse das Thema zusätzlich akzentuiert.

Der erste Vorstoss in den eidgenössischen Räten zum Erlass eines Datenschutzgesetzes geht bereits auf das Jahr 1971 zurück. Es ist die vom Präsidenten erwähnte Motion Bussey; 1977 verlangte Nationalrat Gerwig mit zwei parlamentarischen Initiativen einerseits einen Datenschutzartikel in der Verfassung und andererseits die Erlassung eines Bundesgesetzes zur

zes. Nach einer langen Entstehungsgeschichte legte der Bundesrat schliesslich 1988 den vorliegenden Entwurf vor. Dieser wurde vom Ständerat am 13./14. März des vergangenen Jahres als Erstrat behandelt.

In der Zeit vom Mai 1990 bis zum April dieses Jahres hat Ihre Kommission die Vorlage an insgesamt zehn Sitzungstagen beraten und ist darauf mit 16 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung eingetreten. Sie hat Hearings durchgeführt, welchen u. a. Maître Thyraud, Vizepräsident der französischen Commission nationale de l'informatique et des libertés des données, der deutsche Datenschutzbeauftragte, Dr. Alfred Einweg, sowie Vertreter des Verbandes der Schweizer Journalisten und des Schweizerischen Buchhändler- und Verleger-Verbandes angehört.

Der Imperativ des Persönlichkeitsschutzes stützt sich auf zwei Grundlagen: auf der einen Seite auf das ungeschriebene Grundrecht der persönlichen Freiheit, auf der anderen Seite auf Artikel 28 ZGB, der den Schutz der Persönlichkeit vorsieht. Beides sind Grundpfeiler unserer Rechtsordnung. Das bringt auch das Bundesgericht in seiner Praxis zum Ausdruck, wenn es in einem wesentlichen Entscheid den Satz festhält: «La liberté personnelle protège intégralement la dignité de l'homme et sa valeur propre.» Das Datenschutzgesetz will nichts anderes als dieser Grundlinie folgen. Im Zentrum steht die Relevanz der Person, ihre Integrität und Würde. Die Philosophie, von der sich die Kommission bei ihrer Arbeit hat leiten lassen, bestand darum auch klar in der Ausrichtung auf einen verstärkten Persönlichkeitsschutz. Entgegen dem, was das Wort «Datenschutz» vermuten liesse, sollen nämlich nicht Daten geschützt werden, sondern die Personen, über die Informationen in Form von Daten im Umlauf sind. Dies ist aus folgenden Gründen notwendig:

Der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, die Vernetzung von Computersystemen und die enorme Intensivierung der Datenverarbeitung in fast allen Lebensbereichen haben die Risiken von Persönlichkeitsverletzungen stark anwachsen lassen. Ich zeige Ihnen das anhand von Beispielen: Nicht der Umstand, dass einzelne Angaben – wie etwa eine Adresse, ein Geburtsdatum, die Stärke der Brillengläser, der Aufenthalt in einem Hotel oder die Aufnahme eines Kredits – als Daten erfasst werden, ist problematisch. Das Problem entsteht aus der Möglichkeit, all diese Einzeldaten zentral zu speichern, mit unzähligen anderen Personendaten zu kombinieren und diese Daten schliesslich ohne zeitliche und örtliche Begrenzung jederzeit abrufbar zu machen und damit eigentliche Persönlichkeitsprofile zu erstellen.

Datensammlungen sind damit zum Schlüssel geworden, mit dem Dritte, ohne Kenntnis des Betroffenen, die Tür zu dessen privater Sphäre öffnen können. Hier setzt die Konzeption der Kommissionsbeschlüsse an. Sie wollen die Autonomie des einzelnen, seine Privatsphäre, vor unerwünschten Informationsbearbeitungen schützen – dies namentlich dort, wo es um sensible Daten geht.

In der ausländischen Gerichtspraxis und Literatur wird plastisch vom «Right to be alone» oder vom «Laisser la personne tranquille» gesprochen. Menschen sollen nicht einfach Informationsobjekte sein. Sie sollen – wie das der Bundesrat in der Botschaft deutlich zum Ausdruck bringt – das Bild, das sich die Umwelt von ihnen macht, mitbestimmen können.

Darum müssen wir Mittel bereitstellen, die als Garanten für dieses Selbstbestimmungsrecht wirken. Das bedeutet keineswegs, einen angemessenen Informationsaustausch zu verhindern. Was wir anstreben, sind faire Spielregeln im Umgang mit Personendaten. Diese fairen Spielregeln bilden die unabdingbare Vertrauensbasis in einer offenen Kommunikationsgesellschaft. Wir brauchen – mit anderen Worten – vernünftige Standards für den Umgang und die Handhabung von Personendaten.

Als Querschnittsgesetz regelt die Vorlage die Datenbearbeitung sowohl durch Private als auch durch Bundesorgane. Das heisst indes nicht, dass öffentlicher und privater Bereich durchwegs identisch geordnet sind. Im Interesse der Privatautonomie und zur Vermeidung einer überbordenden Datenschutzbürokratie sind die Vorschriften im privatrechtlichen Teil weniger strikt.

Wir halten allerdings dafür, dass der Ständerat den bundesrätlichen Entwurf im privatrechtlichen Teil in einigen Bereichen zu stark entschlackt hat, und schlagen Ihnen daher vor, bei den Rechtfertigungsgründen, den Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten und der Datenschutzkommission auf die Linie des Bundesrates zurückzukehren. Ausserdem beantragen wir Ihnen als Novum und zur Verstärkung des Individualrechtsschutzes unter bestimmten Voraussetzungen die Einführung eines Verbandsklagerechtes.

Ein Charakteristikum der Vorlage besteht darin, dass sie technikneutral ausgestaltet ist. Das heisst, das Datenschutzrecht macht keinen Unterschied zwischen technisch-automatisierter oder manueller Datenbearbeitung: Künftige Entwicklungen im Bereich der Informationstechnologie sollen weder eingeschränkt noch verhindert werden. Generell finden sich drei Gruppen von Bestimmungen. Eine erste richtet sich an die Datenbearbeiter und regelt den Umgang mit Informationen; eine zweite beinhaltet verfahrensmässige Sicherungen; eine dritte Gruppe schliesslich befasst sich mit den Kontrollorganen.

Kernstück der Vorlage bilden die Bearbeitungsgrundsätze. Daten dürfen nur auf rechtmässige Weise und nicht wider Treu und Glauben beschafft werden. Daten müssen richtig sein. Die Datenbearbeitung muss zudem verhältnismässig sein und soll nur zu dem Zweck erfolgen, der für den Betroffenen bei der Erhebung erkennbar ist. Es ist klar, dass sich daraus Spannungsfelder zwischen den Ansprüchen des Persönlichkeitsschutzes und den Wünschen der Datenbearbeiter ergeben können. Interessengegensätze – Konflikte wohl auch – sind dabei unausweichlich. Wer Daten bearbeitet und verarbeitet, möchte hierfür verständlicherweise einen möglichst grossen Freiraum geniessen. Der Betroffene andererseits, dessen Daten gesammelt und bearbeitet werden, möchte, dass nur so viel als unbedingt nötig von ihm registriert wird. In all den Fällen, wo sich die Freiheit des einen an der Freiheit des anderen reibt, war die Kommission darum um einen zweckmässigen, fairen Interessenausgleich bemüht.

Besonders anspruchsvoll ist es, die richtige Balance im Bereich der Medientätigkeit herzustellen. Das Anliegen des Persönlichkeitsschutzes steht hier in einem Spannungsfeld zur Informationsfreiheit. Wir haben den von interessierter Seite mit Nachdruck vorgebrachten Wunsch, die Medien gänzlich vom Datenschutz auszunehmen, sehr gründlich und ernsthaft geprüft. Wir konnten diesem Wunsche indessen nicht entsprechen. Man wird dies sehr rasch verstehen, wenn man die Frage «Soll der Datenschutz auch für Medien gelten?» umformuliert zur Frage «Soll der einzelne gegenüber den Medien auch Persönlichkeitsschutz geniessen oder nicht?».

Wenn man anerkennt, dass die Persönlichkeit unteilbar ist, dann muss ihr Schutz auch grundsätzlich von allen respektiert werden. Das war die Philosophie der Kommission. Damit bringen wir zum Ausdruck, dass Daten Teile der Persönlichkeit bilden und als solche letztlich unveräusserlich sind. Das heisst, der Datenempfänger oder -bearbeiter hat, wo immer er sich mit Daten befasst, immer nur eine beschränkte Herrschaft über diese Daten. Personendaten sind kein gewöhnliches Gut, mit denen man nach den Regeln der Eigentumsfreiheit tun und lassen kann, was man will. Wenn man diesen Grundsatz auf die Medien übertragen würde, hätte das für den einzelnen sehr, sehr gravierende Folgen.

Es ist darum auch kein Wunder, dass unter den europäischen Staaten, die ein Datenschutzgesetz kennen, nur gerade drei die Medien generell vom Datenschutz ausschliessen: die Bundesrepublik, Oesterreich und die Niederlande. Länder wie Grossbritannien mit einer sehr traditionsreichen Presse- und Medienfreiheit unterwerfen die Medien teilweise ihrem Datenschutzrecht; ein Zeichen, dass sich offenbar doch die Welten nicht so entgegenstehen zwischen Medienfreiheit und Datenschutz, dass sich absolute Unvereinbarkeiten daraus ergäben.

Zwei Gründe, warum die Medien unter das Datenschutzgesetz zu stellen sind: Erstens werden die Daten von Medienunternehmen nicht nur zu Zwecken der redaktionellen Arbeit gesammelt. Daten sind mehr und mehr zu einem kommerziellen Gut geworden, das zu den verschiedensten Zwecken beigezogen werden kann und mit dem ein reiner und lukrativer

Handel betrieben wird. Warum sollen aber Datensammlungen, die in einem Medienunternehmen angelegt sind, anders behandelt werden als Datensammlungen in einer Unternehmung ausserhalb des Medienwesens?

Wir haben in den Hearings erfahren können, dass es offenbar nicht möglich ist, innerhalb der Medienkonzerne eine klare Trennung der Daten nach dem Zweck der Bearbeitung vorzunehmen. Dieselben Daten, die für kommerzielle Zwecke herangezogen werden, etwa für Reklame, für Videotext und anderes mehr, dienen auch der redaktionellen Arbeit. Eine Trennung der Daten ist also kaum möglich.

Der zweite Grund besteht im Schutz der Person. Der Schaden, der durch die Publikation falscher Daten entstehen kann, kann sehr gross sein. Die Gegendarstellung, die das Zivilgesetzbuch zur Verfügung stellt, ist in solchen Fällen oft nur ein schwacher Trost. Auch wer *post festum* korrigierend eingreift, hat einen Schaden erlitten. Der Datenschutz will aber präventiv wirken und dazu beitragen, dass ein Schaden in Form einer Persönlichkeitsverletzung möglichst vermieden werden kann. Hier setzen dann auch die Bedenken der Medienschaffenden ein. Sie äussern die Befürchtung, dass mit diesem Instrument ihre Medienfreiheit ausgehöhlt werden könnte. Die Presse, das sei ausdrücklich erwähnt, erfüllt eine wesentliche Funktion in diesem Lande. Die Presse soll möglichst grosse Freiräume haben, und niemand hat die Absicht, den Medien einen Maulkorb umzubinden. Wir glauben, das mit diesem Gesetz – wenn man es richtig liest – auch nicht zu tun. Die Pressefreiheit ist gewährleistet; daran will niemand rütteln. Aber die Pressefreiheit, auch das gilt es zu bedenken, ist nicht einfach eine höhere Freiheit als die persönliche Freiheit, die ja auch von der Verfassung garantiert wird. Pressefreiheit ist auch nicht ein Selbstzweck, sie dient der freien Meinungsbildung und damit wiederum der persönlichen Freiheit des einzelnen.

Beide Freiheiten – persönliche Freiheit des einzelnen wie Medienfreiheit – stellen fundamentale Güter unserer Rechtsordnung dar. Wir müssen deshalb nach Regeln suchen, wie beide Rechtsgüter nebeneinander bestehen können, ohne dass das eine zugunsten des anderen in seinem Kern ausgehöhlt wird. Das befürchten wir jedoch, wenn die Regeln des Datenschutzes im Bereiche der Medien überhaupt nicht zur Anwendung gelangen würden. Um indessen den besonderen Bedürfnissen der Medien und Medienschaffenden gerecht zu werden, haben wir eine Reihe von privilegierenden Normen vorgesehen, die in Abweichung von den übrigen Regeln des Datenschutzes deren Arbeit erleichtern sollen.

Der zweite sensible Bereich, wo Persönlichkeitsschutz und andere Interessen aufeinanderprallen, ist der Staatsschutz. Auch hier stehen zwei Rechtsgüter in einem ganz besonderen Spannungsverhältnis zueinander. Das haben wir ja in den vergangenen Wochen und Monaten deutlich erfahren; es hat sich eine besondere Sensibilität entwickelt, wenn es darum geht, dass die Interessen der Allgemeinheit mit den Interessen des einzelnen kollidieren.

Die mit der Terrorismusbekämpfung, dem gewalttätigen Extremismus, verbotenem Nachrichtendienst oder organisiertem Verbrechen betrauten Organe können allerdings ohne Erfassung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten ihre Aufgabe nicht erfüllen. Sie sind auf Daten der verschiedensten Quellen angewiesen, und es versteht sich von selbst, soll diese Arbeit überhaupt einen Sinn ergeben, dass ein hohes Mass an Geheimhaltung erforderlich ist. Es ist unumgänglich, im Datenschutz darum gewisse Einschränkungen und Ausnahmeregelungen vorzusehen. Darum hat man in allen Ländern, die über Datenschutzbestimmungen verfügen, Spezialbestimmungen und Ausnahmeregelungen in diesem Bereich erlassen.

Trotzdem wollen wir aber im Interesse des einzelnen und seines Persönlichkeitsschutzes auch in diesen Bereichen nicht einfach auf Datenschutz verzichten. Das müsste eigentlich in einem eigenen Gesetz geschehen, das sich eben mit diesen Terrorismusfragen, mit Spionage, gewaltsamem Extremismus und organisiertem Verbrechen befasst; kurz: in einem Staatsschutzgesetz erfolgen. Da wir aber im Moment über kein solches Gesetz verfügen und nicht sämtliche relevanten Aspekte geregelt haben, kommen wir nicht darum herum, wenigstens

einen Teilbereich im Sinne einer Uebergangslösung im Datenschutz zu regeln.

Wir möchten aber deutlich sagen, dass die in einem einzigen Artikel geregelten Dinge keinen Ersatz für eine materielle gesetzliche Grundlage des Staatsschutzes bilden. Darum legen wir auf den Uebergangscharakter des entsprechenden Artikels 21 besonderen Wert und betonen dies noch damit, dass wir die Geltungsdauer dieses Artikels befristen. Er soll nämlich nicht dazu einladen, die Dinge auf die lange Bank zu schieben. Das wäre aus staatspolitischer Sicht höchst problematisch, vor allem dort, wo es um die Bearbeitung von sensiblen Daten geht. Hier braucht es klare gesetzliche Grundlagen. Nur so kann man diese Daten laufend bearbeiten. Es geht nicht an, dass man den Erlass eines solchen Gesetzes *ad calendas graecas* verschieben würde.

Wenn Artikel 21 permanent in Kraft stehen würde, ohne dass eben ein Staatsschutzgesetz die gesetzliche Grundlage dazu bildet, würden wir quasi das Pferd von hinten aufzäumen. Ich erinnere an das Votum von Ständerat Rhinow, der gesagt hat, es gehe nicht an, wenn ausgerechnet in einem politisch äusserst sensiblen Bereich nur ein Teilbereich geregelt würde und offenbliebe, was die Grundlagen des Staatsschutzes angeht. Es ist darum zu wünschen, dass möglichst rasch ein solches Gesetz geschaffen wird; wir sind dankbar zu hören, dass der Bundesrat mit den Arbeiten hier nun vorangemacht hat. Gegenüber dem geltenden Recht – damit komme ich zum Schluss – bringt das, was wir hier im Datenschutzgesetz bezüglich Staatsschutz geregelt haben, folgende Vorteile:

Es bringt neu eine richtunggebende Definition des Staatsschutzes, und zwar erstmals auf Gesetzesstufe und relativ restriktiv. Die vorgeschlagene Formulierung umfasst das, was man vernünftigerweise unter Staatsschutz versteht. In Absatz 2 wird übrigens klar gesagt, in welchen Bereichen zugunsten des Staatsschutzes der Datenschutz auf keinen Fall durchbrochen werden darf. Ergänzt wird diese gesetzliche Aufzählung durch die Negativliste des Bundesrates. Diese Negativliste enthält all das, was nicht mehr erhoben werden darf. Erstmals wird, in Nachachtung der Motion der Puk 1, schliesslich die gerichtliche Kontrolle im Bereiche des Staatsschutzes eingeführt; zudem kann der Datenschutzbeauftragte auch in diesem Bereich seines Amtes walten. Schliesslich unterstehen die kantonalen Behörden den Regeln des Datenschutzgesetzes. Auch das ist ein erheblicher Fortschritt gegenüber der Situation von heute.

