

Guide pour l'élaboration des bases légales nécessaires pour exploiter un système de traitement automatisé de données personnelles

Dans le cadre d'un rapport d'examen établi par le DETEC à l'intention du Conseil fédéral en décembre 2009 concernant la consolidation des bases légales nécessaires à la mise en oeuvre de la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, l'Office fédéral de la justice a établi un guide pour l'élaboration des bases légales nécessaires pour exploiter un système de traitement automatisé de données personnelles en collaboration avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, les Archives fédérales et le Conseiller à la protection des données et à la transparence du DFJP. Ce guide est principalement destiné aux juristes chargés d'élaborer les normes nécessaires conformément aux exigences de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1). Il présente en premier lieu les questions préalables que les légistes doivent se poser avec la collaboration des informaticiens lors de la conception du système, pour définir notamment les caractéristiques, la finalité, l'architecture et les potentialités du système envisagé. Il traite ensuite de l'élaboration des bases légales proprement dites notamment en ce qui concerne les principes de protection des données à respecter et le niveau auquel légiférer. Ce guide doit permettre aux juristes d'élaborer des bases légales correspondant à la réalité du système de traitement automatisé mis en place et respectant les exigences de la législation sur la protection des données. Ce guide ne dispense pas les utilisateurs de respecter les principes méthodiques en matière légistique du guide de législation.

Site web:

http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/legistik/leitf-rechtsgrundlagen-f.pdf

Simone Füzesséry, Office fédéral de la justice, Berne

Leitfaden für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen für den Betrieb eines Systems zur automatisierten Bearbeitung von Personendaten

Im Zusammenhang mit dem Bericht «Umsetzung der Strategie des Bundesrats für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz: Sicherstellung der Rechtsgrundlagen», den eine interdepartementale Arbeitsgruppe im Auftrag des Bundesrates erstellt hat, hat das Bundesamt für Justiz in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB), dem Schweizerischen Bundesarchiv und dem Datenschutzbeauftragten des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartements (EJPD) einen «Leitfaden für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen für den Betrieb eines Systems zur automatisierten Bearbeitung von Personendaten» ausgearbeitet.

Dieser Leitfaden richtet sich in erster Linie an Juristinnen und Juristen, die entsprechend den Anforderungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) die Rechtsgrundlagen für den Betrieb eines Systems zur automatisierten Bearbeitung von Personendaten (nachfolgend «System») erarbeiten. In Teil A (Problemdefinition und Lösungssuche) werden die vorgängigen Fragen behandelt, die sich noch vor der Ausarbeitung der Rechtsgrundlagen bei der Konzipierung des Systems stellen. Teil B (Normkonzept) befasst sich mit der eigentlichen Ausarbeitung der Rechtsgrundlagen, insbesondere auch mit den Grundsätzen des Datenschutzes und der zu wählenden Normstufe.

Der Leitfaden ersetzt nicht die methodischen Grundsätze des Rechtsetzungsverfahrens, wie sie im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz vorgesehen sind.

Internetadresse:

http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/legistik/leitf-rechtsgrundlagen-d.pdf

Simone Füzesséry, Bundesamt für Justiz, Bern

Neue Internetseiten der Sprachdienste der Bundeskanzlei

Die Sprachdienste der Bundeskanzlei haben ihren Internetauftritt neu gestaltet. Die neuen Seiten sind (fast) durchgängig dreisprachig und enthalten zahlreiche Informationen zu gesetzgebungsrelevanten Themen. Hier ein kleiner Überblick:

www.bk.admin.ch > Themen > Sprachen

Unter dem Stichwort «Gesetzesredaktion» werden die verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK) und die Redaktionskommission der eidgenössischen Räte vorgestellt. Hier lässt sich auch das VIRK-Reglement herunterladen.

In der Rubrik «Sprache und Recht» sind unter anderem sämtliche LeGes-Artikel bis ins Jahr 2001 zurück als PDF-Dokumente verfügbar. Hier findet sich ebenfalls ein Merkblatt für (potenzielle) Autorinnen und Autoren von LeGes-Artikeln. Auf der Hilfsmittelseite schliesslich sind Links auf Dokumente zusammengestellt, die bei der Erlassredaktion gute Dienste leisten.

www.bk.admin.ch > Dokumentation > Sprachen

Diese Seite enthält zahlreiche sprachspezifische Hilfsmittel, die die Bundeskanzlei für die Textredaktion und die Übersetzung erarbeitet hat. Beispiele: die Schreibweisungen für deutsche amtliche Texte, den «Guide linguistique des lois et ordonnances de la Confédération (GLLOC)» für französische Erlasstexte oder die «Strumenti per la traduzione» für die Übersetzung ins Italienische.

