

Kommentar zur Vollzugsverordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG)

Verfasser: Eidg. Datenschutzbeauftragter

Stand: September 1993

Hinweis

Der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zug hat *punktuell* ein paar Hinweise zur aktuellen Rechtslage angebracht. Diese sind wie folgt gekennzeichnet [*Hinweis vom 12.02.2001.: Text*]. Wichtig: Der Text wurde jedoch nicht grundsätzlich überarbeitet.

Inhalt

1. Geltungsbereich
 2. Gliederung der Verordnung
 3. Auskunftsrecht (Art. 1 und 2, 13 bis 15)
 4. Anmeldung der Datensammlungen (Art. 3 und 4, 16 und 17)
 5. Datenbekanntgabe ins Ausland (Art. 5 bis 7 und 19)
 6. Technische und organisatorische Massnahmen (Art. 8 bis 12, 20 bis 23)
 7. Besondere Bestimmungen (Art. 24 bis 27)
 8. Register und Registrierung von Datensammlungen (Art. 28 und 29)
 9. Eidg. Datenschutzbeauftragter (Art. 30 bis 34)
 10. Eidg. Datenschutzkommission (Art. 35)
 11. Schlussbestimmungen (Art. 36 und 37)
-

1. Geltungsbereich

Die Verordnung enthält keine besondere Bestimmung zu ihrem Geltungsbereich. Dieser ist in Art. 2 des BG über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG) definiert. Zur Präzisierung: Die Verordnung ist nicht direkt auf die Kantone anwendbar, wenn diese gemäss Art. 37 DSG dem BG über den Datenschutz unterstehen. Angesichts ihrer Organisationsautonomie obliegt es den Kantonen, entsprechende Vollzugsbestimmungen zu erlassen. Es steht ihnen jedoch frei, sich an dieser Verordnung zu orientieren und sie gegebenenfalls analog anzuwenden.

2. Gliederung der Verordnung

Die vorliegende Verordnung ist in vier Kapitel unterteilt:

1. Kapitel: Bearbeiten von Personendaten durch private Personen
2. Kapitel: Bearbeiten von Personendaten durch Bundesorgane
3. Kapitel: Register der Datensammlungen, Eidg. Datenschutzbeauftragte und Eidg. Datenschutzkommission
4. Kapitel: Schlussbestimmungen

Dieser Aufbau trägt der Tatsache Rechnung, dass das DSG sowohl auf die Bearbeitung von Personendaten durch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts als auch auf die Bearbeitung von Personendaten durch die Bundesorgane anwendbar ist. Obwohl die Bestimmungen, welche die beiden Bereiche regeln, nicht von Grund auf verschieden sind, ist es zweckmässig, diese zu unterscheiden, indem man die jeweiligen Bestimmungen in speziellen Kapiteln behandelt. Um jedoch häufige Wiederholungen zu vermeiden, enthält das Kapitel, das die Bundesorgane betrifft, Verweise auf das Kapitel, das den Privatbereich betrifft.

3. Auskunftsrecht (Art. 1 und 2, 13 bis 15)

3.1 Modalitäten (Art. 1 und 13)

Das Auskunftsrecht ist ein wesentliches Grundelement des Datenschutzrechtes. Betroffene Personen wären ohne dieses Recht nicht in der Lage, ihre Ansprüche in bezug auf den Datenschutz wirksam geltend zu machen und insbesondere herauszufinden, ob über sie Daten bearbeitet werden, von diesen Daten Kenntnis zu erhalten und nötigenfalls ihre Berichtigung oder Löschung zu veranlassen. Das DSG regelt detailliert die Ausübung des Auskunftsrechtes durch die betroffene Person, seinen Umfang und mögliche Einschränkungen.

Das DSG regelt jedoch nicht alle Modalitäten der Ausübung des Auskunftsrechtes. Es erteilt die Kompetenz dazu dem Bundesrat, der auch Ausnahmen vom Grundsatz der Unentgeltlichkeit und der schriftlichen Auskunftserteilung vorsehen kann.