Ich habe diese beiden Bereiche – Medien und Staatsschutz – schon in der Eintretensdebatte besonders hervorgehoben, weil sich daraus sehr deutlich ergibt, wie stark sich widerstrebende Interessen aneinander reiben können und wie schwierig es ist, einen zweckmässigen und akzeptablen Interessenausgleich zu finden. Wir haben uns um diesen bemüht, und ich möchte mich im Namen der Kommission bei Herrn Bundesrat Koller, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung und dem Experten, Professor Pedrazzini, bedanken, dass sie uns bei dieser schwierigen Aufgabe geholfen haben.

Abschliessend möchte ich Sie bitten, dieses Gesetz wohlwollend aufzunehmen, Eintreten zu beschliessen und anzuerkennen, dass wir hier, wo wir gesetzgeberisches Neuland betreten, stets bemüht waren, einen akzeptablen Interessenausgleich zu finden und das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu respektieren.

Frau Zölich: Datenschutz bedeutet in erster Linie Schutz der Persönlichkeit, der Menschenwürde und der Grundrechte. In einer Informationsgesellschaft, die durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien geprägt wird, müssen wir für den Umgang mit Daten im Gesetz gewisse Leitplanken setzen. Sie haben dafür zu garantieren, dass die Entfaltung der Persönlichkeit nicht durch unnötige Informationstätigkeiten beeinträchtigt wird, denn beim Umgang mit Informationen über Personen steht für die Betroffenen immer auch ein Stück Freiheit auf dem Spiel. Nur möglichst hohe Transparenz und Fairness bei der Datenbearbeitung schaffen Vertrauen und beseitigen Ängste sowie Misstrauen, wie sie durch verschiedene Ereignisse in letzter Zeit hervorgerufen wurden. Vor diesem Hintergrund müssen sowohl die datenschutzrechtlichen

Interessen und Grundrechte sorgfältig gegeneinander abgewogen werden.

Von zentraler Bedeutung ist hier die Frage, ob die Medien dem Datenschutzgesetz unterstellt werden sollen. Wir von der SVP-Fraktion meinen: ja, weil durch die Publikation falscher Daten grosser Schaden angerichtet werden kann. Wir verlangen aber wichtige und weitgehende Ausnahmeregelungen. Die SVP-Fraktion wird, abgesehen von Artikel 10 Absatz 2 Litera d, den diesbezüglichen Anträgen der Kommissionsmehrheit zustimmen.

Die Meinungsäusserungsfreiheit und damit die Pressefreiheit gehören in einer Demokratie zu den höchsten Grundrechten. Wir wollen Medien, die durch ihre Beiträge zur echten Meinungsbildung beitragen, die kritisch sind und auch kritisch sein dürfen.

Mit dem neuen Datenschutzgesetz soll und darf keine Vorzensur eingeführt werden. Deshalb ist Artikel 6bis, den unsere Kommission neu in das Gesetz aufnehmen will, sehr wichtig. Medienschaffende sollen danach das Recht haben, ihre Auskünfte zugunsten des Schutzes der freien Meinungsbildung des Publikums einzuschränken, wenn zum Beispiel die Daten Aufschluss über die Informationsquellen geben und wenn die Datensammlungen ausschliesslich als persönliches Arbeitsinstrument der Medienschaffenden dienen. Es muss auch kein Einblick in Entwürfe für Publikationen gegeben werden. Wir wollen – wie gesagt – keine Vorzensur einführen.

Gerade Personen des öffentlichen Lebens – dazu gehören auch wir Politikerinnen und Politiker – müssen sich Kritik von den Medien gefallen lassen. Deshalb sollen insbesondere in solchen Fällen nach unserer Auffassung die Medienschaffenden, die beruflich Daten für die Veröffentlichung im redaktionellen Teil eines periodisch erscheinenden Mediums intern bearbeiten, ein überwiegendes öffentliches Interesse und damit einen Rechtfertigungsgrund für eine mögliche Verletzung der Persönlichkeit geltend machen können. Gleichzeitig wollen wir mit Artikel 10 Absatz 2 Litera g auch den nichtperiodischen Medien entgegenkommen. Dieses Konzept erscheint uns ausgewogen zu sein; es trägt der Meinungsäusserungsfreiheit einerseits und dem Persönlichkeitsschutz andererseits Rechnung.

Im Bereich des Staatsschutzes sind Ausnahmen von den allgemeinen Bestimmungen über das Bearbeiten von Personendaten absolut notwendig. Nur so kann der Auftrag der Verfassung, für die innere und äussere Sicherheit unseres Landes zu sorgen, erfüllt werden. Die Regelung im Datenschutzgesetz soll jedoch nur eine Uebergangsordnung sein. Wir müssen die Bereiche, für die wir Ausnahmen vorsehen, ganz klar und abschliessend umschreiben.

Die SVP-Fraktion erwartet vom Bundesrat, dass er uns sobald wie nur möglich ein Staatsschutzgesetz unterbreitet, auch wenn das Bundesgericht vor kurzem festgestellt hat, dass bereits heute eine genügende Rechtsgrundlage für die Staatsschutztätigkeit vorhanden sei. Die Befristung der Ausnahmeregelung für den Bereich Staatsschutz auf fünf Jahre werden wir bekämpfen und bei Artikel 21 der Minderheit II zustimmen. Wollen wir wirksamen Datenschutz schaffen, muss auch die Kontrolle über die Einhaltung der Bestimmungen sichergestellt werden. Die datenschutzrechtliche Aufsicht muss wirksam, einfach und vor allem bürgerfreundlich ausgestaltet sein. Wir stimmen dem Konzept zu, wonach diese Aufsicht zur Hauptsache einem Datenschutzbeauftragten übertragen wird. Dieser Datenschutzbeauftragte muss seine Aufgabe unabhängig erfüllen können, und er muss Zähne haben: d. h., er soll von sich aus bei Datenbearbeitungen, bei denen er Persönlichkeitsverletzungen vermutet, Abklärungen treffen und Empfehlungen an die Datenbearbeiter richten können. Bei Missachtung der Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten muss die Eidgenössische Datenschutzkommission mit Verfügung entscheiden.

Die SVP-Fraktion ist der Auffassung, dass das Konzept des Ständerates bezüglich der Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten zu wenig wirksam ist. Wir werden daher bei Artikel 23ff. die Fassung des Bundesrates unterstützen. Geben wir aber dem Datenschutzbeauftragten die Kompetenzen wieder, die ihm der Ständerat gegenüber der Fassung des Bundesrates

desrates genommen hat, kann unseres Erachtens mit guten Gründen in Artikel 12 Absatz 4 auf die Verbandsklage verzichtet werden, wie dies der Antrag Allenspach vorsieht. Wir werden in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Ich empfehle Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und bei den folgenden Detailberatungen immer daran zu denken, dass Datenschutz eben nicht Schutz von Daten, sondern in erster Linie Schutz der Persönlichkeit und Schutz der Grundrechte bedeutet.

Scheidegger: Es brauchte nicht erst das Puk-Erlebnis, damit in der Schweiz über Datenschutz gesprochen wird. Dass aber die Bundeshausmühlen besonders langsam mahlen, zeigt sich an diesem Datenschutzgesetz, das wir heute beraten. Erste Motion 1971, Einsetzung einer ersten Kommission 1977, 1979 zweite Kommission, 1982 Zusammenfügung der Vorentwürfe, dann Vernehmlassung und schliesslich Auswertung; 1990 Behandlung im Ständerat, jetzt ist der Nationalrat an der Reihe.

Man wird wohl die Notwendigkeit eines verbesserten Datenschutzes heute nicht mehr ausführlich begründen müssen. Der moderne Wirtschafts- und Sozialstaat zeichnet sich unter anderem durch einen hohen Bedarf an gespeicherten Personendaten aus. Aus der Sammlung unterschiedlichster Daten, ihrer Verwendung und auch Verknüpfung ergeben sich potentielle Gefahren, etwa des Uebersammelns – was wir ja kennen –, der unbedachten oder leichtfertigen Weitergabe oder der Verknüpfung zu einem Persönlichkeitsbild, womöglich eben zu falschen Persönlichkeitsbildern.

Diese Gefahren werden durch die Möglichkeit der automatisierten Datenverarbeitung erheblich potenziert. Damit können die Freiheitsrechte der Menschen und ihre Persönlichkeit empfindlich verletzt werden. Das gleiche gilt grundsätzlich auch für die Datenbearbeitung durch Private, insbesondere durch Unternehmungen im wirtschaftlichen Wettbewerb. Freilich ist hier anzuerkennen, wie beim Staat, dass die moderne Wirtschaft auf die Verwendung von Personendaten angewiesen ist; dies stellt also nicht etwa von vornherein etwas Verwerfliches dar. Es geht deshalb in beiden Bereichen, dem öffentlichen und privaten, darum, die Grenzen legitimer Datenverwendung zu bestimmen und vor allem die betroffenen Personen vor Missbräuchen zu schützen.

Das vorliegende Gesetz wird diesem Anspruch gerecht und deshalb ist die FDP-Fraktion für Eintreten. Wie immer wir alle zu dieser Entwicklung stehen, wir müssen sehen, dass andere über uns, über Sie und mich, Daten sammeln und diese für öffentliche Aufgaben, für private Zwecke – meist zu unserem Vorteil – verwenden. Wir müssen aber verlangen können, dass nur notwendige oder richtige Angaben gespeichert werden und ein Missbrauch unserer Daten ausgeschlossen wird. Deshalb geben die Datenschutzgesetze dem Bürger das Recht auf Auskunft, Berichtigung, Sperrung und Löschung. Diesem Anliegen, das sehr legitim ist, trägt die vorliegende Gesetzesnovelle Rechnung. Mit dem vom Gesetz anvisierten Datenschutz sollen eben nicht Daten geschützt werden, sondern die Personen, über die Informationen in Form von Daten angelegt wurden.

Es sind insbesondere zwei Bereiche, die Anlass zu Diskussionen in der Kommission gaben und sicher auch hier im Rat geben werden, nämlich die Presse und der Staatsschutz. Wir kommen dann in der Detailberatung auf diese zwei speziellen Aspekte zurück. Vorläufig nur soviel: Beim Staatsschutz ist die FDP für die präzisere Regelung, die nun die Kommission gefunden hat. Sie ist aber auch klar der Meinung, dass Artikel 21 nur eine Uebergangslösung sein darf bis zur Inkraftsetzung eines Staatsschutzgesetzes. Diese Frist darf nicht mehr als fünf Jahre sein – das ist die Meinung der FDP-Fraktion.

Wenn man in den letzten Wochen die Zeitungen gelesen hat, so könnte man annehmen, dass wir heute nicht ein Datenschutzgesetz beraten, sondern ein Pressezensurgesetz. Auch wenn wir jetzt als Totengräber des freien Journalismus gescholten werden, muss gesehen werden, dass wir keinen anderen Teil so eingehend behandelt haben wie eben den Teil der Presse. Es ist doch jedermann klar, dass das Korrelat der bei uns hochgehaltenen zensierten Medienvirtschaft die zensurierte

sche Gesellschaft ist, diese wiederum muss auf eine breit gefächerte, freiheitliche Presse- und Medienlandschaft abgestützt sein. Gerade die Presse in der Schweiz befindet sich aber heute in einem komplexen Spannungsfeld. Diese Presse reagierte denn auch verständlicherweise sehr empfindlich auf unsere Vorschläge.

Es ist natürlich zu verstehen, dass durch die Kombination und Ueberlagerung von Datenschutzgesetz, von Bundesgesetz über unlauteren Wettbewerb – vor allem dessen Auslegung vom Bundesgericht – und der Möglichkeit, Ubi-Entscheide bis ans Bundesgericht weiterzuziehen, die Presse hellhörig werden musste, hellhörig wurde und verängstigt war. Aber trotz der schwierigen Gratwanderung zwischen Persönlichkeitschutz und Pressefreiheit haben wir – so glaube ich – in der Kommission einen guten Kompromiss gefunden. Wir konnten die Medien nicht vom Datenschutz ausnehmen. Niemand hat diesen Antrag in der Kommission gestellt, bis jetzt auch niemand in diesem Plenum. Heute gehören grosse Medienkonzerne zu bedeutenden Bearbeitern und Lieferanten von Daten. Diese dienen längst nicht nur der journalistisch-redaktionellen Arbeit. Zu einem erheblichen Teil werden sie zu rein kommerziellen Zwecken gesammelt, gespeichert, bearbeitet und verkauft. Man kann diese Tätigkeit, sofern sie im Rahmen eines Medienunternehmens erfolgt, nicht privilegieren.

Etwas anders stellt sich die Frage der Datenbearbeitung im Hinblick auf die meinungsbildende, journalistisch-redaktionelle Tätigkeit. Hier kam die Kommission nach langen und intensiven Beratungen zur Ueberzeugung, dass sich auch die Medien an die Grundsätze des Datenschutzes halten müssen. Um indessen den besonderen Bedürfnissen des meinungsbildenden Journalismus Rechnung zu tragen und um insbesondere die von Medienseite befürchtete Vorzensur zu vermeiden, sehen wir eine differenzierte Regelung des Auskunftsrechtes und der Rechtfertigungsgründe vor.

Unsere detaillierten Ueberlegungen zu Artikel 6, aber auch zum Staatsschutz, werden wir dann in der Detailberatung vorbringen.

Die FDP empfiehlt Ihnen Eintreten auf dieses Gesetz, wie es heute vorliegt.

Vollmer: Die SP-Fraktion begrüsst den Erlass dieses Datenschutzgesetzes. Es ist höchste Zeit, dass wir dieses Gesetz endlich beraten können.

Mit dem Datenschutzgesetz sollen ja letztlich nicht Daten geschützt werden, sondern es geht um nichts anderes als um den Schutz der Persönlichkeitsrechte der Menschen. Ein griffiges Datenschutzgesetz gehört sozusagen zum Minimalstandard dieses Schutzes der Persönlichkeit. Wir wissen – darauf haben die Kommissionsreferenten bereits hingewiesen –, dass die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien früher nie gekannte Risiken von Verletzungen der persönlichen Integrität bergen. Die Vision von George Orwell war unter dem Aspekt der heutigen technischen Möglichkeiten sozusagen eine Vorschulübung.

Wir sind immer wieder erstaunt darüber – nicht zuletzt angesichts der erhaltenen Lobbyistenpost aus Wirtschaftskreisen –, wie sehr der für uns zentrale Grundrechtsaspekt dieses Datenschutzes hinter wirtschaftlichen Interessenüberlegungen zurückstehen soll. Ich muss hier deutlich betonen: Es ist kein Ruhmesblatt dieses politischen Systems, dass wir erst heute daran sind, ein entsprechendes Gesetz zu erlassen. Trotz Anerkennung der Vorlage müssen wir feststellen, dass ihr ein ganz wesentlicher Mangel anhaftet: Dieses Datenschutzgesetz wird Gültigkeit haben für den gesamten Bundesbereich und für den ganzen Bereich der Privaten; von diesem Datenschutzgesetz ausgenommen wird all das sein, was die Kantone regeln und was in den Gemeinden geregelt wird. Das ist unseres Erachtens alles andere als eine bürgerfreundliche Lösung.

Die bundesrätliche Begründung, dass eine Gesamtlösung eben nicht möglich sei, weil die Verfassungsgrundlage dafür nicht vorhanden sei, hat einen fahlen Beigeschmack, wenn man bedenkt, dass bereits im Jahre 1977 unser Fraktionskollege Andreas Gerwig mit einer parlamentarischen Initiative eine solche Gesamtlösung angestrebt und eine darauf gestützte

tes Datenschutzgesetz verlangt hat. Nachdem man nun so viele Jahre – zum Teil mit gescheiterten Vernehmlassungsverfahren – verschlafen hat, bleibt dies heute ein unbefriedigender Zustand.

So sehr wir die Vorlage im grossen und ganzen begrüßen und gutheissen, so sehr sind wir erstaunt über die noch in verschiedenen Teilen überarbeitungsbedürftigen Vorlagen des Bundesrates. Die Vorlage, die jetzt aus der Kommissionsberatung dem Rat vorgelegt wird, enthält verschiedene erfreuliche Verbesserungen gegenüber derjenigen von Bundesrat und Ständerat. Die Stellung und die Kompetenz des Datenschutzbeauftragten werden unseres Erachtens jetzt befriedigend geregelt. Im Gesetz begrüßen wir auch unbedingt die wieder eingeführte Verbandsklagemöglichkeit, die Verstärkung der Informationspflicht gegenüber Patienten im Zusammenhang mit Forschung wie auch allgemein verschiedene begriffliche Präzisierungen, die in der ursprünglichen Vorlage gefehlt haben.