www.bk.admin.ch > Dienstleistungen > Datenbanken

Über diese Seite ist unter anderem der Einstieg in die Datenbank DORES möglich. DORES, eine Dokumentation zu Recht und Sprache, verzeichnet Publikationen, Pressemeldungen, Gerichtsentscheide, Veranstaltungshinweise und anderes zum Themenbereich Recht und Sprache.

www.bk.admin.ch > Die Bundeskanzlei > Organisation der BK > Bereich Bundesrat > Zentrale Sprachdienste

Hier stellen sich die vier Sprachdienste vor.

Rebekka Bratschi, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern

Von Müttern, Vätern, Paten und Hebammen in der Rechtsetzung

Kurzbericht zur 10. Tagung des Zentrums für Rechtssetzungslehre (ZfR) an der Universität Zürich zum Thema «Zusammenarbeit von Parlament und Exekutive in der Rechtsetzung»

Am 7. September 2010 veranstaltete das Zürcher Zentrum für Rechtssetzungslehre seine 10. Herbsttagung. Das Thema «Zusammenarbeit von Parlament und Exekutive in der Rechtsetzung» zog so viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer wie noch nie nach Zürich: Mit rund hundert Personen – hauptsächlich aus den kantonalen und eidgenössischen Verwaltungen, etwas weniger aus den Parlamenten und aus der universitären Lehre – kam die Veranstaltung in den Örtlichkeiten des Weiterbildungszentrums der Universität Zürich an ihre logistischen Grenzen. Die Tagung folgt dem traditionellen Muster von Plenarreferaten am Vormittag, vier Workshops am Nachmittag (jede Teilnehmerin, jeder Teilnehmer konnte zwei davon besuchen) und einer Podiumsveranstaltung zum Abschluss.

Felix Uhlmann, Leiter des ZfR, führte in die Thematik ein. Es folgten drei Referate: das erste von Nationalrätin *Anita Thanei* aus der Sicht der engagierten Parlamentarierin, die am liebsten nur noch parlamentarische Initiativen beraten würde; das zweite von alt Regierungsrat *Hanspeter Uster* (Kt. ZG) aus der Sicht des ehemaligen Mitglieds einer kantonalen Regierung; und schliesslich das dritte von *Luzius Mader*, Vizedirektor im Bundesamt für Justiz, aus der Sicht der Verwaltung. Die drei Referate taten einen reichen Fächer von Gesichtspunkten, Fragestellungen und Positionen auf und nahmen auch implizit und explizit sehr schön Bezug aufeinander. Was sind die Rollen und die Funktionen von Parlament, Regierung und Verwaltung in der Rechtsetzung? Wer ist Mutter, Vater, Patenonkel, Samenspender, Leihmutter, Geburtshelferin eines Gesetzes? Welche Instanz bringt welche Kompetenzen mit und hat wo welche Defizite? Welche Rolle spielen in der Rechtsetzung neben der Legislative und der Exekutive die dritte Gewalt, und welche die vierte, die Medien (z. B. als Ghost-Vorstoss-Writer)? Gibt es ein Miteinander oder auch ein Gegeneinander? Sollte man von «Gewaltentrennung» oder «Gewaltenteilung» sprechen? Zum Brennpunkt der Tagung mauserte sich dabei rasch einmal die parlamentarische Initiative: Wozu eignet sie sich und wozu ganz bestimmt nicht? Warum gibt es davon auf Bundesebene immer mehr (und in den Kantonen nur wenige)? Und was ist von Thaneis Vision zu halten, dass es in 20 Jahren nur noch parlamentarische Initiativen und eine Parallelverwaltung des Parlaments geben wird? Viele Voten zielten dabei auf die nicht immer ganz einfache, aber im grossen Ganzen doch bewältigbare Aufgabe der Verwaltung, sich in den Dienst des Gesetzgebers zu stellen auch dann, wenn dieser in eine

Richtung arbeitet, die dem eigenen Dienstherr der Verwaltung, der Regierung nämlich, nicht passt. Ein «Parlamentsknigge» für die Verwaltung tauchte als Idee und Desiderat auf, nicht weil die Sitten ganz verwildert wären, aber doch vielleicht als Richtschnur für alle Beteiligten, damit sie mehr Sicherheit bekommen.