In Art. 1 und 13 der VO sind die Bedingungen für die Ausübung des Auskunftsrechtes wie folgt festgelegt:

- Art und Weise der Ausübung des Auskunftsrechtes: Die Auskunft muss schriftlich beantragt werden, und die betroffene Person hat sich, z.B. mittels einer Fotokopie der Identitätskarte, über ihre Identität auszuweisen. Sie muss kein Ausweispapier vorlegen, wenn die Identifikation auf eine andere Weise möglich ist. So hat die betroffene Person ihre Identität selbstverständlich nicht zu beweisen, wenn der Inhaber der Datensammlung sie kennt.

Ebenso ist die Schriftform nicht in jedem Fall erforderlich. In Einzelfällen, wie etwa bei einem Gesuch zur Einsicht in eine Personalakte, kann ein mündliches Gesuch ausreichen. Der Inhaber der Datensammlung hat zu entscheiden, ob er trotzdem auf die Schriftform bestehen will.

Gewisse Personen haben gewünscht, dass die Verordnung die Ausübung des Auskunftsrechtes in der Weise begrenzt, dass die die Auskunft verlangende Person ihr Gesuch begründen muss und die Datensammlung genau anzugeben hat, aus der sie Informationen erhalten möchte. Eine derartige Beschränkung stünde im Widerspruch zum DSG. Jedoch hat die betroffene Person, soweit sie Kenntnis hat, den Namen der Datensammlung und die Art der Daten anzugeben, um die Nachforschungen des Inhabers der Datensammlung zu erleichtern.

- Die Auskünfte werden grundsätzlich schriftlich in Form eines Ausdrucks oder einer Fotokopie erteilt. Die Informationen über Zweck und Rechtsgrundlage der Bearbeitung sowie über die Kategorien der bearbeiteten Personendaten, der an der Sammlung Beteiligten und der Datenempfänger (Art. 8 Abs. 2 lit. b DSG) müssen ebenfalls schriftlich erfolgen. Der Inhaber der Datensammlung kann der betroffenen Person auch vorschlagen oder erlauben, die Daten an Ort und Stelle einzusehen. Dieses Vorgehen ist wirtschaftlicher und rationeller, wenn die Daten auf verschiedene Datensammlungen oder Akten verteilt, besonders umfangreich oder in unterschiedlicher Form aufbewahrt sind (z.B. Multimedia-Datenbank mit Text, Bild und Ton). Auch wenn die zu erteilenden Auskünfte Erklärungen erfordern, kann dieses Verfahren gewählt werden. Bei

einer Einsicht an Ort und Stelle muss die betroffene Person nichts desto weniger die Möglichkeit haben, eine Fotokopie von gewissen Unterlagen aus ihrem Dossier zu verlangen. Ein solches Recht kann insbesondere für die Einsicht in die eigene Personalakte von Bedeutung sein. Die Auskünfte können auch mündlich erteilt werden, z.B. per Telefon. Jedoch kann ein solches Vorgehen nur dann in Betracht gezogen werden, wenn die erteilten Auskünfte keine besonders schützenswerten Daten betreffen und die Auskünfte nicht umfangreich sind. Man kann auf diese Weise nur dann vorgehen, wenn die betroffene Person zugestimmt hat und einwandfrei identifiziert worden ist.

- Die Auskünfte sind innert 30 Tagen seit dem Eingang des Auskunftsbefehrens zu erteilen. Ist der Inhaber der Datensammlung dazu nicht in der Lage, muss er die betroffene Person benachrichtigen und ihr mitteilen, innert welcher Frist die Auskunft erfolgen wird. Das Auskunftsrecht hat nur dann einen Sinn, wenn die betroffene Person rasch Auskunft erhält, vor allem, wenn die Daten häufig aktualisiert werden. Wird die Auskunft verweigert, eingeschränkt oder aufgeschoben, muss der Inhaber der Datensammlung die interessierte Person ebenfalls innerhalb von 30 Tagen benachrichtigen und ihr die Gründe mitteilen.