Trotzdem bleiben einige sehr unbefriedigende Regelungen. Der erste Bereich betrifft die Stellung der Medienschaffenden: Die Kommission hat sich dieser Frage zwar sehr vorbildlich und zeitintensiv angenommen. Dennoch sind wir der Ansicht, dass die vorliegende Fassung der Stellung der Medien nicht genügend Rechnung trägt.

Es kann nicht genügend darauf hingewiesen werden, dass wirklich unabhängige, frei von allen Gängelungsversuchen arbeitende Medien für unsere politische Grundordnung – für eine politische Kultur überhaupt – konstitutiv sind; gerade auch dann, wenn diese Medien für uns Politiker unbequem sind. Wir verfallen deswegen keineswegs dem Trugschluss, zu meinen, die Gefahr für eine demokratische Medienkultur komme ausschliesslich und hauptsächlich von unserem Staat und von diesem Datenschutzgesetz. Wer – erlauben Sie mir dieses harte Urteil – den teilweise stattfindenden Verfall unserer Medienkultur nur einigermaßen kritisch beurteilen will, muss eingestehen, dass die fortschreitende Kommerzialisierung und Konzentrierung unserer Presselandschaft eine weit grössere Gefahr für unsere Medienkultur und für die Medienfreiheit darstellt.

Dennoch kann man es nicht deutlich genug sagen, dass – gerade im Datenschutzgesetz – alles zu unterlassen ist, was die unabhängige Medienarbeit beeinträchtigen kann.

Ein neuerliches Bundesgerichtsurteil, gestützt auf das UWG zeigt ja, wohin eine wenig abgewogene Gesetzesregelung führen kann. Auch dazu werden wir im Rat noch Entscheide treffen müssen. Umgekehrt zeigen gerade die hemmungslosen Kommerzmassenblätter die Kehrseite ungeschützter Persönlichkeitsrechte einzelner Menschen. Gefragt sind hier, bei dieser Gesetzgebung, aber weder primitive Retourkutschen noch intellektuelle Ueberheblichkeit gegenüber den Medien oder gegenüber den Journalisten.

In der Kommissionsarbeit hat man leider deutlich gespürt, wie emotionsgeladen das Verhältnis vieler Politiker zu den Medien ist. Unsererseits haben wir in der Kommission verschiedene konzeptionelle Lösungen in der Absicht zur Diskussion gestellt, eine möglichst unbehelligte Medienarbeit zu gewährleisten. Von der völligen Ausklammerung des Geltungsbereiches dieses Gesetzes für die Medienarbeit – solange etwas noch nicht veröffentlicht ist – über verschiedene Varianten einer nur teilweisen Anwendung bis hin wenigstens zur Verbesserung der vorgelegten Konzeption wurde alles von uns zur Diskussion gestellt. Was jetzt schlussendlich vorliegt, ist gesamthaft beurteilt absolut vertretbar. Unbefriedigend bleibt jedoch das Einsichtsrecht bezüglich der Journalisten und der Medienschaffenden. Wir werden deshalb in der Detailberatung beim Artikel 6bis mit einem Minderheitsantrag noch darauf zurückkommen.

Ein zweiter Bereich, der unseres Erachtens unbefriedigend geregelt ist, betrifft den sogenannten Staatsschutzartikel. Man kann sich des Eindruckes nicht erwehren, dass man uns mit dem Datenschutzgesetz schnell, schnell eine gesetzliche Grundlage für umstrittene Aktionen unterjubeln wollte, für welche noch eine eingehende Diskussion und sorgfältige Regelungen nötig sein werden. Immerhin hat sich jetzt die Kommission mit dem Staatsschutzartikel auseinandergesetzt und hat mit

ner zeitlich absoluten Befristung den späteren demokratischen Verfahrensablauf nicht zu unterlaufen. Es wäre für uns aber unbegreiflich, eine Inkraftsetzung des Datenschutzgesetzes durch diese Kontroverse unnötig zu gefährden. So oder so braucht es auch in diesem Bereich bei der Detailberatung noch Korrekturen.

Weiterhin als unbefriedigend erachten wir die von der Kommission übernommene Fassung der OR-Regelung bezüglich des Datenschutzes der Arbeitnehmer. Der Kommissionsvorlage mangelt es auch hier an der Konsequenz zum Schutz der persönlichkeitsorientierten Zielsetzung. Auch hier wird die Detailberatung noch einiges zu klären haben. Gerade auch die bösen Erfahrungen, welche einzelne Arbeitnehmer aufgrund falscher und einseitiger an Dritte bekanntgegebenen Persönlichkeitsdaten machen mussten, sollten uns ein deutlicher Fingerzeig sein, dass es in diesem Bereich beim Arbeitnehmerschutz keine wieder nur halbhatzigen oder löchrigen Schutzvorkehrungen geben darf. Wir hoffen, dass der Rat hier in der Detailberatung noch ein Zeichen zum wirklichen Schutz der Arbeitnehmer setzen wird.

Die SP-Fraktion empfiehlt Ihnen Eintreten. Wir werden – wie gesagt – bei verschiedenen Artikeln noch auf einzelne Bestimmungen zurückkommen.

Mme Jeanprêtre: L'élaboration longue et chaotique d'une loi fédérale sur la protection des données est à plus d'un titre exemplaire de ce qui se passe au niveau du processus législatif, lorsque des intérêts privés et économiques sont en jeu.

Ce n'est pas le groupe socialiste qui contestera le bien-fondé d'avoir enfin une loi fédérale sur la protection des données, alors qu'en 1971 déjà M. Bussey, conseiller national socialiste, déposait une motion demandant une législation qui assure la protection du citoyen et de sa sphère privée contre l'utilisation abusive de l'ordinateur. Cette motion fut transformée en postulat et en 1977 c'était M. Gerwig, également conseiller national socialiste, qui déposait deux initiatives parlementaires concernant la protection des données.

Le projet de loi actuel tente de définir des critères permettant de pondérer des intérêts divergents: d'une part l'intérêt des organes étatiques et des particuliers à pouvoir disposer d'informations, de l'autre celui des personnes concernées à bénéficier d'une protection contre les traitements de données abusifs.

Durant des années, les maîtres de fichiers, qu'il s'agisse de fichiers publics ou privés, ont abusé de l'incroyable crédulité des citoyens, des consommateurs, des patients, des assurés, des locataires, des bénéficiaires de prestations sociales, et sont restés insensibles aux appels que lançaient des personnes préoccupées par des abus quotidiens. L'ordinateur permet des traitements accélérés, surtout des combinaisons multiples de données, toutes opérations qui sont fort dangereuses pour les personnes concernées. Ces dernières voient ainsi leur identité, leur personnalité, leur échapper, puisqu'on transmet à l'extérieur des éléments constitutifs essentiels pour recomposer un profil.

Dans le domaine du marketing, ce profil peut être tout à fait intéressant pour cibler des actions, pour faire vendre des voyages – ce qui est banal – mais aussi pour transmettre des indications aux employeurs sur la personne qu'ils désireraient engager. A ce sujet, on est frappé de voir que les citoyens s'offusquent bien davantage de se voir «encartés», fichés, dans un dossier AVS par exemple, alors que chaque jour, pour leurs propres achats, ils utilisent une carte magnétique à mémoire ou achètent par correspondance et participent même à des concours.

Aujourd'hui, après des années de crédulité générale, la crise de confiance est, elle aussi, générale et concerne tous les maîtres de fichiers, particulièrement les maîtres de fichiers publics et plus spécifiquement les maîtres de fichiers de police. Une large discussion s'est engagée à ce sujet sur l'article 21. C'est en fait la seule disposition d'exception qui est créée dans la loi et qui donne au Conseil fédéral un blanc-seing dans l'établissement des dispositions particulières pour les domaines de la protection de l'Etat et de la sécurité militaire. La controverse portait surtout sur la question de savoir si l'on pouvait

Commission d'enquête parlementaire et la discussion qui s'est engagée sur la politique et l'absence de base légale.

Pour résumer, nous ne voulons pas que des pleins pouvoirs soient attribués au Conseil fédéral sans que la protection de l'Etat et la sécurité militaire ne reposent aussi sur le principe de la légalité. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi en la matière, il peut s'écouler encore cinq à dix ans. La solution transitoire prévue par la majorité – c'est-à-dire que les dispositions actuelles prévues par la loi sur la protection des données soient en vigueur durant ce laps de temps – nous paraît abusive. Toujours dans le souci de protéger au maximum la personnalité et de rendre l'accès aussi facile que possible aux intéressés, nous sommes intervenus en soutenant la version du Conseil fédéral à l'article 321 du Code des obligations révisé. On ne peut en effet imaginer d'aller moins loin, au plan législatif, que ce que les conventions collectives de travail prévoient au sujet de la protection de la personnalité. Nous voulons qu'il y ait dans tous les cas une base légale pour conserver ce qui existe déjà, du moins dans certaines branches, entre les partenaires sociaux et qui compose l'acquis social.

Il est indéniable que la disposition qui a donné lieu à la plus large discussion, et la plus animée, a été celle concernant la presse. Nous y reviendrons plus loin dans la discussion par articles. Nous soulignons combien, au vu de l'augmentation de la sensibilité actuelle, il eût été préférable de voir réglé le problème de la protection des données de façon unifiée, à la fois aux plans cantonal et fédéral, dans les secteurs public et privé. C'est effectivement plus le but visé que l'autonomie des institutions politiques qu'il faut prendre en considération. Toutefois, une modification de la Constitution fédérale, de par la lourdeur qu'elle entraîne, est un acte politiquement insupportable après les trop longues années qui se sont écoulées jusqu'à l'aboutissement de la loi actuelle.

C'est pourquoi le groupe socialiste vous invite à voter l'entrée en matière, tout en réservant son vote final au vu du sort qui sera fait aux propositions de minorité qu'il présentera.

Thür: Die Entstehungsgeschichte des Datenschutzgesetzes ist kein Ruhmesblatt für die Effizienz schweizerischer Gesetzgebung: Herr Scheidegger hat schon darauf hingewiesen, andere Vorredner auch.

Obschon das Problem bereits 1971 erkannt worden war, brauchten wir rund zwanzig Jahre, um einen tauglichen Vorschlag auf den Tisch zu erhalten. Diese lange Zeitdauer ist um so weniger verständlich, als die Schweiz in dieser Frage keineswegs Neuland beschreiten musste. Als sich nämlich unser Land anschickte, sich mit der Materie zu befassen, hatten die USA, Schweden und die Bundesrepublik Deutschland bereits solche Gesetze in Kraft gesetzt. In schneller Folge kamen in den darauffolgenden Jahren praktisch alle europäischen Länder hinzu, und wir sind wieder einmal am Schwanz. 1984, als das erste Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde und der erste Expertenentwurf vorlag, war das Resultat vernichtend. Vor allem von wirtschaftlichen Interessengruppen wurde ein eigentliches Sperrfeuer entfacht.

Der zweite Entwurf war bedeutend wirtschaftsfreundlicher, und in der ständerätlichen Fassung hatten wir in wichtigen Punkten dann noch mehr Wirtschaftsfreundlichkeiten. Die Bestimmungen über den Adresshandel beispielsweise wurden gelockert. Den Auskunfteien wurde es noch leichter gemacht, Auskünfte über die Kreditwürdigkeit von Personen einzuholen. Die Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten wurden auf den privaten Bereich eingeschränkt, wo er praktisch nur noch Ombudsfunktionen hat. Die Eidgenössische Datenschutzkommission wurde auf eine reine Rekursinstanz zurückgestutzt. Vor diesem Hintergrund ist die heute vorliegende nationalrätliche Fassung eine bedeutende Verbesserung gegenüber dem ständerätlichen Vorschlag. Es wurden in diesen Punkten Verbesserungen vorgenommen, die von seiten der grünen Fraktion samt und sonders unterstützt werden. Es gibt aber unseres Erachtens auch in diesem Entwurf noch einige Punkte, die höchst unbefriedigend gelöst worden sind. Zunächst einmal zum Geltungsbereich: Das vorliegende Gesetz findet leider auf der kantonalen Ebene nur beschränkte Anwendung. Aufgrund der geltenden Verfassungsregeln kann nämlich der Bund den Kantonen datenschutzrechtliche Regelungen nur in jenen Bereichen vorschreiben, in denen die Kantone Bundesrecht ausführen. Hingegen hat der Bund keine verfassungsrechtliche Grundlage, um die Datenbearbeitung durch kantonale Organe insgesamt zu regeln. Wir verstehen es nicht, dass mit der Ausarbeitung dieses Gesetzes nicht auch gleichzeitig ein Vorschlag für eine Verfassungsänderung auf den Tisch gelegt worden ist, welche ermöglicht, dass auf dem Gebiet des Datenschutzes in der ganzen Schweiz eine einheitliche Regelung eingeführt werden kann. Abgesehen davon, dass es sich beim Datenschutz um ein hochrangiges Persönlichkeitsrecht handelt – Frau Zölch hat darauf hingewiesen –, das auf dem ganzen Staatsgebiet nach unserer Auffassung integral und gleich behandelt werden sollte, führt die beabsichtigte, jetzt stattfindende Spaltung der Rechtsordnung zu einer grossen Rechtsunsicherheit und Unübersichtlichkeit. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger müssen sich nämlich stets die Frage stellen, ob sie nun im Kanton im Bereich des Bundesrechts liegen – im Bereich, wo der Kanton Bundesrecht ausführt; dann gilt nämlich der Bundesdatenschutz – oder ob der Rechtsetzungsbereich des Kantons zur Diskussion steht; dann gelten nur die allenfalls vorhandenen Vorschriften des kantonalen Datenschutzes.

Eine solche Situation ist nach unserer Auffassung nicht haltbar und muss möglichst schnell überwunden werden. Wir sind deshalb entschieden der Auffassung, dass die Verfassungsgrundlage nach Verabschiedung dieses Gesetzes unverzüglich geschaffen werden muss. Wir sind deshalb für Ueberweisung der Motion Salvioni, die genau dieses Ziel verfolgt. Eine zweite unbefriedigende Regelung haben wir im Bereiche des Staatsschutzes. Es wurde bereits von Herrn Vollmer und von Frau Jeanprêtre darauf hingewiesen. Der Bundesrat will in Artikel 21 für sich die Kompetenz für den Erlass von umfassenden Ausnahmeregelungen im Bereiche des Staatsschutzes. Er will die Regeln über den Zweck des Bearbeitens, die Bekanntgabe an das Ausland, die Regeln über die Meldepflicht und Registrierung und die Regeln über das Beschaffen von Personendaten beliebig und nach Gutdünken abändern oder gar aufheben können. Noch gravierender: Der Bundesrat will für sich sogar generell die Kompetenz in Anspruch nehmen, besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile auch ohne gesetzliche Grundlage in diesem Bereich bearbeiten zu können. Das heisst, dass sich der Bundesrat durch dieses Gesetz die generelle Ermächtigung geben will, im Bereiche des Staatsschutzes ohne gesetzliche Grundlage handeln zu dürfen.

Da fragen wir: Ist das tatsächlich das, was man nach der Fichenaffäre gelernt hat? Man stellte doch fest, dass sich die Staatsschutzorgane deshalb so verhalten haben, weil sie zu wenig Leitplanken hatten, weil sie zuwenig geführt wurden, weil zuwenig gesagt worden ist, was geht und was nicht geht.

Zwar ist die bundesrätliche Fassung durch die Mehrheit der Kommission inzwischen verbessert worden. Sie erinnern sich daran: Das Geschäft war bereits in der letzten Session traktantiert und wurde dann kurzfristig abgesetzt, weil von verschiedener Seite gerade in bezug auf diesen Artikel Widerstand angemeldet worden ist und auch eine Referendumsdrohung der Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS) im Raum stand. Die Kommission hat das Geschäft zurückgenommen, hat diesen Artikel 21 noch einmal beraten und nun wenigstens in diesem Punkt keine Generalklausel vorgeschlagen, sondern eine Ausnahmebestimmung, die auf fünf Jahre befristet ist. Das ist nach unserer Auffassung auch nicht das Gelbe vom Ei.

Es bleibt dabei, dass während fünf Jahren in diesem Bereich ohne gesetzliche Grundlage gearbeitet werden kann, und nach den Erfahrungen, die wir gemacht haben, ist das nicht haltbar. Immerhin kommt nach fünf Jahren die Stunde der Wahrheit, und man muss sich darüber ausweisen können, ob man in dieser Frist ein taugliches Gesetz hat erarbeiten können. Was der Bundesrat vorschlägt, ist schlechterdings nicht haltbar. Es hätte zur Konsequenz – egal ob das Staatsschutzgesetz einmal beim Volk Gnade findet oder nicht –, dass der Staatsschutz ohne gesetzliche Grundlage weiter existieren würde.