Der Referat-Vormittag bereitete sehr gut vor auf die Workshops vom Nachmittag: *Ruth Lüthi* vom Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte stellte das Beispiel der parlamentarischen Initiative über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien (06.463) zur Diskussion. *Pascale Füeg* vom Rechts-, Wahl- und Abstimmungsdienst des Kantons Solothurn widmete ihren Workshop vor allem dem Institut des Verordnungsvetos in ihrem Kanton. *Claudio Riesen*, Kanzleidirektor der Standeskanzlei des Kantons Graubünden, stellte seinen Workshop unter das Thema «Organisation der Zusammenarbeit zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung». Und *Markus Feller* schliesslich, vom Bundesamt für Sport, ging die Thematik der Veranstaltung am Beispiel der parlamentarischen Initiative 00.432 Cina zur Schaffung eines Bundesgesetzes über das Bergführerwesen und über Risikosportarten an; hier musste die Bundesverwaltung im Auftrag des Parlaments und gegen die inhaltliche Position des Bundesrates ein Gesetz ausarbeiten.

In der abschliessenden Podiumsdiskussion, geleitet von alt Ständerat *René Rhinow*, sollten zum einen die Workshopleiterinnen und -leiter Ergebnisse aus ihren Arbeitsgruppen berichten (was mässig gut gelang). Zum andern bot sie allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern noch einmal Gelegenheit, wichtige Punkte der Tagungsthematik aufzugreifen, sowie dem eigens für diesen Schlusspunkt «eingeflogenen» Nationalrat Daniel Jositsch, von seinen Nöten als Parlamentarier zu berichten, der im Parlament zu so vielem so viel zu sagen hätte, wozu geschlossene Rednerlisten und beschränkte Redezeit niemals ausreichen.

Die nächstjährige, 11. Tagung des Zentrums für Rechtsetzung findet statt am **15. September 2011** und ist voraussichtlich dem Thema «**Die Verordnung**» gewidmet, jener Pflanze in der Rechtsetzungsflora, die mit Abstand am üppigsten spriesst (oder wuchert), die aber insbesondere in der Lehre, in Leitfäden zur Rechtsetzung und in weiteren Diskussionen über gute Rechtsetzung oftmals im Schatten des stolzen Gesetzes steht. Man darf auf diese Veranstaltung ganz bestimmt gespannt sein.

Markus Nussbaumer, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern

Informationssysteme der Armee, Kaskadenverweisungen und ausserparlamentarische Kommissionen

Zum zehnten Mal ging das Forum für Rechtsetzung bereits über die Bühne – ein Jubiläum, für das es noch keinen Champagner gab. Den stellte Luzian Odermatt (BJ), der durch die Veranstaltung führte, aber immerhin zur 20. Sitzung in Aussicht. Statt Champagner gab es also nur Kaffee, doch auch so kam eine prickelnde Stimmung auf, als Gerhard Saladin (stv. Chef Rechtsetzung GS VBS) von seinen Erfahrungen mit der Schaffung von Rechtsgrundlagen für den Datenschutz bei der Armee und der Militärverwaltung berichtete. Ursprünglich bestanden die Rechtsgrundlagen für alle Informationssysteme der Armee und der Militärverwaltung aus gerade einmal 10 Artikeln im Militärgesetz. Er selbst wollte bei einer möglichst schlanken Lösung bleiben; das Bundesamt für Justiz (BJ) und der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) wollten alles bis ins kleinste Detail regeln. Und die Dritten wussten nicht, um was es ging: Informatikerinnen und Informatiker kennen oft das Datenschutzgesetz nicht. Das Resultat, das aus diesem Spannungsfeld hervorging, ist ein eigenes, detailliertes Gesetz über alle Informationssysteme der Armee und der Militärverwaltung (MIG), das am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist. Mit 188 Artikeln ist es umfangreicher als das Militärgesetz selbst, das nur 152 Artikel hat. Ein Gegenbeispiel ist das Bundespersonalgesetz, das in Bezug auf Datensammlungen auf die Verordnung verweist, oder das Bürgerrechtsgesetz, das sich mit allgemeinen Vorschriften begnügt. Bei den Anforderungen an die Rechtsgrundlagen werden also nach den Erfahrungen von Saladin von BJ und EDÖB unterschiedliche Ellen angelegt. Er warnte davor, dass zu detaillierte Regelungen auf Gesetzesstufe die Verwaltung lähmten. Wollte etwa das VBS einen neuen Test bei der Rekrutierung einführen, so müsste dafür das Gesetz geändert werden. Er plädierte deshalb dafür, möglichst viel auf Verordnungsstufe zu regeln und nicht zu sehr auf den EDÖB zu hören (das gastgebende BJ erwähnte er nicht). Ausserdem schlug er vor, einmal pro Legislatur einen Mantelerlass quer über alle Gesetze auszuarbeiten, um darin die Datenschutzvorschriften zu aktualisieren. Und schliesslich wies er auf den Leitfaden des Bundesamts für Justiz zur Rechtsetzung bei Informationssystemen hin (http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/legistik/leitf-rechtsgrundlagen-d.pdf), der helfe, die richtigen Fragen zu stellen.