- Führen mehrere Inhaber einer Datensammlung eine oder mehrere Datensammlungen gemeinsam, kann das Auskunftsrecht bei jedem von ihnen ausgeübt werden, es sei denn, einer von ihnen ist für die Bearbeitung sämtlicher Auskunftsbefehrens für zuständig erklärt worden. Um das Verfahren zu vereinfachen und um zu vermeiden, dass die betroffene Person mehrere Auskunftsbefehrens stellen muss, erteilt der befragte Inhaber der Datensammlung einzig für seinen Aufgabenbereich Auskunft. Ist der Inhaber der Datensammlung zur Auskunftserteilung nicht befugt oder kann er nur teilweise Auskunft geben, so leitet er das Auskunftsbefahren an die anderen zuständigen Inhaber der Datensammlung weiter, die ihrerseits der betroffenen Person Auskunft erteilen.

- Bearbeitet ein Dritter Daten im Auftrag, so muss grundsätzlich der Auftraggeber die verlangten Auskünfte erteilen, sofern er selber Inhaber der Datensammlung ist. Der Beauftragte ist auskunftspflichtig, wenn er die Identität des Inhabers der Datei nicht preisgibt oder dieser nicht in der Schweiz wohnhaft ist (Art. 8 Abs. 4 DSG). Es kann allerdings vorkommen, dass der Auftraggeber über die verlangten Auskünfte nicht verfügt, weil der Dritte selbst Inhaber der Datensammlung ist. Die betroffene Person kennt jedoch nicht den Dritten und sieht den Auftraggeber als den Inhaber der Datensammlung an. Gemäss dem Grundsatz von Treu und Glauben ist der Auftraggeber in diesem Fall verpflichtet, das Auskunftsbefahren an den wirklichen Inhaber der Datensammlung weiterzuleiten. Solche Situationen ergeben sich häufig im Bereich der adressierten Werbung, wenn Unternehmen auf Rechnung Dritter Werbebotschaften versenden oder für diese sogar Spenden entgegennehmen, ohne dass sie von den betroffenen Personen als Vermittler wahrgenommen werden.

- Abs. 7 regelt einen Sonderfall: Auskunftsbefahren, die verstorbene Personen betreffen. Diese Bestimmung ist streng genommen keine Regelung der Anwendung des Art. 8 DSG. Sie setzt unter Wahrung des Persönlichkeitsschutzes der Verwandten die Bedingungen fest, unter denen eine Person Auskunft über Daten von verstorbenen Personen verlangen kann. Diese Bestimmung gibt die von der Rechtsprechung zu Art. 4 BV entwickelten Mindestgrundsätze wieder (vgl. insbes. VPB 1991 55/I 3).

3.2 Kostenlosigkeit der Auskunft und Ausnahmen (Art. 2 und 13)

Gemäss Art. 8 Abs. 5 DSG ist die Auskunft grundsätzlich kostenlos. Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen, die allerdings begrenzt sein sollten, da die Ausübung eines mit der persönlichen Freiheit zusammenhängenden Grundrechts billigerweise nicht von der Entrichtung einer Gebühr abhängig gemacht werden kann. Es gibt zwei Ausnahmen (vgl. Art. 2 und 13), wenn:

- die betroffene Person die Auskunft in den letzten zwölf Monaten bereits erhalten hat. Diese Bestimmung hat den Zweck, missbräuchliche und schikanöse Auskunftsbegehren zu vermeiden. Der Inhaber der Datensammlung darf jedoch keine Gebühr verlangen, wenn die betroffene Person sich auf ein schutzwürdiges Interesse berufen kann, insbesondere wenn die Daten in der Zwischenzeit verändert wurden, ohne dass sie darüber informiert wurde;
- die Auskunftserteilung mit einem besonders grossen Arbeitsaufwand verbunden ist. Dieser Grund kann vor allem dann geltend gemacht werden, wenn die Daten zu statistischen Zwecken bearbeitet und wenn sie teilweise anonymisiert aufbewahrt werden, wenn die Auskunft langwierige Nachforschungen erfordert, was insbesondere der Fall ist, wenn die Datensammlung manuell geführt wird und auf mehrere Dossiers verweist. In gewissem Umfang gilt dasselbe für ein Unternehmen, das Datensammlungen ausschliesslich für interne Zwecke führt und das nicht darauf eingerichtet ist, Daten bekanntzugeben oder Auskünfte zu erteilen. Jedoch müssen die Inhaber der Datensammlung in Zukunft dafür sorgen, dass ihre Datensammlungen so organisiert sind, dass sie der betroffenen Person die Ausübung ihrer Auskunfts- sowie Berichtigungsrechte erlauben (Art. 38 Abs. 2 DSG gewährt für die Anpassung eine Übergangsfrist von einem Jahr). Die Berufung auf besonders grossen Arbeitsaufwand ist nicht möglich, wenn dieser auf einer schlechten Organisation und Verwaltung der Datensammlung des angefragten Inhabers der Datensammlung beruht.

Der verlangte Betrag muss jedoch angemessen sein, damit die betroffene Person nicht von der Geltendmachung ihres Auskunftsrechts abgehalten wird. Er soll die teilweise Deckung der entstandenen Unkosten ermöglichen, 300 Franken jedoch keinesfalls überschreiten. Diese Begrenzung ist erforderlich, da bei komplexen Systemen die Kosten der Auskunftserteilung nach dem Grundsatz der Kostendeckung höhere Summen erreichen können. Unter "angemessener Beteiligung" ist die Gebühr zu verstehen, die man von der betroffenen Person verlangt, und nicht die realen Kosten der Operation. Vor der Erhebung eines solchen Betrages ist die betroffene Person darüber zu informieren und sie muss die Möglichkeit erhalten, ihr Auskunftsbegehren zurückzuziehen oder den verlangten Betrag anzufechten. Der Inhaber der Datensammlung, der eine Kostenbeteiligung verlangt, hat diese zu begründen. Ist ein Bundesorgan der Ansicht, es sei berechtigt, eine Gebühr gemäss Art. 2 Abs. 1 zu verlangen, kann die betroffene Person eine Verfügung verlangen, die gemäss Art. 25 DSG mit Beschwerde angefochten werden kann.

3.3 Auskunftsrecht gegenüber den diplomatischen Vertretungen der Schweiz im Ausland (Art. 14)

Art. 14 der VO regelt die Modalitäten der Ausübung des Auskunftsrechtes gegenüber den diplomatischen Vertretungen der Schweiz im Ausland. Diese Bestimmung verankert die heutige Praxis in Anwendung der Richtlinien des Bundesrates vom 16. März 1981 für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung. Aus Gründen der diplomatischen Gepflogenheit und der Praktikabilität ist eine direkte Behandlung der Auskunftsbegehren durch die schweizerischen Vertretungen im Ausland nicht angebracht. Die verlangten Auskünfte werden daher vom Eidg. Departement der äusseren Angelegenheiten (Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst) erteilt.

3.4 Auskunftsrecht gegenüber dem Bundesarchiv (Art. 15)

Das DSG findet auch Anwendung auf die Bearbeitung von Personendaten, die an das Bundesarchiv abgeliefert wurden, und folglich kann die betroffene Person auch Auskunft hinsichtlich der dort abgelieferten Daten verlangen. Jedoch könnte ein unbegrenztes Auskunftsrecht mit den Aufgaben des Bundesarchivs unvereinbar sein. Art. 36 DSG räumt dem Bundesrat die Möglichkeit ein, Spezialregelungen hinsichtlich der Bearbeitung dieser Daten zu erlassen und insbesondere