Was der Bundesrat vorschlägt, ist schlechterdings nicht haltbar. Es hätte zur Konsequenz – egal ob das Staatsschutzgesetz einmal beim Volk Gnade findet oder nicht –, dass der Staatsschutz ohne gesetzliche Grundlage weiter existieren würde.

Was der Bundesrat vorschlägt, ist schlechterdings nicht haltbar. Es hätte zur Konsequenz – egal ob das Staatsschutzgesetz einmal beim Volk Gnade findet oder nicht –, dass der Staatsschutz ohne gesetzliche Grundlage weiter existieren würde.

könnte. Das ist unseres Erachtens unter rechtsstaatlichen Aspekten unhaltbar und verrät ein bedenkliches Demokratieverständnis. Ich hoffe, dass Sie in diesem Punkt wenigstens der Mehrheitsfassung, wie sie nun vorliegt, die Unterstützung geben können. Wir werden Ihnen selbstverständlich unsere Minderheitsanträge beliebt machen wollen.

Unbefriedigend ist sodann die Behandlung der Medien in diesem Gesetz; es wurde auch schon darauf hingewiesen. Wir anerkennen den Grundsatz, dass die Medien dem Datenschutzgesetz grundsätzlich zu unterwerfen sind. Das ist in Artikel 2 bereits erfolgt. Es wurde ja kein Antrag gestellt, dass die Medien vom Geltungsbereich des Datenschutzes ausgenommen werden sollen. Indessen sind wir der Meinung, dass die Mehrheit der Kommission in Artikel 6bis zu wenig sensibel auf die Anliegen der Presse reagiert hat, sich zu ängstlich mit der Presse auseinandergesetzt hat. Wir bedauern das ausserordentlich und hoffen, dass es in diesem Punkt noch zur nötigen Korrektur kommen wird.

In diesem Sinne bitten wir Sie, auf diese Vorlage einzutreten und unseren Minderheitsanträgen zu folgen.

Günter: Die LdU/EVP-Fraktion begrüsst ebenfalls die Schaffung eines Datenschutzgesetzes. Wir leben in einer Kommunikationsgesellschaft, Informationen werden immer wichtiger. Sie greifen über Grenzen, lösen abgeschlossene Gesellschaften auf. Wer Information hat, hat Macht; wer Informationen kombinieren, vernetzen kann, kommt zu wichtigen Schlüssen. Er merkt Trends früher, er vermeidet Fehler, er macht höhere Gewinne; dadurch gewinnt er an Einfluss. Es hat keinen Sinn, sich gegen die Vernetzung der Daten zu stemmen, das Informatikzeitalter zu bedauern, denn es bringt auch viele Vorteile: Verluste werden vermieden, Diktaturen werden gestürzt.

Auf der anderen Seite ist das Individuum tatsächlich in einer schwierigen Situation. Durch Kombination von Daten aus verschiedenen Quellen, durch ihre maschinelle Bearbeitung, kann heute ein Mensch rasch vollumfänglich in seinem Umfeld erfasst werden, viel besser als dies früher möglich war. Wir sind in diesem Sinn tatsächlich im Orwellschen «1984» angekommen, wo der Grosse Bruder alle ständig überwacht. Das heisst, dass die Freiheit des einzelnen, sein persönlicher Freiraum zunehmend in Gefahr sind, seine Privatsphäre eingeengt wird.

Unsere schweizerische Gesellschaft, unser Staat sind zivilisatorisch weit fortgeschritten. Die Informatik mit ihrer Datenverarbeitung kann nicht rückgängig gemacht werden, aber es können ihr Schranken gesetzt werden. Schranken, welche den Freiraum des einzelnen zu bewahren versuchen, welche dem Individuum auch im Informatikzeitalter eine Chance geben. Dazu sollte aus unserer Sicht das Datenschutzgesetz dienen. Aus diesen Überlegungen – Priorität beim Schutz des Individuums und seiner Privatsphäre – ergibt sich die Haltung unserer Fraktion. Eine Konsequenz daraus ist, dass wir es richtig finden, dass Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Ständeratsfassung gestrichen werden soll. Gerade gegenüber den Medien ist das Individuum nämlich in einer schwachen Position und bedarf des gesetzlichen Schutzes. Die Folgen einer publizistischen Vorverurteilung oder eines Rufmordes können unkorrigierbar sein.

Wir dürfen aber dieses Vorgehen nur wählen, wenn wir andererseits Journalistinnen und Journalisten so schützen, dass sie nicht um die Früchte ihrer Arbeit, ihrer Recherchen, ihrer Primers geprellt werden können, vor allem dass sie ihren Auftrag zum kritischen Hinterfragen unserer Gesellschaft wahrnehmen können. Wir stimmen daher allen Anträgen auf Ergänzung des Gesetzes zu, welche den Medien den nötigen Schutz für ihre wichtige Arbeit bieten.

Zum Staatsschutz: Artikel 21 war eine Quelle reicher Diskussionen. Aus unserer Sicht war die ursprüngliche Fassung des Bundesrates eine Nachlieferung einer gesetzlichen Grundlage für das, was die Puk 1 bei der Bundesanwaltschaft kritisiert hat. Oder anders gesagt: sie könnte es zumindest sein oder werden. Die Kann-Formulierung, welche dem Bundesrat Ausnahmen vom Datenschutzgesetz erlaubt, kann natürlich restriktiv gehandhabt werden. Aber – und das ist entscheidend – sie hängt auch von einer sachlichen Beurteilung ab, dass

der bedauerliche frühere Zustand gesetzeskonform in alle Ewigkeit weitergeführt werden könnte, unabhängig davon, ob nun ein Staatsschutzgesetz kommt oder nicht.

Die LdU/EVP-Fraktion ist der Meinung, dass das Volk darüber entscheiden soll, wie es mit der politischen Polizei weitergehen soll. Daher darf Artikel 21 Absatz 1 sicher nicht über das Datum einer möglicherweise negativen Volksabstimmung hinaus weitergeführt werden. Darum ist auch diese Fünfjahresbestimmung, die die Mehrheit heute in ihrer Fassung hat, von ganz zentraler Bedeutung.

Die LdU/EVP-Fraktion ist der Meinung, dass der Datenschutzbeauftragte eine Stellung erhalten soll, die mit Kompetenzen ausgestattet ist. Er soll nicht nur Entscheide an die Datenschutzkommission weiterziehen können, es muss auch möglich sein, dass gewöhnliche Bürgerinnen und Bürger sich direkt an ihn wenden, wenn sie befürchten, Opfer einer Verletzung des Datenschutzgesetzes geworden zu sein.

Es ist darauf zu achten, dass hier ein formloser Zugang der Bürger zu diesem Datenschutzbeauftragten möglich ist. Dieser Datenschutzbeauftragte soll, das ist unser Wille, Ombudsmannfunktionen mit Aufsichtsfunktionen vereinen. Die Kräfte und Mächte im Bereich des Sammelns und Vernetzens von Daten sind so ungleich verteilt, dass eine Unterstützung des Individuums, eine Hilfe bei der Sicherung seiner Privatsphäre nötig wird. Die Aufgabe wird immer dringender.

Ein letzter wichtiger Bereich sind die Patientenrechte: Der Schutz des Patientengeheimnisses war bisher durch das Strafgesetzbuch sehr gut. Zwar wurde die gesetzliche Vorschrift nicht immer eingehalten; gerade in Spitälern ist die Verwendung von Patientendaten für Forschungszwecke ohne Rücksprache mit Betroffenen recht häufig. Der Bundesrat wollte ursprünglich den heute teilweise gesetzlosen Zustand zum Gesetz erheben; der Schutz der Patientendaten sollte massiv eingeschränkt werden.

Es kann aber nicht der Sinn eines Datenschutzgesetzes sein, dass unter dem Titel des Schutzes ein eigentlicher Abbau der Privatsphäre im heiklen Gesundheitsbereich stattfindet. Wenn es je heikle Daten gibt, dann in diesem Bereich. Die Kommission hat das nach einer energischen Intervention und vor allem dank der Unterstützung durch Kollege Gilles Petitpierre teilweise eingesehen. Der Kommissionsantrag kommt unseren Intentionen etwas entgegen, genügt aber unserer Ansicht nach noch nicht.

Am besten gedient wäre dem Patienten immer noch – wir werden Ihnen einen entsprechenden Antrag unterbreiten –, wenn man gar nichts ändert und in diesem Bereich alles belässt, wie es heute ist. Heute ist der Schutz nämlich sehr gut.

M. Guinand: Le projet de loi que nous examinons s'inscrit dans le processus de renforcement de la protection des droits de la personnalité. Cette précision est importante. Plusieurs orateurs précédents ont déjà souligné le fait que le titre de la loi n'est pas approprié. Il ne s'agit pas de protéger les données, mais les droits de la personnalité à l'égard de l'enregistrement, du traitement, de l'utilisation, de la diffusion des données personnelles, particulièrement lorsque celles-ci font l'objet d'un traitement automatique.

Je rappelle ici quelle a été la politique de la Suisse en ce qui concerne la protection des droits de la personnalité. En adoptant, en 1907, l'article 28 du Code civil, la Suisse se trouvait à la pointe de la législation relative à la protection de la personnalité en Europe. Cette disposition de l'article 28 du Code civil a rendu d'énormes services durant de très nombreuses années. Il est vrai qu'à partir des années quatre-vingts de nouveaux dangers menaçant les droits de la personnalité sont apparus, d'où la nécessité d'une révision de renforcement.

Je vous rappelle qu'une première étape a été franchie en 1983, lorsqu'on a modifié l'article 28 du Code civil en le complétant. Il s'agissait alors de mieux préciser les différentes actions à la disposition de celles et ceux qui étaient atteints dans leur droit de la personnalité, et il s'agissait aussi et surtout de permettre d'obtenir des mesures provisionnelles visant à prévenir toute atteinte au droit de la personnalité, afin d'éviter que l'on ne doive intervenir une fois le mal accompli. On a également introduit en 1989 des dispositions particulières relatives

aux atteintes à la personnalité provenant des médias à caractère périodique. C'est à ce moment-là qu'on a instauré, sur le plan fédéral, le fameux droit de réponse.

Je me permets, à l'intention de nos collègues de Suisse alémanique et de ceux de Suisse romande qui n'écoutent pas l'interprétation, de rappeler que «Gegendarstellung» en allemand signifie «droit de réponse» en français, et vice-versa. La traduction n'est pas excellente, et je me suis rendu compte, lors des travaux de la commission, que parfois nous ne savions pas de quoi nous parlions. C'est pourquoi j'ai apporté cette précision.

La révision de 1983, qui a donc essentiellement introduit le droit de réponse, prévoyait aussi, au départ, d'étudier le problème de la protection à l'égard du traitement des données personnelles. Mais il s'est rapidement avéré que ce domaine était délicat, difficile à régler, qu'il ne pourrait pas l'être dans le cadre des articles 28 du Code civil, étant donné le fait qu'il y avait là une inférence importante en matière de droit public. D'où la décision de disjoindre la protection de la personnalité à l'égard des données personnelles et la préparation d'une loi spéciale, celle précisément que nous examinons aujourd'hui. Cette loi va dans le sens que nous souhaitons. Les libéraux l'approuvent, car elle renforce encore une fois la protection des droits de la personnalité. On ne peut pas dire que cette loi soit simple. Son application n'ira pas sans difficulté, mais il faut reconnaître qu'il n'est pas toujours facile de régler simplement des questions compliquées. La discussion par articles montrera un certain nombre de ces difficultés.

Dans le débat d'entrée en matière, je voudrais dire quelques mots concernant le problème de la protection des droits de la personnalité à l'égard des médias, puisqu'on en a beaucoup parlé. Je rappelle tout d'abord un principe fondamental, que l'on m'a enseigné à l'université, que j'enseigne aujourd'hui à mes étudiants – et je souhaite pouvoir continuer de le faire – à savoir qu'en matière de la protection des droits de la personnalité la presse est soumise au droit commun. Par conséquent, il n'y a pas lieu de prévoir que la loi ne s'applique pas à la presse, ni de prévoir une loi spéciale pour ou sur la presse. Mais il faut reconnaître que la presse bénéficie d'une garantie constitutionnelle, celle de la liberté de la presse. De plus, nous reconnaissons aussi que la presse joue un rôle important et indiscutable dans la formation de l'opinion publique. La presse périodique, de surcroît, singulièrement quotidienne, de même que la radio, la télévision, doivent parfois travailler dans des conditions particulières et sont souvent soumises à des contraintes de temps. Il y a donc lieu de tenir compte, lorsqu'il s'agit d'appliquer les dispositions de la loi aux médias, de ces circonstances particulières: d'une part de la liberté dont jouit la presse – qui est garantie par la constitution – et d'autre part des conditions dans lesquelles les médias doivent travailler.

C'est ce qu'a fait la jurisprudence dans l'application de l'article 28 du Code civil de 1912 à 1985, date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de cet article. Je crois pouvoir dire que c'est ce que le législateur a fait lors de la révision de 1983, entrée en vigueur en 1985, et je crois aussi pouvoir affirmer que la jurisprudence qui a appliqué les nouvelles dispositions, en particulier sur le droit de réponse et sur les mesures provisionnelles, s'est montrée très soucieuse de respecter cet équilibre. Mais lorsqu'il s'est agi de protéger la personnalité des particuliers, les dispositions de la loi ont, me semble-t-il, rempli à satisfaction le rôle qui leur est assigné.

Les mêmes principes doivent s'appliquer, s'agissant de la protection des droits de la personnalité, à l'égard des données. Les médias doivent donc, en principe, être soumis à la loi, mais cette dernière doit tenir compte des impératifs de la presse et de la liberté dont j'ai parlé tout à l'heure. Nous pensons que les dispositions qui résultent des travaux de la commission vont dans ce sens. Il ne s'agit nullement d'introduire une préférence ni davantage d'empêcher les médias de remplir leur rôle, mais il s'agit de faire en sorte que les droits de la personnalité soient sauvegardés lorsqu'ils sont menacés ou qu'ils subissent une atteinte. J'insiste sur la menace. Tout le processus législatif qui a été mené jusqu'ici a consisté justement à renforcer les mesures préventives, pour empêcher toute atteinte effective aux droits de la personnalité par consé-

quent, des mesures sont nécessaires. Les médias qui plaident d'ailleurs si souvent en faveur du respect de ces droits devraient l'admettre sans difficulté. L'un des buts de la loi – il est important – est de permettre, comme mesure préventive, de faire disparaître les données inexacts, dont l'utilisation pourrait porter atteinte aux droits de la personnalité. C'est déterminant dans ce cadre de prévention. La Commission du conseil national, contrairement aux Conseils des Etats, estime qu'il n'y a pas lieu de faire d'exceptions sur ce point. Appliquée raisonnablement, comme les autres dispositions sur la protection des droits de la personnalité, le droit de rectification – car c'est de cela qu'il s'agit – ainsi garanti devrait pouvoir s'exercer sans porter atteinte aux principes de la liberté de la presse garanti par la constitution.

Le groupe libéral entre en matière, votera les propositions de la majorité de la commission et nous réinterviendrons au sujet de la protection de l'Etat lorsque nous discuterons de l'article 21 de la loi.

Portmann: Natürlich ist die Freiheit in der offenen Gesellschaft ohne den Preis ihres Missbrauchs nicht zu haben. Natürlich gilt es, den Kern der Medienfreiheit zu schützen. Natürlich schafft die Veröffentlichung von wahren Daten – nicht schon die Veröffentlichung der Ware Daten – in der freien Gesellschaft Transparenz und trägt zum sicheren Zusammenleben, zur besseren Lebensqualität bei. Natürlich leistet der Journalist, der für das Tagesbedürfnis des Publikums berichtet, und natürlich leistet der Chronist, der hintab wertend den Zeitlauf verdichtet, Arbeit für die Meinungsbildung des Publikums.

Für die freie Meinungsbildung der Bürgerschaft, zum besseren Zusammenleben in der Gesellschaft, dafür ist die Medienfreiheit da. Wenn die Medienfreiheit keine ethisch-dynamische Dimension auf die Gesellschaft hin hätte, wäre sie in der offenen Gesellschaft nicht derart sakrosankt. Sowohl die Meinungsäusserungsfreiheit des Medienschaffenden als auch der Persönlichkeitsschutz des Bürgers sind hohe Rechtsgüter. Sie sind in Konkurrenz gegen die Meinungsbildungsfreiheit der Gesellschaft abzuwägen.