Catherine Kropf, wissenschaftliche Mitarbeiterin und Christoph Bloch, wissenschaftlicher Mitarbeiter des BJ, beleuchteten die Frage, wie in Bundeserlassen korrekt auf EU-Recht verwiesen wird. Christoph Bloch erläuterte die redaktionelle Seite (s. dazu das Merkblatt der BK: www.bk.admin.ch > Themen >

Gesetzgebung > Gesetzestechnik), Catherine Kropf die rechtliche: Während in der EU bei einem Verweis auf einen EU-Akt seit Herbst 2008 immer die neueste Version gemeint ist (sog. dynamischer Verweis), ist nach schweizerischem Rechtsverständnis nur ein statischer Verweis zulässig; es muss mit anderen Worten auf eine bestimmte Fassung des EU-Rechtsakts verwiesen werden. Ein dynamischer Verweis stellte eine Rechtsetzungsdelegation an einen fremden Gesetzgeber dar und wäre, wie Catherine Kropf es formulierte, eine Fahrt ins Blaue der Schweiz. Schwierigkeiten ergeben sich nun bei Kaskadenverweisungen auf EU-Recht. Eine Kaskadenverweisung liegt vor, wenn eine schweizerische Norm (z.B. eine Verordnung) auf eine EU-Norm verweist (z.B. eine EU-Verordnung), die wiederum eine andere EU-Norm weiterverweist (z.B. eine EU-Richtlinie). In den Verhandlungen mit der EU betont die Schweiz jeweils, dass alle für sie bindenden EU-Normen von ihr ausdrücklich übernommen werden müssen und sie keine Kaskadenverweisungen akzeptiere. Was aber soll an Stelle einer Kaskadenverweisung gelten? Sollte man eine gewisse Dynamik zulassen? Oder sollte man eine Kaskadenverweisung als statischen Verweis auslegen? Stichtag könnte die Verabschiedung des die Kaskadenverweisung enthaltenden Erlasses durch die Bundesversammlung sein. Noch ist auch aus Sicht des BJ nicht abschliessend geklärt, welcher Weg bei Kaskadenverweisungen einzuschlagen ist, denn kein Lösungsansatz erweist sich bei näherer Betrachtung als eindeutig und wirklich praktikabel.

Nadja Braun (Leiterin Sektion Recht BK) und Luzian Odermatt (Chef Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II BJ) informierten über die jüngste Revision der Anhänge der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV). Anhang 1 enthält neu eine vollständige Liste der Einheiten der Bundesverwaltung. Im Unterschied zum bisherigen Anhang handelt es sich um eine abschliessende Aufzählung. Nur eine Einheit, die erwähnt wird, gehört also zur Bundesverwaltung; nur sie wird also beispielsweise in das Ämterkonsultationsverfahren eingebunden, führte Nadja Braun aus. Unterschieden wird – wie bis anhin – zwischen der zentralen Bundesverwaltung (Departemente, Bundeskanzlei, Generalsekretariate, Gruppen und Ämter inkl. FLAG-Ämter), dezentraler Bundesverwaltung und externen Trägerinnen und Trägern von Verwaltungsaufgaben (z.B. RUAG, SBB, Post, Eidg. Starkstrominspektorat). Neu ist, dass für die Einteilung zur dezentralen Bundesverwaltung einheitliche Kriterien angewendet werden. Dabei wurde auch auf die bisherige Praxis und die Bedürfnisse der einzelnen Einheiten Rücksicht genommen. Zur dezentralen Bundesverwaltung gehören die ausserparlamentarischen Kommissionen, die verselbständigten Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit (z.B. EDÖB) sowie die durch Gesetz errichteten öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Stiftungen sowie Anstalten und Aktiengesellschaften, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht, so-