Weil die CVP-Fraktion diesen Aspekt des Datenschutzrechtes zweimal kritisch diskutiert hat, ist sie nicht nur für Eintreten, sondern auch dafür, dass die Medien dem Datenschutzrecht unterstellt werden.

Die freie Meinungsbildung in der offenen Gesellschaft ist für die CVP-Fraktion Ziel der Medienfreiheit. Die freie Meinungsbildung in der offenen Gesellschaft ist nur zu haben, wenn die Medien in Freiheit mit wahren Daten arbeiten.

Die CVP-Fraktion hat einerseits ein unverkrampftes Verhältnis zur Medienfreiheit und andererseits ein kritisch distanzierendes Verhältnis zur Art, wie die Medienfreiheit real gehandhabt wird. Die CVP-Fraktion hat ein waches Auge für die Gefahren, die der Medienfreiheit von der eigenen Medienwirtschaft her drohen. Und sie schliesst ihre Augen nicht vor den Gefahren, die der Persönlichkeit des einzelnen unserer Gesellschaft vom Missbrauch der Medienfreiheit her drohen. Nicht Maulkorb ist das Ziel, nicht Retourkutsche ist das Mittel, nicht Ueberreaktion ist das Vehikel, auf dem die CVP-Fraktion den Missbrauch von Personendaten – durch die Medien – schützen will.

Wenn ein respektierter Publizist heute in einem Interview mit der «Berner Zeitung» erklärt, die Schweiz würde innerhalb Europas ziemlich allein dastehen, wenn das Parlament beschlösse, die Medien dem Datenschutzrecht zu unterstellen, nutzt er seine Möglichkeit nicht, mit Hilfe der Medienfreiheit wahre Daten über die Mediensituation im europäischen Datenschutzrecht zu verbreiten. Der Pressefreiheit will niemand an den Kragen.

Darauf, dass im Rechtsstaat der Missbrauch von Daten mit Hilfe des Rechts anzugehen ist, weist uns Karl Popper in seinem Werk «Die offene Gesellschaft und ihre Feinde» hin. Karl Popper und die CVP-Fraktion schätzen den Wert der Medien für die offene Gesellschaft hoch ein. Aber Karl Popper meint in der Fussnote 159 zum Kapitel 7 des zweiten Bandes: «Gesetze zum Schutz der Demokratie befinden sich noch immer in einem ziemlich zurückgebliebenen Entwicklungsstadium. Gar manches liesse sich tun und sollte getan werden. Zum Beispiel überlässt man Pressefreiheit mit dem Ziel der Öffentlichkeit

keit genaue Nachrichten zukommen zu lassen. Aber von diesem Standpunkt aus betrachtet, ist sie eine sehr ungenügende institutionelle Garantie für die Erreichung dieses Ziels. Was gute Zeitungen gegenwärtig gewöhnlich auf eigene Initiative hin tun, nämlich der Öffentlichkeit alle zur Verfügung stehenden wichtigen Neuigkeiten zukommen zu lassen, liesse sich wohl als ihre Pflicht festsetzen, und das entweder durch sorgfältig formulierte Gesetze oder durch Errichtung eines von der öffentlichen Meinung gebilligten Moralkodexes.»

Der Präsident des Schweizerischen Buchhändler- und Verleger-Verbandes dagegen meinte, in der Demokratie sei jede präventive Regelung der Medienfreiheit ein Sakrileg. Der demokratische Rechtsstaat habe gegen den Missbrauch der Medienfreiheit einzig repressiv, negativ, strafend einzuschreiten. Die CVP-Fraktion weiss auch, dass es Pflicht der gesetzgebenden Gewalt ist, den Ordnungswillen des Souveräns beim Erlass dieses Gesetzes so klar auszudrücken, dass nicht die nachgeordnete Rechtsprechungsgewalt selbstherrlich Richterrecht setzt.

Nun, diese Datenschutzvorlage will gesellschaftspolitisch mehr möglich machen als die freie Meinungsbildung der Bürgerschaft.

Die CVP-Fraktion steht hinter den Zielen, die vom Gesetz angestrebt werden: Das Amtsgeheimnis ist zu konkretisieren, im Bund von Amt zu Amt und gegenüber Dritten; die Daten vom Bund und von Privaten sind korrekt zu beschaffen und zu verifizieren; richtige Daten sollen massvoll bearbeitet werden; die Registrierten sollen ein Recht auf Auskunft haben, welche Daten über sie bearbeitet werden; falsche Daten sind zu korrigieren; Datensammlungen sind zuhanden eines öffentlichen Registers zu melden; Personendaten sollen nur dann ins Ausland geliefert werden dürfen, wenn das die Betroffenen nicht schwer gefährdet.

Die CVP-Fraktion steht auch zu den nötigen Institutionen, die mithelfen sollen, den Datenschutz zu verwirklichen: zum Datenschutzbeauftragten und zur übergeordneten Datenschutzkommission. Zum Verbandsklagerecht äusserst sich die CVP-Fraktion nicht.

Die CVP-Fraktion steht einstimmig zum spezifischen und nun moderat formulierten «Staatsschutzartikel», Artikel 21, als Uebergangslösung. Sie steht ebenso einstimmig dafür ein, dass der Bundesrat nicht unter Druck gesetzt werden darf, das Staatsschutzgesetz innert fünf Jahren – und erst noch erfolgreich – durch eine allfällige Volksabstimmung zu peitschen. Der Artikel 21 ist nach der Auffassung der CVP-Fraktion von jeder Befristung zu befreien.

Bundesrat Koller: Schon die Kommissionsarbeit und jetzt die heutige Eintretensdebatte haben gezeigt, dass die Zeit für den Datenschutz arbeitet. Während nämlich noch in den siebziger und achtziger Jahren die Vorarbeiten für ein Datenschutzgesetz in der Öffentlichkeit auf relativ grosse Kritik gestossen sind, hat sich heute die Einsicht bezüglich der Notwendigkeit eines solchen Erlasses allgemein durchgesetzt.

Vielleicht ist gegenüber jenen, die in der Eintretensdebatte gesagt haben, es sei reichlich viel Zeit verlorengegangen, zu betonen, dass die Probleme in unserem föderalistischen Staat ja nicht ganz einfach waren. Einerseits war die Frage zu entscheiden, ob es ein Einheitsgesetz für den öffentlichen und privaten Bereich geben soll, und andererseits war die schwierige Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen zu lösen.

Im selben Mass, wie wir mit dem Umgang mit modernen Informatik- und Telekommunikationsmitteln vertraut geworden sind und deren Vorteile schätzen gelernt haben, sind wir uns auch ihrer Gefahren bewusst geworden. Umstrittene Informationsbearbeitungen im öffentlichen wie im privaten Bereich haben uns für die Belange des Persönlichkeitsschutzes unterdessen sensibilisiert, und Datenschutz ist ja nichts anderes als Persönlichkeitsschutz.

Auch in unserem Land hat sich bereits eine gewisse Gerichtspraxis zu Datenschutzfragen entwickelt, die sich an den Vorarbeiten zum Gesetz orientiert und dieses zugleich ein Stück weit vorausgenommen hat. Ferner sind zum Teil in den Kantonen

den die Gesetzgeber aktiv geworden. Heute besitzen zehn Kantone kantonale Datenschutzgesetze für ihre kantonalen Verwaltungen.

Auch auf internationaler Ebene hat der Datenschutz Raum gewonnen: Nicht nur im Europarat, der besonders wertvolle Pionierarbeit geleistet hat, sondern neuerdings auch in der Europäischen Gemeinschaft steht der Datenschutz auf der Traktandenliste. Mit dem Entwurf für eine eigene Richtlinie über den Datenschutz ist dieser jetzt auch Gegenstand der Gesetzgebung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Betrachtet man diese verschiedenen Datenschutzbestrebungen wie auch die bereits bestehenden Gesetze im Ausland genauer, so zeigt sich, dass die materiellen Leitideen des Datenschutzes überall recht ähnlich sind. Man kann sagen, dass es heute bereits einen international konsolidierten Grundbestand von Datenschutzprinzipien gibt. Ausgangspunkt ist dabei die Ueberzeugung, dass die Bearbeitung von Informationen über Menschen, von Personendaten also, im Kern die Persönlichkeit berühren kann. Wenn falsche Informationen über uns verbreitet werden, wenn unsere Privat- oder Intimsphäre verletzt wird, wenn ohne unser Wissen und unsere Zustimmung Angaben über uns für einen uns verborgenen, nicht vorhergesehenen Zweck verwendet werden, können unsere Selbstbestimmung und unsere persönliche Entfaltung empfindlich eingeschränkt werden.

Diesen Gefahren will das Datenschutzgesetz entgegenreten. Zwar ist es Merkmal unserer Informationsgesellschaft, dass der Austausch von Sach- und Personeninformationen ein nie gekanntes Ausmass angenommen hat. Diese Entwicklung lässt sich zweifellos nicht rückgängig machen. Aber gerade darum müssen wir uns dafür einsetzen, dass über Personendaten, weil sie ein Teil der Persönlichkeit sind, nicht beliebig, nicht schrankenlos verfügt werden kann. Datenschutzrecht soll – so könnte man etwas allgemeiner formuliert sagen – sicherstellen, dass fair mit personenbezogenen Informationen umgegangen wird und dass die Bearbeitung von Daten für die Betroffenen transparent ist.

Im Entwurf für ein Datenschutzgesetz, das Sie heute beraten, wird dieser Grundbestand an allgemeingültigen Prinzipien vor allem in Artikel 4 festgehalten. Es sind die Prinzipien der Rechtmässigkeit, es ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit der Bearbeitung, der Richtigkeit der Daten, der Zweckbindung der Daten und der nötigen Sicherheitsmassnahmen für die Informationssysteme.

Auch die Instrumente des Datenschutzes, das heisst die Hilfsmittel, mit denen die Bürger in die Lage versetzt werden sollen, ihre persönlichkeitsrechtlichen Ansprüche durchzusetzen, ähneln sich in den einzelnen Ländern sehr stark. Ueberall – so auch in unserem Entwurf – steht das Auskunftsrecht im Vordergrund. Er ist gleichsam der Schlüssel zum Datenschutz. Jedermann soll bei Datensammlungen in jene Informationen Einblick nehmen dürfen, die ihn selber betreffen. Nur so kann er sich gegen falsche Angaben wehren und deren Weitergabe an Dritte verhindern.

Damit aber dieses Auskunftsrecht überhaupt zum Zuge kommen kann, muss mindestens für die bedeutendsten Datensammlungen eine Art öffentlich zugänglicher Plan bestehen. Diese Aufgabe erfüllt das Register der Datensammlungen, das vom Datenschutzbeauftragten geführt wird. Es soll den Bürgern einerseits zeigen, welche Karteien in der Bundesverwaltung geführt werden. Es soll aber auch Hinweise geben auf jene Datensammlungen Privater, die unter persönlichkeitsrechtlichen Gesichtspunkten besonders heikel sind.

Wir haben jedoch, gewarnt durch Erfahrungen im Ausland, darauf geachtet, dass das Gesetz nicht zu einer übertriebenen Datenschutzbürokratie führt. So wird von Bewilligungspflichten für die Einrichtung von Datensammlungen und Informationssystemen, wie sie gewisse ausländische Gesetzgebungen kennen, abgesehen. Private müssen sodann ihre Datensammlung nur melden, wenn verschiedene Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind, dass heisst, wenn tatsächlich ein erhebliches, überdurchschnittliches Gefährdungspotential besteht. Zudem haben wir Wert darauf gelegt, dass der Mehraufwand, den das Datenschutzgesetz dem Datenbearbeiter verursachen kann, sich in zumutbarem Rahmen hält. Auch die straf-

rechtlichen Bestimmungen haben wir auf das unbedingt Notwendige reduziert.

Herrscht somit in bezug auf die materiellen Grundsätze und die wichtigsten Instrumente in der in- und ausländischen Gesetzgebung eine grosse Einheitlichkeit, so gilt dies kaum für die Struktur der Datenschutzgesetze und auch nicht für die Regelung der datenschutzrechtlichen Aufsicht.

Ein wesentliches Merkmal des schweizerischen Entwurfs besteht darin, dass dieser sowohl den Datenschutz in der Bundesverwaltung wie auch jenen im privaten Bereich im gleichen Gesetz regelt. Für eine solche Konzeption spricht, dass die allgemeingültigen Datenschutzgrundsätze auf beiden Gebieten die gleichen sind. Der Betroffene kann durch die Informationsbeschaffung und -weitergabe Privater ebenso stark wie durch die Datenbearbeitung staatlicher Behörden verletzt werden. Aber auch das Anliegen einer ökonomischen Gesetzgebung legt eine solche Lösung nahe, denn so lassen sich Ueberschneidungen und Wiederholungen vermeiden, letztlich also Normen sparen.

Allerdings weist der privatrechtliche Datenschutz innerhalb des Gesetzes eine andere, eine spezifische Struktur auf. Der privatrechtliche Datenschutz soll nichts anderes als eine Konkretisierung des Persönlichkeitschutzes sein, wie er bereits in Artikel 28 des Zivilgesetzbuches verankert ist. Der Entwurf versucht zu umschreiben, wann eine Datenbearbeitung zu einer Persönlichkeitsverletzung im Sinne des ZGB führt und die dort vorgesehenen Rechtsfolgen nach sich zieht. Im öffentlich-rechtlichen Datenschutz dagegen finden sich klare Gebote und Verbote an die Adresse der Verwaltung.

Da das Gesetz niemals auf die ganze Vielfalt von Datenschutzproblemen eine Antwort geben kann, ist die Ausgestaltung der datenschutzrechtlichen Aufsicht von entscheidender Bedeutung. In dieser Beziehung weichen die Lösungen in den einzelnen Ländern je nach Rechtssystem und Rechtstradition wesentlich voneinander ab. Auf diesem Gebiet besteht wohl auch die wichtigste materielle Differenz zwischen Ständerat auf der einen Seite und Bundesrat und nationalrätlicher Kommission auf der anderen.

Nach der Konzeption von Bundesrat und nationalrätlicher Kommission wird als eine Art Vermittler zwischen Datenbearbeiter und Bürger der Datenschutzbeauftragte geschaffen. Er soll nicht nur die Datenbearbeitung der Bundesorgane, sondern auch jene der Privaten beobachten. Er hat allerdings nur eine Vermittlungsfunktion und selber keine Entscheidungskompetenzen. Bei gewichtigen Konflikten soll er indessen – wenn sie sich nicht gütlich beilegen lassen – die Möglichkeit haben, einen richterlichen Entscheid durch die Datenschutzkommission herbeizuführen.

Bei dieser Kommission handelt es sich um eine Schieds- und Rekurskommission, wie wir sie auch auf anderen Gebieten des Verwaltungsrechtes kennen. Eine Besonderheit dieser Kommission ist, dass der Datenschutzbeauftragte ihr auch bestimmte Streitigkeiten von grundsätzlicher Bedeutung zwischen privaten Datenbearbeitern und den Betroffenen unterbreiten kann. Die Schieds- und Rekurskommission übernimmt damit eine Aufgabe, die sonst gewöhnlich dem Zivilrichter zukommt. Vorbild für diese Regelung im neuen Datenschutzgesetz war das Modell im Kartellgesetz.

Die Klagelegitimation des Datenschutzbeauftragten ist nun aber vom Ständerat gestrichen worden. Er war der Auffassung, eine solche Behördenklage stelle im Privatrecht einen Fremdkörper dar. Ein Antrag, als Kompensation dafür zum Teil ein Verbandsklagerecht vorzusehen, ist im Ständerat relativ knapp gescheitert. In diesem Punkt ist die Vorlage sicher in einem unbefriedigenden Zustand in Ihren Rat gekommen.

Die nationalrätliche Kommission ihrerseits ist nun noch einen Schritt weiter gegangen als der Bundesrat. Sie hat nämlich nicht nur die Klagelegitimation des Datenschutzbeauftragten wieder in den Entwurf aufgenommen, sondern zusätzlich noch ein eingeschränktes Verbandsklagerecht vorgesehen. Meiner Meinung nach ist damit des Guten zuviel getan worden. Nach meinem Dafürhalten sollte sich Ihr Rat daher für die ursprüngliche Konzeption des Bundesrates mit dem Datenschutzbeauftragten entscheiden. Sonst besteht tatsächlich die Gefahr einer Ueberdotierung von aufsichtsrechtlichen In-

strumenten im Datenschutz. Frau Zölch als Sprecherin der SVP-Fraktion hat auch darauf hingewiesen. Nach meiner Beurteilung ist die Klagelegitimation des Datenschutzbeauftragten ein wirksames Instrument als das private Verbandsklagerecht. Deshalb möchte ich Sie bitten, dieser Konzeption zum Durchbruch zu verhelfen.

Lassen Sie mich nach diesem knappen Ueberblick über Grundsätze und Struktur des vorgeschlagenen Datenschutzgesetzes noch auf drei Einzelfragen eingehen, die auch in Ihrem Rat bereits ausführlich behandelt worden sind.

Während der Ausarbeitung des Datenschutzgesetzes hat sich von Anfang an immer wieder die Frage gestellt, ob und in welchem Ausmass das Gesetz auch auf die Datenbearbeitung in den Kantonen, d. h. vor allem auf die Informationsbearbeitung in den kantonalen Verwaltungen, Anwendung finden soll. Die Bundesverfassung lässt eine umfassende Datenschutzregelung im kantonalen öffentlichen Bereich aber nicht zu. Hingegen ist es verfassungsrechtlich möglich, kantonale Organe den Datenschutzregelungen des Bundes zu unterwerfen, soweit sie Bundesrecht vollziehen.

Um nun den Datenschutz auch in jenen Kantonen weiter voranzutreiben – und Sie haben gehört, es ist noch die Mehrzahl, bis heute haben nur zehn Kantone ein kantonales Datenschutzgesetz –, schlägt Ihre Kommission in Artikel 30a vor, dass das Datenschutzgesetz des Bundes in den Kantonen, die noch kein eigenes Gesetz erlassen haben, grundsätzlich Anwendung finden soll, soweit es um den Vollzug von Bundesrecht geht. Das dürfte eine schonende, im Interesse der Bürger aber doch notwendige Verbesserung der Vorlage sein. Die Kantone haben sich im Vernehmlassungsverfahren 1984 zwar gegen diese Lösung gewehrt. Fairerweise muss ich jenen Kantonen, die noch kein eigenes Datenschutzgesetz haben, auch zugestehen, dass viele natürlich den Erlass dieses Bundesdatenschutzgesetzes abgewartet haben. Aber da die Kantone nach Erlass des Bundesdatenschutzgesetzes jederzeit durch Erlass eines eigenen Gesetzes die Möglichkeit haben, aus dieser Verpflichtung von Artikel 30a wieder entlassen zu werden, scheint mir das ein vernünftiger Kompromiss zu sein.

Ein zweites Problem ist das Verhältnis von Datenschutz und Medien. Ihre Kommission ging davon aus, dass das Datenschutzgesetz, insbesondere die Regelung des Auskunftsrechtes, nicht zu einer Beeinträchtigung der Pressefreiheit und insbesondere auch nicht zu einer indirekten Zensur führen dürfe. Die Medien haben diese Intention Ihrer Kommission offenbar nicht so gesehen. Aber die Kommission und der Bundesrat waren sich bewusst, dass Persönlichkeitsverletzungen, welche von der Presse begangen werden, in vielen Fällen sehr schwer wiegen und oft auch gar nicht mehr wiedergutmacht werden können. Zu Recht hat sich deshalb die Kommission gefragt, ob es angesichts dieses Gefährdungspotentials wirklich angehen könne, die Medien total aus dem Anwendungsbereich dieses Datenschutzgesetzes zu entlassen.

Der Bundesrat und die Kommission sind der Meinung, dass das nicht getan werden kann. Auch die Medien müssen zur Kenntnis nehmen, dass das Datenschutzgesetz einer Verstärkung des Persönlichkeitsschutzes dient; das ist ein Kennzeichen der allgemeinen jüngeren Rechtsentwicklung. Dieses Bestreben nach Verstärkung des Persönlichkeitsschutzes kann angesichts des bestehenden Gefährdungspotentials auch vor den Medien nicht Halt machen. Es geht vielmehr darum, den rechten Ausgleich zwischen dem Anliegen einer freien Presse und jenem des Persönlichkeitsschutzes zu finden; darum hat sich die Kommission sehr intensiv bemüht, und wir werden uns wohl in der Detailberatung hier im Rat noch einmal sehr intensiv darum bemühen.

Ein drittes Detailproblem: Datenschutz im Staatsschutz. Schon in der Kommission ist immer wieder geltend gemacht worden, der Bund habe zurzeit überhaupt keine gesetzliche Grundlage für den Staatsschutz. Und wenigstens Herr Thür hat diese Behauptung auch heute wiederholt. Er hat sogar gesagt, das zeuge von einem sehr bedenklichen Demokratieverständnis des Bundesrates.

Ich möchte Sie doch bitten, den neuesten Bundesgerichtsentscheid zur Kenntnis zu nehmen. Das Bundesgericht hat am

29. Mai dieses Jahres über die beiden staatsrechtlichen Klagen, im Zusammenhang mit der Verordnung des Bundes vom 5. März 1990 über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes, entschieden. Es hat die Klage des Kantons Genf gegen den Bund abgelehnt und die Klage des Bundes gegen den Kanton Basel-Landschaft gutgeheissen und festgestellt, dass der Bundesrat beim Erlass der erwähnten Verordnung im Rahmen seiner Zuständigkeit gehandelt habe. Das Bundesgericht hat gleichzeitig den Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Basel-Landschaft vom 7. November letzten Jahres für nichtig erklärt.

Wir besitzen zwar die schriftliche Begründung dieses für den Staatsschutz sehr wichtigen Urteils noch nicht. Meine Mitarbeiter, die bei der öffentlichen Urteilsberatung dabei waren, haben mir aber gesagt, es lasse sich folgendes eindeutig aus diesem Urteil ableiten: Das Bundesgericht hat im Rahmen dieser beiden Klageverfahren nicht nur die Kompetenz des Bundes zum Erlass der Staatsschutzverordnung festgestellt, sondern mit seinem Entscheid auch die Bundeskompetenz zur Regelung des Staatsschutzes auf Verfassungs- und Gesetzesstufe eindeutig bejaht. Es ist dabei – wie ich immer gesagt habe – bewährten rechtlichen Anschauungen gefolgt. Danach kommt dem Bund – gestützt auf die Artikel 85 und 102 der Bundesverfassung – die materielle Kompetenz zum Ergreifen von Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit zu. Diese Zuständigkeit ist dem Bund laut Bundesgericht im übrigen auch ohne ausdrückliche Grundlage gleichsam als Vorverfassungsrecht aus dem eigentlichen Staatszweck heraus mitgegeben. Diese Kompetenz des Bundes ist dann durch Artikel 17 Absatz 3 der Bundesstrafprozessordnung konkretisiert worden.

In bezug auf die Interpretation von Artikel 17 Absatz 3 hatte sich das Bundesgericht vor allem auf die Entstehungsgeschichte gestützt und festgestellt, dass dem Bund seit Ende des letzten Jahrhunderts bei der Verfolgung staatsgefährlicher und verbrecherischer politischer Umtriebe stets eine Koordinations- und Leitungsrolle zugekommen sei. In der Regel habe der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben mit den kantonalen Polizeibehörden zusammengearbeitet. Diese Kompetenzen des Bundes müssten auch heute anerkannt werden. Daneben bejahte das Bundesgericht allerdings auch eine eigenständige kantonale Zuständigkeit im Bereich des Staatsschutzes.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Bundesgericht in seinem Urteil die Führungskompetenz des Bundes im Bereiche des Staatsschutzes ganz klar bestätigt und auch klar festgestellt hat, dass unsere bisherige Staatsschutzpraxis eine gesetzliche Grundlage habe. Das soll uns allerdings nicht hindern – und das auch wiederum in Übereinstimmung mit dem Bundesgericht –, Ihnen möglichst rasch ein verbessertes Staatsschutzgesetz zu unterbreiten. Denn der Bundesrat war sich immer einig, dass Artikel 17 des Bundesstrafprozesses aus historischer Sicht zwar genügt – das liegt in der Natur der Sache, der Bundesstrafprozess stammt aus den dreissiger Jahren –, den heutigen Anforderungen einer Kompetenzumschreibung jedoch nicht mehr voll zu entsprechen vermag. Wir werden Ihnen daher ein neues Staatsschutzgesetz mit klareren und detaillierteren gesetzlichen Grundlagen unterbreiten.

Es schien mir wichtig, Ihnen, bevor Sie morgen in die grosse Staatsschutzdebatte einsteigen, diese Klarstellung durch den bundesgerichtlichen Entscheid bekanntzugeben.

Ich gebe zu, dass dieses Datenschutzgesetz erdauert werden musste. Der langwierige Arbeitsprozess hat aber auch zu einer Läuterung des Entwurfs und zu einem grösseren Konsens über die Notwendigkeit eines Datenschutzgesetzes geführt.

Es ist nun über zwanzig Jahre her, seit im deutschen Bundesland Hessen das erste Datenschutzgesetz der Welt in Kraft getreten ist. Wir haben unterdessen vielfältige Erfahrungen mit der elektronischen Datenverarbeitung und auf internationaler Ebene auch mit dem Datenschutz machen können. Die früher zum Teil vorhandene, fast panische Angst vor dem Computer ist glücklicherweise gewichen. Andererseits vermögen wir heute die tatsächlichen Risiken der Informationsgesellschaft klarer zu erkennen und nüchterner zu beurteilen.

Der vorliegende Gesetzentwurf gibt auf diese Gefahren eine adäquate Antwort, nicht im Detail, aber wenigstens im Grundsätzlichen. Seine Prinzipien werden für eine längere Zeit einen wirksamen Schutz gegen übermässige Eingriffe in die persönliche Freiheit der Menschen bieten. Dabei verschliesst sich das Gesetz der weiteren technischen Entwicklung nicht. Es ist insofern technisch neutral gehalten. Der Entwurf steht auch – was heute ja von besonderer Bedeutung ist – im Einklang mit allen Bestrebungen zum Schutze der Persönlichkeit auf europäischer Ebene. Er ist in diesem Sinne des Wortes also auch europafähig.

Ich bitte Sie daher, auf die Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

(Die Aenderung betrifft nur den französischen Text)

Abs. 2 Einleitung, Bst. a, c–h

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2 Bst. abis, b

Streichen

Abs. 2 Bst. i (neu)

i. Daten, die das Internationale Komitee vom Roten Kreuz bearbeitet.

Art. 2

Proposition de la commission

Al. 1

.... les traitements de données concernant des personnes physiques

Al. 2 introduction, let. a, c–h

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2 let. abis, b

Biffer

Al. 2 let. i (nouvelle)

i. aux données traitées par le Comité international de la Croix-Rouge.

M. Cotti, rapporteur: L'alinéa premier de l'article 2 – Champ d'application – impose des obligations aux personnes dites privées et aux organes fédéraux. L'expression «personnes privées» désigne des personnes qui traitent les données dans le cadre d'une relation de droit privé. La catégorie des organes fédéraux comprend en premier lieu toutes les unités administratives de la Confédération qui oeuvrent de manière indépendante dans la sphère d'attribution précise.

Le Conseil des Etats a voulu indiquer que la loi régit les données des personnes physiques et morales. Nous avons voulu préciser, après discussion, que la présente loi s'applique au traitement des données concernant les personnes physiques et morales, et non pas effectuées par ces personnes. Une certaine confusion aurait pu se produire avec le texte du Conseil des Etats car c'est bien l'objet et non pas le sujet de la protection qui est une personne physique ou morale. Le maître du fichier ne doit pas être qualifié, c'est le fait de tenir un fichier qui le soumet à la loi, qu'il soit personne privée ou organe fédéral. Cette mise au point ne concerne que le texte français.

L'alinéa 2 indique les cas où la loi ne s'applique pas. Je décrirai les différents cas de cet alinéa 2, en laissant de côté la lettre b dont nous parlerons ultérieurement. La loi ne s'appli-

que donc pas, selon la lettre a, aux données traitées par une personne physique pour un usage exclusivement personnel et communiquées seulement à ses proches. C'est une exception opportune. Il s'agit presque toujours de données qui n'intéressent que celui qui les a rédigées et qui n'a aucune envie de les rendre publiques. Il s'agit d'idées à caractère provisoire et incomplet. Il faudrait donc déterminer cas par cas quand les données servent exclusivement à l'usage privé, ce qui, en général, se produit lorsque le traitement des données n'a aucune conséquence pour la personne concernée, ni du point de vue juridique ni du point de vue économique. Il est en effet hors de question qu'une personne puisse être tenue de révéler le contenu de son agenda tout comme un avocat les notes qu'il est amené à prendre dans l'exercice de sa profession, à titre de pense-bête, du moment qu'il n'en fait qu'un usage strictement personnel. En pratique, le juge n'aura certainement aucune difficulté dans la concrétisation de cette norme. Il est d'ailleurs évident que lorsque quelqu'un subit une atteinte à la suite d'un quelconque traitement de données à usage exclusivement personnel, il est toujours possible de faire valoir les prétentions qui découlent de la protection générale de la personnalité constituées par les articles 28 et suivants du Code civil.

A la lettre abis, nous proposons d'abolir l'exception faite par le Conseil des Etats pour la Confédération, les cantons, les communes, ainsi que les Etats étrangers et les organisations internationales. L'idée du Conseil des Etats en introduisant cette lettre abis, c'est que les corporations de droit public doivent avoir le maximum de transparence et ne pas pouvoir par conséquent se référer à la loi sur la protection des données pour protéger les données recueillies par elles-mêmes. Naturellement, lorsque ces corporations de droit public traitent des données, elles sont soumises à la loi. Notre commission a décidé de biffer cet alinéa abis pour les raisons suivantes. Le problème de savoir si la Confédération, les cantons, les communes, ainsi que les Etats étrangers et les organisations internationales sont soumises à la protection des données est du domaine du droit public. La commission du Conseil national considère que le principe est clair: dès que des communes ou d'autres corporations agissent dans le domaine du droit privé, c'est le droit privé qui sera appliqué, donc le Code civil suisse et la loi sur la protection des données. En outre, c'est un principe général du droit des gens que les Etats étrangers et les organisations internationales ne sont pas soumis à des normes de droit interne. Ce problème est réglé dans chaque cas dans les accords concernant le siège, «Sitzabkommen». La loi sur la protection des données sera donc appliquée si le cas est prévu dans les accords de siège.

En ce qui concerne la lettre i que nous avons ajoutée, notre commission a adopté une proposition de M. Petitpierre créant une exception pour les données traitées par le Comité international de la Croix-Rouge. En effet, le CICR est une association de droit civil au sens des articles 60 et suivants du Code civil et n'est donc pas considéré vraisemblablement comme une organisation internationale. Il pourrait donc être soumis à des normes de droit interne et, par conséquent, à la loi sur la protection des données. Il ne fait pourtant aucun doute que le Comité international de la Croix-Rouge, qui accomplit une mission humanitaire de la plus haute importance, ne doit pas être soumis à cette loi. Il serait inacceptable qu'il soit tenu de donner accès à ses données en préjugant ainsi les personnes qu'il entend protéger.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Die Kommission hat drei Aenderungen gegenüber der ständerätlichen Fassung vorgenommen. Sie schlägt Ihnen die Streichung von Absatz 2 Litera abis, die Streichung von Litera b und eine Ergänzung um eine Litera i vor.

Die Streichung von Litera abis hat damit zu tun, dass die Formulierung, wie sie der Ständerat vorgenommen hat, vielleicht mehr zur Verwirrung als zur Klärung darüber dient, was vom Datenschutz erfasst ist und was nicht. Mit Litera abis wollte der Ständerat rein statistische Daten über den Bund, die Kantone und die Gemeinden vom Datenschutz ausschliessen. Sobald es sich aber um Angaben über Gemeindebürger handelt, sind

diese natürlich wieder vom Datenschutz betroffen und können sich auf die entsprechenden Grundlagen berufen; das alles wird aus der Version des Ständerates nicht klar. Wir bitten Sie daher – um hier Missverständnisse zu vermeiden –, diesen Buchstaben zu streichen.

Wir schlagen Ihnen entsprechend unseren Ausführungen im Eintretensvotum vor, Litera b in Absatz 2 («Daten, die in periodisch erscheinenden Medien wie Presse, Radio und Fernsehen veröffentlicht werden») ebenfalls zu streichen. Litera b, wie sie auf der Fahne in der Fassung des Bundesrates und Ständerates noch enthalten ist, ist missverständlich. Gemeint war nie, dass die Medien überhaupt nicht unter das Datenschutzgesetz fallen sollen, sondern mit dem Buchstaben b wollte man aussagen, dass bei jenen Daten, die in Radio, Fernsehen oder Presse schon veröffentlicht worden sind und wo eben das Gegendarstellungsrecht zur Anwendung kommen kann – Gegendarstellungsrecht gemäss ZGB –, nicht auch noch das Datenschutzrecht gelten soll.

Wir wollen eben genau das vermeiden, was viele Medienschaffende offenbar befürchten, dass keine Kumulation dieser beiden Instrumente für bereits publizierte Daten gelten soll. Das heisst also, die Datenschutzbestimmungen gelten nur für Personendaten, die noch nicht publiziert sind, wenn noch keine Veröffentlichung der Daten stattgefunden hat, d. h. also im Vorfeld der Publikation. Wenn sie publiziert sind, gilt das Instrumentarium des ZGB.