fern sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen – denn diesfalls würden sie nicht in erster Linie vom Bundesrat, sondern vom Markt gesteuert, so die Begründung von Nadja Braun. Falls die Dienstleistung hingegen überwiegend Monopolcharakter aufweist (wie z.B. bei der FINMA), werden sie zur dezentralen Bundesverwaltung gerechnet, da der Bundesrat dann steuern könne. Anhang 2 RVOV enthält die ebenfalls abschliessende Aufzählung der ausserparlamentarischen Kommissionen. Je nachdem, ob sie eine beratende Funktion oder ob sie Entscheidbefugnisse haben, werden sie traditionell als Verwaltungs- oder als Behördenkommissionen bezeichnet. Anhang 2 unterscheidet dagegen zwischen gesellschaftsorientierten und marktorientierten Kommissionen. Diese unterscheiden sich in Bezug auf die Entlohnung: Erstere erhalten Taggelder von 200 bis 400 Franken, für letztere wird das maximale Jahressalär für ein 100%-Pensum festgelegt (CHF 280 000 für das Präsidium der Wettbewerbskommission). Ob die Funktion aber ein 100%- oder ein Teilzeitpensum ist, lässt sich dem Anhang nicht entnehmen. Neu werden Kommissionen nach dem Willen des Parlaments nicht mehr von den Departementen, sondern vom Bundesrat eingesetzt. Er wählt die Mitglieder für vier Jahre. Bis Ende 2010 überprüfen die Departemente zuhause des Bundesrates, welche Kommissionen weiterhin nötig sind. Bis 31. März 2011 bereiten sie die Wahlvorschläge und die Anträge an den Bundesrat vor. Obschon die Anhänge abschliessend gedacht sind, führt die Revision nach Luzian Odermatt dennoch nicht zu einer vollständigen Liste aller ausserparlamentarischen Kommissionen. Beispielhaft verwies er auf die rund 200 Verordnungen des BBT über die berufliche Grundbildung, die unter anderem die Zusammensetzung und die Aufgaben der branchenspezifischen schweizerischen Kommissionen für Berufsentwicklung und Qualität umschreiben. Diese Gremien seien typische ausserparlamentarische Kommissionen; somit obläge dem Bundesrat nach Artikel 57c Absatz 2 RVOG die Einsetzung und die Wahl der Mitglieder. Um diese nicht stufengerechte Kompetenzzuweisung zu vermeiden, müsse der Bundesrat in einer Verordnung eine Kompetenzdelegation an das Departement oder das Amt vorsehen. Zugleich sei klarzustellen, dass solche Kommissionen nicht ausserparlamentarische Kommissionen im Sinne von Artikel 57a RVOG seien. Sie werden somit nicht im Anhang zur RVOV aufgeführt. Auch die Unvereinbarkeitsbestimmungen im Parlamentsgesetz finden auf solche Kommissionen keine Anwendung, zumal ihnen keine Entscheidkompetenzen übertragen werden.

Das Forum für Rechtsetzung findet alle vier Monate jeweils am letzten Donnerstag des Monats statt. Die nächste Veranstaltung wird am 24. Februar 2011 durchgeführt.

Weiterführende Unterlagen zu den Themen des letzten Forums für Rechtsetzung finden Sie unter der

Internetadresse:

*<http://www.bj.admin.ch> > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Forum für
Rechtsetzung.*

Robert Baumann, Bundesamt für Justiz, Bern

Veranstaltungskalender – Calendrier – Calendario – Chalender

Ausbildungsangebot der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) / Formation légistique de la Société Suisse de législation (SSL)

Unter der Ägide der SGG werden Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen angeboten:

1. Murtener Gesetzgebungsseminare

Grundlagenseminar I: Rechtsetzungsmethodik

Ort und Zeit

Murten, 20. bis 22. Oktober 2011

Grundlagenseminar II: Gesetzesredaktion

Ort und Zeit

Murten, 9. bis 11. November 2011

Weitere Informationen

<http://www.bk.amin.ch/dienstleistungen/kurse/index.html?lang=de>

<http://www.sgg-ssl.ch>

Vertiefungsseminar: Umsetzung von EU-Recht

Ort und Zeit

Murten, voraussichtlich wieder 2012.

2. Séminaire de légistique de Jongny-sur-Vevey

Mieux légiférer: rédaction et méthode législatives

Informations

<http://www.unige.ch/formcont/droit/cetel.html>

<http://www.sgg-ssl.ch>