Schliesslich schlagen wir Ihnen eine Ergänzung um Buchstabe i vor. Es handelt sich um die Sondersituation des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Das IKRK ist eigentlich ein Verein im Sinne von Artikel 60 ZGB und würde damit unter das Datenschutzgesetz fallen. Auf der anderen Seite hat das IKRK völkerrechtlich ganz delicate Verpflichtungen wahrzunehmen. Es entstanden daher im Kreise des IKRK Befürchtungen, dass durch Einsichtsrechte allenfalls plötzlich ganz gefährdete Personkreise exponiert würden. Wir haben darum das IKRK in die Ausnahmen vom Datenschutzrecht aufgenommen, damit die Sicherheit besteht, dass nicht Dinge geschehen, die niemand will, Dinge, die im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verpflichtungen dieser Organisation äusserst heikel sein könnten.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Einleitung, Bst. b, d, f, h, i bis, k, l

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Bst. a

a. Daten: alle Angaben, die sich

(Dieser Antrag hat zur Folge, dass in verschiedenen anderen Artikeln des Entwurfes das Wort «Personendaten» durch «Daten» ersetzt werden muss.)

Bst. c, g

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Bst. e

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I

(Thür, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Vollmer)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit II

(Cincera, Aregger, Guinand, Hösli, Reimann Maximilian)

....

1. Streichen

Bst. i

i. aufgebaut ist, dass die Daten nach betroffenen Personen erschliessbar sind;

Art. 3

Proposition de la commission

Introduction, let. b, d, f, h, i bis, k, l

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Let. a

a. Données: toutes les informations ...

(cette proposition a pour conséquence la modification du terme «données personnelles» en «données» dans différents articles du projet)

Let. c, g

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Let. e**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I

(Thür, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Vollmer)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité II

(Cincera, Aregger, Guinand, Hösli, Reimann Maximilian)

....

*1. Biffer**Let. i*

(La modification ne concerne que le texte allemand)

Einleitung, Bst. a–d – Introduction, let. a–d

Angenommen – Adopté

Bst. e – Let. e

Thür, Sprecher der Minderheit I: Beim Minderheitsantrag zu Artikel 3 Buchstabe e geht es um die Definition der besonders schützenswerten Personendaten. Ich schlage Ihnen vor, hier an der ständerätlichen Fassung festzuhalten. Die bundesrätliche Fassung zählt jene Elemente abschliessend auf, die unter den Begriff der besonders schützenswerten Personendaten fallen sollen. Demgegenüber hat der Ständerat eine offenere Fassung gewählt; er definiert zunächst die besonders schützenswerten Personendaten ganz allgemein als Daten, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder ihrer Verknüpfung mit anderen Daten eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht. So die ständerätliche Definition der besonders schützenswerten Personendaten.

Diese generelle Umschreibung der besonders schützenswerten Personendaten ergänzt der Ständerat durch einige Leitplanken. Es wird insbesondere gesagt, wann man ein Datum als besonders schützenswert betrachten soll, und zwar mit einer nicht abschliessenden Aufzählung wesentlicher Punkte. Das scheint mir in diesem Bereich richtig zu sein. Die ständerätliche Fassung verhindert, dass hier abschliessend festgestellt wird, was besonders schützenswert ist, und ermöglicht, dass der Richter in Zukunft mit diesen Leitplanken eine Rechtsentwicklung in die Wege leiten kann, wenn dies aufgrund der künftigen Entwicklung nötig ist.

Wir können gerade im Bereich der besonders schützenswerten Personendaten heute nicht abschliessend sagen, was der einst einmal unter diesen Begriff fallen soll. Dass die abschliessende Definition zu Problemen führen kann, haben wir bei der Behandlung von Artikel 328b des Obligationenrechts festgestellt – auf der Fahne auf Seite 15.

Bei Artikel 328b OR geht es um die Bearbeitung von Personendaten durch den Arbeitgeber. Bei der Diskussion dieses Artikels haben wir festgestellt, dass beispielsweise Fragen nach dem Charakter des Arbeitnehmers nicht unter die besonders schützenswerten Personendaten fallen würden, wenn die bundesrätliche Fassung als Grundlage verwendet würde. Wenn Sie sich dieses Beispiel vor Augen halten, müssen Sie sagen, dass das absurd ist. Der Arbeitgeber kommt aufgrund des Arbeitsverhältnisses, aufgrund der sehr nahen Beziehung zum Arbeitnehmer in der Regel zu einer Menge von sehr persönlichen Informationen, die für ihn die Möglichkeit schaffen, ein Charakterbild zu erstellen. Die Person des Arbeitnehmers wird bis zu einem gewissen Grad für den Arbeitgeber transparent. Charakterliche Eigenschaften können auch intime Bereiche betreffen, die im Normalfall nur sehr nahestehenden Personen bekannt sind. Gerade solche Eigenschaften würden also nicht als besonders schützenswert gelten, wenn Sie die

bundesrätliche Fassung unterstützen würden. Diese Konsequenz ist nicht haltbar.

Die ständerätliche Fassung würde, weil sie nicht abschliessend ist, die Möglichkeit schaffen, dass ein solches Datum durch die Rechtsschutzentwicklung des Richters als besonders schützenswert bezeichnet werden könnte. In der Kommissionsberatung hat der Bundesrat eingeräumt, dass die ständerätliche Lösung vom Schutzgedanken her Vorteile aufweise. Er sieht jedoch die Nachteile in der Rechtsunsicherheit, weil die abschliessende Aufzählung ein für allemal festlegen würde, was besonders schützenswert wäre und was nicht.

Dieser Nachteil ist in Kauf zu nehmen, wenn es um ein derart sensibles Gebiet geht wie die besonders schützenswerten Personendaten. Hier müssen Sie der Rechtsentwicklung die Möglichkeit geben, dass sie neuen Sachverhalten angepasst werden kann. Ich betrachte deshalb die starre Lösung des Bundesrates als Nachteil und die offene Lösung des Ständerates als Vorteil, weil wir uns in einem besonders sensiblen Bereich befinden. Wir haben übrigens auch in anderen Rechtsbereichen – wo es um Fragen des Persönlichkeitsschutzes geht – nicht abschliessende Umschreibungen, damit sich das Recht weiterentwickeln kann, damit ein gewisser Beurteilungsspielraum für die Zukunft bleibt.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie, der ständerätlichen Fassung den Vorzug zu geben.

Cincera, Sprecher der Minderheit II: In Artikel 3 Buchstabe e werden die besonders schützenswerten Personendaten aufgelistet. Der Begriff «besonders schützenswert» ist eine qualitative Wertung. Es handelt sich um eine wichtige Liste mit den wichtigsten schützenswerten Daten. Diese Liste enthält zwei Sorten solcher Daten: Erstens solche, welche die Privat- und Intimsphäre der Persönlichkeit betreffen, und zweitens solche, welche in einer offenen, demokratischen Gesellschaft als öffentliches Gut bezeichnet werden können und die übrigens der Vielfalt der Ansichten und Meinungen dienen.

Gegen einen strengen Schutz der Daten aus der Privat- und Intimsphäre hat wohl niemand etwas einzuwenden. In Klammern muss ich anfügen, dass diese Daten auch von den Medien als besonders schützenswürdig zu respektieren sind. Im Gesetz werden sie mit «Daten über: die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit, Massnahmen der sozialen Hilfe, administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen» umschrieben.

Die zweite Kategorie, also jene Daten, welche öffentliches Gut sind, werden mit den vier Begriffen «religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten oder Tätigkeiten» umschrieben. Abgesehen davon, dass diese Liste vermutlich mangels eines Staatsschutzgesetzes den Bereich der öffentlichen Meinungsbildung selektiv und damit zwangsläufig etwas einseitig abdeckt, gehören diese Ansichten und Tätigkeiten nicht in den Bereich der besonders schützenswerten Personendaten. Diese Ansichten und Tätigkeiten sind meistens öffentlich bekannt. In der Regel haben Leute, welche sich in der Gesellschaft auf irgendeinem dieser Gebiete aktiv betätigen, sogar ein vitales Interesse daran, dass ihre Ansichten und Tätigkeiten öffentlich zur Kenntnis genommen werden. Als Daten an sich unterstehen sie so oder so den allgemeinen Schutzbestimmungen dieses Gesetzes. Was das heisst, brauche ich nicht weiter zu erklären. Wenn schon, müsste man die Frage eines besonderen Schutzes dieser genannten Ansichten und Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem neuen Staatsschutzgesetz prüfen, denn dort hat es ja Schwierigkeiten gemacht, was der Staat mit diesen Ansichten macht. Im Datenschutzgesetz sind sie ein Fremdkörper, besonders übrigens dann, wenn wir auch die Medien diesem Gesetz unterstellen, denn die religiösen, weltanschaulichen, politischen und gewerkschaftlichen Tätigkeiten und Ansichten werden besonders über die Medien in die öffentliche Diskussion eingebracht. Auf der einen Seite sollen also die persönlichen und die Daten der Intimsphäre besonders geschützt werden, auf der andern Seite sollen alle jene Tätigkeiten und Ansichten, die in der Öffentlichkeit diskutiert werden sollen, wenn wir eine offene Gesellschaft sein wollen, eben nicht diesem besonderen Schutz unterstellt werden.

Es gibt also keine Rechtfertigung für die Errichtung eines gleich restriktiven Schutzmechanismus von Daten des öffentlichen Gutes wie für Daten aus der Privat- und Intimsphäre. Ich bitte Sie deshalb, dem Streichungsantrag der Minderheit II zuzustimmen.

Rechsteiner: Namens der SP-Fraktion bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen, hingegen den Antrag der Minderheit II zu verwerfen.

Zum Antrag der Minderheit I: Es scheint uns sinnvoll – wie der Ständerat beschlossen hat –, «Daten, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder ihrer Verknüpfung mit anderen Daten eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht», einem besonderen Schutz zu unterstellen, das heisst, die offene Formulierung zu wählen, um einen besseren Schutz der besonders schützenswerten Personendaten zu erreichen. Die offene Formulierung ist der abschliessenden Formulierung deswegen überlegen, weil sie eine gewisse Entwicklung in die Zukunft offenlässt und insbesondere auch Daten einem besonderen Schutz unterstellen kann, bei denen die Verknüpfung das besondere Gefährdungsmoment für die Individuen ausmacht. Der Ständerat hat mit der offenen Fassung eine überzeugende Formulierung gefunden.

Beim Minderheitsantrag II – ich möchte dazu nicht viele Worte verlieren – macht bereits die Person des Antragstellers überdeutlich, worum es hier geht. Es geht ja, wenn man es etwas hart ausdrücken möchte, um das Herausbrechen «der religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten» aus den besonders schützenswerten Personendaten, also um nichts anderes als um einen Freipass für ungehindertes Schnüffeln. Es kann ja wohl nicht der Ernst sein, dass diese besonders schützenswerten Daten – die religiösen, weltanschaulichen, politischen und gewerkschaftlichen Ansichten und Tätigkeiten sind Paradebeispiele – nicht mehr diesen besonderen Schutz verdienen sollen, der gemäss Entwurf vorgesehen ist, also eine gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung bei Bundesorganen oder Rechtfertigungsgründe bei privaten Personen.

Man muss immerhin noch feststellen, dass es nicht um die öffentlich zugänglichen Daten geht, bei denen ohnehin gewährleistet ist, dass sie bearbeitet werden können. Die gesamte Gesetzgebungsarbeit würde wieder zunichte gemacht, wenn einem solchen Antrag gefolgt würde. Auch die einschlägige Europaratskonvention erwähnt die Daten, um die es beim Minderheitsantrag II geht, als Beispiele von besonders schützenswerten Personendaten.

Ich ersuche Sie somit, den Minderheitsantrag II abzulehnen.

M. Cotti, rapporteur: Nous avons deux propositions. La première, de la minorité I, Thür, nous demande de revenir à la version du Conseil des Etats qui présente une formulation non exhaustive lorsqu'il s'agit de qualifier des données sensibles dont la portée aux fins de l'application de la loi est très importante.

Un élément au moins nous amène à choisir une énumération exhaustive des données sensibles, et cela tient au fait que le maître du dossier doit distinguer de façon précise les données sensibles de celles qui ne le sont pas, étant donné qu'il est obligé d'enregistrer son fichier auprès du déposé. En effet, l'obligation d'enregistrement est fixée dans le domaine privé lorsqu'on collecte des données particulièrement dignes de protection, c'est-à-dire les données sensibles. Une énumération non exhaustive engendrerait certainement des problèmes d'interprétation et des difficultés lorsqu'il s'agirait de qualifier le dossier.

La majorité de la commission, par 8 voix contre 7, vous invite donc à adopter la version du Conseil fédéral.

Quant à M. Cincera, il aimerait, dans la proposition de minorité II, supprimer «les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales» de la liste des données sensibles. J'ajoute aux propos déjà exprimés que ces données sont considérées comme sensibles sur le plan international, dans la Convention européenne, dans les directives de la Communauté européenne ainsi que dans les lois de plu-

sieurs pays. Il en est de même dans la plupart des cantons. Il n'y a vraiment aucune raison de faire autrement que partout ailleurs. Cela touche directement et indirectement les droits fondamentaux des citoyens, tels que la liberté personnelle et de croyance, et la liberté de conscience.

Je vous invite donc à rejeter la proposition de la minorité II, ainsi que l'a fait la commission par 12 voix contre 6.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Die Kommission beantragt Ihnen, der Mehrheit zu folgen und die Minderheitsanträge I und II abzulehnen. Was die Minderheit I betrifft, gehen sowohl Bundesrat wie Kommissionsmehrheit von einer abschliessenden Regelung aus, während, wie dies ausgeführt wird, die Minderheit I keine abschliessende Regelung besonders schützenswerter Personendaten vorsehen möchte.

Die Diskussion um diese abschliessende oder nicht abschliessende Regelung hat ihre Bedeutung im Zusammenhang mit der Rechtssicherheit. Wenn Sie etwas weiterblättern auf Ihrer Fahne, werden Sie feststellen, dass für das Bearbeiten besonders schützenswerter Daten auch besondere Bestimmungen gelten, so etwa in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe c, in dem es um die Weitergabe dieser besonders schützenswerten Daten geht, oder in Artikel 14 Absatz 2.

Es muss im Interesse der Klarheit auch den Bearbeitern von Daten klar sein, welche Daten gemeint sind. Damit ist, entgegen dem, was Herr Kollege Rechsteiner und Herr Kollege Thür ausgeführt haben, natürlich die Rechtsentwicklung nicht verbaut. Wenn Sie die Umschreibung der besonders schützenswerten Daten anschauen, werden Sie feststellen, dass diese Begriffe in sich selbst schon sehr offen sind und eine weitere Öffnung eigentlich nicht notwendig erscheint und nur zu Unsicherheiten und Unklarheiten führen würde. Auch hier können die Gerichte selbstverständlich bei einer abschliessenden Regelung die Rechtsentwicklung durch die Praxis bewirken. Die Minderheit II will in Litera e die Ziffer 1 streichen. Damit würden wir die besonders schützenswerten Daten allerdings um eine ganz wesentliche Dimension amputieren. Die Mehrheit ist der Auffassung, dass dies nicht angängig ist, weil gerade in diesen besonders schützenswerten Daten das grösste Gefährdungspotential besteht und man mit der Streichung das Gesetz seines wesentlichen Sinnes entleeren würde. Angaben über die religiöse, weltanschauliche, gewerkschaftliche oder politische Haltung gehören auch nach der Europaratskonvention, den Datenschutzgesetzen der Kantone – wo sie bestehen – und denen anderer Staaten zu den sensiblen Daten. Wir sollten nicht hinter diesen Standard zurückfallen. Wir beantragen Ihnen daher, diese Minderheitsanträge abzulehnen.

Bundesrat Koller: Beim Antrag der Minderheit I, angeführt von Herrn Thür, geht es tatsächlich um die Frage der Rechtssicherheit: Abschliessende Aufzählung der besonders schützenswerten Daten, wie sie Bundesrat und Kommission vorschlagen, oder aber mehr Gerechtigkeit im Einzelfall, wie es von der Minderheit und vom Ständerat mit der offenen Formulierung vorgeschlagen wird?

Der Bundesrat ist der Meinung, dass in diesem klassischen Entscheidungskonflikt des Rechts die Rechtssicherheit eindeutig höher zu werten ist, weil sehr viele konkrete Rechtsfolgen davon abhängen. Vor allem die privaten Datenbearbeiter müssen möglichst genau wissen, wann besonders schützenswerte Daten in Frage stehen. Denn nur diese Datensammlungen sind im privaten Bereich überhaupt registrierungspflichtig; auch andere Rechtsfolgen knüpfen daran an.

Aber auch im öffentlichen Bereich ist diese Abgrenzung von grosser praktischer Bedeutung. Ich verweise nur auf Artikel 14 Absatz 2, wo ausdrücklich gesagt ist, dass im Bereich besonders schützenswerter Daten nicht nur wie sonst ein formelles Gesetz gegeben sein muss, sondern zusätzliche Erfordernisse hinzukommen. Es muss eine ausdrückliche Ermächtigung in einem Gesetz vorliegen, oder der Bundesrat muss eine Bewilligung erteilt haben und anderes mehr. Aus all diesen Gründen muss hier die Rechtssicherheit den Vorrang haben. Ich beantrage Ihnen daher, den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Zur Minderheit II: Hier geht es vor allem einmal um das Problem der internationalen und auch innerschweizerischen Rechtsharmonisierung. Wie die Kommissionsreferenten bereits gesagt haben, sind diese Daten in den internationalen Konventionen und in den kantonalen Datenschutzgesetzen bereits ausdrücklich als besonders schützenswerte Daten erfasst. Das ist auch sachlich richtig. Denn hier geht es um fundamentale Grundrechtspositionen, beispielsweise um die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Ein Mensch muss seine Angehörigkeit zu einer religiösen Gemeinschaft, aber auch zu einer gewissen politischen Organisation geheimhalten können, wenn er dies will, und nur darum geht es. Aus diesem Grund empfehle ich Ihnen, auch den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	52 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	28 Stimmen

Bst. f–i, i bis, k, l – Let. f–i, i bis, k, l
Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Abs. 1

Personendaten dürfen nur auf rechtmässige Art und Weise und nicht wider Treu

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4–6

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 4

Proposition de la commission

Al. 1

.... que d'une manière licite et conforme à la bonne foi.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4–6

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 4bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 4ter

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Allenspach

Abs. 2, 3

Streichen

Art. 4ter

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Allenspach

Al. 2, 3

Riffer

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2, 3 – Al. 2, 3

Allenspach: Die Absätze 2 und 3 von Artikel 4ter sind in den bundesrätlichen Anträgen nicht enthalten. Erst der Ständerat hat sie in den Gesetzentwurf eingefügt. Ich beantrage, diese beiden Absätze zu streichen.

Mit diesen beiden Absätzen wird der Transfer von Datensammlungen ins Ausland geregelt. Dieser Transfer von Datensammlungen ist dabei nicht grundsätzlich untersagt, sofern in den Datensammlungen keine Daten enthalten sind, deren Weitergabe ins Ausland gemäss Absatz 1 verboten ist.

Mein Antrag will also Absatz 1 keineswegs abschwächen. Es geht vielmehr nur um Datensammlungen, bei denen die Persönlichkeit der betroffenen Personen nicht schwerwiegend gefährdet ist. Es geht also, kurz gesagt, um gewöhnliche, zumeist auch harmlose Datensammlungen. Wer solche Datensammlungen ins Ausland übermittelt, muss gemäss den Absätzen 2 und 3 zuvor dem Datenschutzbeauftragten Meldung erstatten. Das ist in Unternehmungen mit einem grenzüberschreitenden On-line-EDV-Netz zum Teil überhaupt nicht möglich, denn in diesen Netzen werden täglich Daten ausgetauscht, auch Personaldaten übermittelt.

Absatz 2 geht gewissermassen davon aus, dass ein grenzüberschreitender Datentransfer jeweils ein einmaliger Akt ist. Also gewissermassen: Man nehme eine Datensammlung, eine Liste oder eine Kartei und transportiere diese Datensammlung ins Ausland; nach diesem Transport sei die Uebermittlung der Daten ins Ausland erfolgt, der Tatbestand erledigt. Im Zeitalter moderner Technik ist diese Vorstellung natürlich überholt. Datensammlungen sind zumeist nicht Karteien mit Fichen, Datensammlungen sind heute in der EDV auf Disketten gespeichert. Die Uebermittlung von Daten ist auch kein einmaliger, in sich geschlossener Akt, sondern ein fortlaufender, reziproker und permanenter Prozess. Eine vorgängige Meldepflicht kann nicht erfüllt werden, es sei denn, dass eine einmalige Meldung über das Bestehen eines solchen Datenübermittlungsprozesses oder eines solchen On-line-Datenaustauschsystems über die Grenze genügt.

Die Forschung muss gesammelte Daten ins Ausland liefern können, sei es bei internationalen Forschungsprojekten, sei es in einer Forschungszusammenarbeit einzelner Forscher oder Universitätsinstitute über die Grenzen. Mit «Eureka» und anderen Krediten verstärken wir die Forschungszusammenarbeit über die Grenzen. Soweit in der Forschungszusammenarbeit nicht-sensitive Persönlichkeitsdaten ausgetauscht werden, sollten wir den Datentransfer nicht erschweren, ihm nicht bürokratische Hemmnisse entgegensetzen, sondern ihn erleichtern, weil wir uns sonst in Gegensatz zu der von uns selbst geforderten und geförderten internationalen Forschungszusammenarbeit stellen werden.

Auch Banken tauschen in Filialnetzen Daten über Grenzen aus. Dies gilt sowohl für die kommerziellen Bereiche als auch für den Wertschriftenbereich. Wir stellen heute hohe Anforderungen an die Sorgfaltspflicht der Banken und werden inskünftig die Regeln der Sorgfaltspflicht noch verschärfen müssen. Wir dürfen aber durch Erschweren der Datensammlungs-transfers die Banken bei der Erfüllung der Sorgfaltspflicht nicht noch zusätzlich behindern.

Im Rahmen der europäischen Integration wird sodann der Warenverkehr über die Grenzen erleichtert und gefördert. Immer häufiger werden von Betrieben in der Schweiz Warenbestellungen von Schweizer Kunden gesammelt und diese Sammelbestellungen ausländischen Produzenten oder Auslieferern samt den dazu notwendigen Personaldaten ins Ausland übermittelt, damit diese dann vom Ausland her die Kunden in der Schweiz direkt beliefern können. Ähnliches könnte es inskünftig auch im Dienstleistungssektor geben. Wir sollten uns hüten, auch nur den Anschein der Anwendung protektionistischer, nichttarifärer Handelshemmnisse zu erwecken, und zwar dadurch, dass wir solchen Datenübermittlungen bürokratische Hemmnisse in den Weg legen.

Die Liste der möglichen Probleme mit diesen Bestimmungen

mit der Erschwerung des Datentransfers ins Ausland liesse sich beliebig verlängern. Sie werden sich insbesondere im Verkehr mit den EG- und Efta-Staaten ergeben. Mit den Absätzen 2 und 3 haben es der Bundesrat und der sicher überlastete Eidgenössische Datenschutzbeauftragte in der Hand, der vernünftigen und allseits geforderten Öffnung der Schweiz gegenüber Europa unerträgliche Fesseln anzulegen und Hindernisse aufzutürmen. In beiden Absätzen kommt eine Art unzeitgemässer Isolationismus zum Ausdruck. Ich beantrage, diese beiden Absätze zu streichen, es sei denn, der Bundesrat könne glaubwürdig versichern, dass diesen Bestimmungen weder isolationistischer Charakter eignet noch bürokratische Konsequenzen folgen werden. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Stucky: Die Kommission hat tatsächlich übersehen, dass sie mit der vorgeschlagenen Fassung von Artikel 4ter der Forschung ein eminentes Hindernis in den Weg legt. Ich war mir dessen selber nicht bewusst, bis ich von einem Professor der Präventivmedizin darauf aufmerksam gemacht wurde, dass die Mediziner schon längst international Datensammlungen von Reihenuntersuchungen austauschen. Selbstverständlich sind diese zum Teil anonymisiert. Trotzdem ist man bereits soweit, dass man an eine eigentliche Vernetzung zwischen verschiedenen ausländischen Instituten und der Schweiz denkt. Nun stellen Sie sich vor, dass jedesmal, zumindest aber zu Beginn einer Studie oder eines Forschungsprojektes zuerst der Datenbeauftragte in Bern gefragt werden müsste. Er könnte wahrscheinlich nicht einmal beurteilen, um was es sich hier handelt. Herr Allenspach hat auch mit Recht darauf verwiesen, dass die administrative Seite an sich schon ein Hindernis für die freie Forschung ist.

Es kommt dazu, dass die Forschung keinen gesetzlichen Auftrag hat, ein bestimmtes Projekt durchzuführen, dass folglich die Voraussetzungen zur Meldepflicht nach Vorschlag von Artikel 4ter Absatz 2 gegeben sind. Es ist auch so, dass sehr persönliche Daten über Personen im Rahmen dieser Datensammlung gemeldet werden, auch an Institute, die die Voraussetzung von Absatz 1 nicht erfüllen, da im Empfängerland der Datenschutz nicht gleichwertig wie in der Schweiz geregelt ist. Als Beispiel für ein solches Land könnte ich Ihnen die USA nennen, die ein solches Datenschutzgesetz nicht kennen.

Ein weiteres, konkretes Beispiel: In einem Projekt der Krebsforschung untersucht man die Auswirkung des Kaffeekonsums, und da arbeitet man mit Brasilien zusammen. In Brasilien besteht selbstverständlich kein Datenschutz, der unserem gleichwertig ist. Dennoch sind diese Institute ausserordentlich weit mit ihrer Forschung, und wir haben alles Interesse, hier teilhaben zu können.

Ich nehme nicht an, dass der Bundesrat dem Datenbeauftragten einfach sagt: Wir lassen die ganze Forschung aus, gestützt auf Absatz 3, sondern es scheint mir eine glücklichere Lösung, wenn man beide Absätze streicht und sich einzig auf Absatz 1 bezieht, der allenfalls dann Handhabe sein könnte zur Anwendung von Strafbestimmungen, wenn Uebergrieffe oder Missbrauch stattfinden sollten.

Infolgedessen möchte ich Sie auch im Auftrag unserer Forschung in der Schweiz bitten, die beiden Absätze zu streichen.

M. Cotti, rapporteur: La commission n'a pas eu la possibilité de se prononcer au sujet de la proposition présentée aujourd'hui par M. Allenspach.

A première vue, je pense que l'alinéa premier de l'article détermine avec précision les cas où il faut éviter un transfert de données à l'étranger. Il s'agit des cas qui menacent gravement une personne. Les alinéas 2 et 3 doivent être lus à la lumière de l'alinéa premier. Ce sont des compétences du préposé fédéral, qui doit déterminer quels sont les cas qui permettent un transfert de données à l'étranger, sans qu'il y ait un danger potentiel grave pour des personnes.

J'ai écouté avec attention l'énumération des cas que vous avez présentés comme étant ceux qui peuvent être transférés à l'étranger sans difficulté. C'est la tâche du préposé que de faciliter ce transfert de données et non de le rendre plus difficile. Sa tâche est d'empêcher que quelqu'un subisse un dom-

mage par le fait que de graves informations, incontrôlables, menacent des personnes suisses se trouvant à l'étranger, où nous n'avons plus le contrôle de la situation.

Je ne peux pas répondre au nom du Conseil fédéral, mais je pense que les alinéas 2 et 3 doivent servir pour l'application de l'alinéa premier dans l'intérêt du pays, surtout dans le but de fixer des exceptions dans les cas de la recherche et autres que vous avez cités.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Der Antrag von Herrn Allenspach hat der Kommission nicht vorgelegen, ich kann deshalb hier nicht im Namen der Kommission sprechen. Ich möchte Sie bitten, folgendes zu berücksichtigen:

In Absatz 2 wird im Gegensatz zu Absatz 1 nicht nur von Daten gesprochen, sondern von ganzen Datensammlungen, die ins Ausland übermittelt werden können. In solchen Datensammlungen, also wo es nicht nur um Einzeldaten geht, können sich natürlich auch sensible Daten befinden. Wenn nun hier der Datenschutzbeauftragte keine Funktion mehr hat, ist auch keine Instanz vorhanden, die beurteilen kann, ob eine Gefährdung – sie will man ja mit Absatz 1 vermeiden – besteht oder nicht. Auch wenn Herr Allenspach ausführt, dass er den Gehalt von Artikel 4ter nicht schwächen will, glaube ich, dass es faktisch trotzdem so ist.

Das zweite Argument betrifft die überbordende Bürokratie, die befürchtet wird. Ich kann diese Bedenken verstehen, aber ich verstehe nicht, warum Herr Allenspach gleichzeitig beantragt, Absatz 3 zu streichen. Wenn Sie Absatz 3 genau durchlesen, können Sie sehen, dass bei Daten, die unproblematisch sind und ins Ausland übermittelt werden sollen, der Bundesrat die Kompetenz haben soll, ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen. Aber genau jene Daten, von denen Herr Allenspach findet, dass man sie ohne Probleme und ohne grossen Aufwand übermitteln können soll, wären durch Absatz 3 vom Bundesrat besonders geregelt. Diese Möglichkeit fällt natürlich weg, wenn Absatz 3 gestrichen wird.

Ich möchte Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen.

Bundesrat Koller: Es geht hier bei Artikel 4ter Absätze 2 und 3 um die Voraussetzungen der Meldepflicht.

Wie richtig festgestellt worden ist, sind ja nicht irgendwelche Personendaten meldepflichtig, sondern nur ganze Datensammlungen, wenn sie ins Ausland übermittelt werden sollen. Die zweite wichtige Voraussetzung ist: Wenn die Betroffenen Kenntnis haben, dann entfällt die Meldepflicht auch. In einem internationalen Konzern z. B. wissen natürlich die Arbeitnehmer, dass sie diesem Konzern angehören, womit hier von vornherein eine Ausnahme gegeben ist.

Nun befürchtet man übermässigen administrativen Aufwand. Diesbezüglich ist zu sagen, dass der Bundesrat ja ausdrücklich die Möglichkeit erhält, in Absatz 3 Ausnahmen von der Meldepflicht vorzusehen. Was kommt da etwa in Frage? Möglich ist beispielsweise, dass man ganze Gebiete von der Meldepflicht ausnimmt. Es ist durchaus vorstellbar, dass wir – z. B. nach Abschluss eines EWR-Vertrages – sämtliche EG- und Efta-Staaten ausnehmen würden, weil wir ja wissen, dass in diesen Staaten gleichwertige Datenschutzbestimmungen gelten. Gefährlich werden Meldungen ins Ausland, ja vor allem in Drittstaaten, wo keinerlei Datenschutz besteht. Wir können aber auch Bereichsausnahmen treffen, z. B. im Gebiete der Forschung, um hier auf das Votum von Herrn Nationalrat Stucky einzutreten. Im Bereich der medizinischen Forschung – z. B. wenn es um anonymisierte Daten geht – handelt es sich gar nicht um Personendaten, die unter Artikel 4 fallen. Sie sind daher von vornherein ausgenommen.

Schliesslich ist noch ein weiteres zu bedenken. Ausländische Gesetze kennen diese Meldepflicht auch. Ich habe mich vergewissert, dass sogar in der neuen EG-Richtlinie eine entsprechende Notifikationspflicht besteht.

Zusammenfassend: Ziel des Bundesrates und des Ständerates ist es keineswegs, eine übertriebene Bürokratie aufzubauen. Wir wollen aber andererseits, dass hier der Persönlichkeitsschutz nicht verlorengelht, indem man die Datenbearbeitung ins Ausland verlegt, in Drittländer, wo kein adäquater Datenschutz besteht.

Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, dem Antrag des Ständerates zu folgen.

Allenspach: Eine kurze Bemerkung: Die Absätze 2 und 3 gehören selbstverständlich zusammen. Wenn man in Absatz 2 die Meldepflicht begründet, sind in Absatz 3 die Ausnahmen zu regeln. Ich musste deshalb in meinen Antrag beide Absätze aufnehmen.

Nachdem nun aber Bundesrat Koller deutlich gesagt hat, dass er die Ausnahmen grosszügig behandeln, unter Umständen den ganzen EWR-Raum von dieser Meldepflicht ausnehmen will und dass in diesen Absätzen keine isolationistischen, protektionistischen und bürokratischen Tendenzen zum Ausdruck kommen sollen, ziehe ich meinen Antrag zurück.

Präsident: Herr Allenspach hat seinen Antrag zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Art. 4quater

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Streichen

Art. 4quater

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 5bis (neu)

Antrag der Kommission

Die betroffene Person kann verlangen, dass ihr die Auskunft über ihre Daten in Form eines Ausdrucks oder einer Fotokopie erteilt wird.

Art. 5bis (nouveau)

Proposition de la commission

La personne concernée peut demander que les renseignements sur ses données lui soient fournis sous forme d'imprimé ou de photocopie.

Angenommen – Adopté

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 17.55 Uhr
La séance est levée à 17 h 55*

Datenschutzgesetz

Protection des données. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	88.032
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.06.1991 - 14:30
Date	
Data	
Seite	938-956
Page	
Pagina	
Ref. No	20 019 960