Ausnahmen vom Auskunftsrecht vorzusehen. Art. 15 der VO begrenzt folglich das Auskunftsrecht allein auf die in den Datensammlungen enthaltenen Daten, die es aufgrund ihrer Systematik erlauben, die betroffene Person nach ihrem Namen zu suchen. Werden die Daten nach einer anderen Einteilung aufbewahrt, kann das Auskunftsrecht nicht ausgeübt werden. Die Auskunft kann ebenfalls verweigert werden, wenn die Auskunftserteilung mit einer rationellen Verwaltungsführung unvereinbar ist. Es wird Aufgabe der Praxis und der Rechtsprechung sein, den Begriff "rationelle Verwaltungsführung" näher zu bestimmen. Diese Ausnahme liegt in der Tatsache begründet, dass das Bundesarchiv eine grosse Zahl von Datensammlungen verwaltet, die von der Verwaltung kommen und die auf sehr unterschiedliche Weise strukturiert sind. Die Nachforschungen könnten sich demzufolge in zeitlicher wie in personeller Hinsicht aufwendig gestalten. Es empfiehlt sich, den Begriff "rationelle Verwaltungsführung" einschränkend auszulegen, um das Auskunftsrecht bezüglich der archivierten Daten, das grundsätzlich gewährleistet sein muss, nicht in Frage zu stellen. Das Bundesarchiv sollte diese Ausnahme mit Zurückhaltung gebrauchen und die Berufung darauf begründen.

Eine zweite Ausnahme betrifft das Berichtigungsrecht. Grundsätzlich kann eine betroffene Person, die feststellt, dass unrichtige Daten bearbeitet werden, deren Berichtigung verlangen. Sind die Daten erst einmal beim Bundesarchiv abgeliefert, kommt dieses Recht mit dem historischen Interesse in Konflikt. Grundsätzlich dürfen die archivierten Daten nicht mehr von den Organen, die sie abgeliefert haben, verwendet werden. Deshalb hat der Grundsatz von der Datenrichtigkeit nicht mehr die gleiche Bedeutung wie bei einer aktiven Bearbeitung. Es scheint gerechtfertigt zu sein, der betroffenen Person nicht zu erlauben, die Berichtigung der unrichtigen, beim Bundesarchiv abgelieferten Daten zu verlangen. Um jedoch ihre Rechte zu schützen, muss sie die Möglichkeit haben, den strittigen oder unrichtigen Charakter der Daten im Dossier vermerken zu lassen (Art. 15 Abs. 2).

4. Anmeldung der Datensammlungen (Art. 3 und 4, 16 und 17)

4.1 Im privaten Bereich (Art. 3 und 4)

4.1.1 Inhalt der Anmeldung (Art. 3)

Die nach Art. 11 Abs. 3 DSG meldepflichtigen Datensammlungen müssen vor ihrer Eröffnung angemeldet werden. Es handelt sich hierbei um Fälle, wo die betroffenen Personen von einer regelmässigen Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten oder von Persönlichkeitsprofilen durch eine Privatperson oder von einer regelmässigen Bekanntgabe solcher Daten wie auch anderer Personendaten an Dritte durch eine Privatperson keine Kenntnis haben oder wo die genannten Datenbearbeitungen nicht aufgrund einer gesetzlichen Pflicht erfolgen. Steht beispielsweise eine betroffene Person in vertraglicher oder vorvertraglicher Beziehung zum Inhaber einer Datensammlung, so ist grundsätzlich anzunehmen, dass sie von der damit üblicherweise verbundenen Bearbeitung ihrer Personendaten Kenntnis hat.

Die Anmeldung enthält folgende Angaben:

- Name und Adresse des Inhabers der Datensammlung;
- Name und vollständige Bezeichnung der Datensammlung;
- Person, bei welcher das Auskunftsrecht geltend gemacht werden kann;
- Zweck der Datensammlung;
- Kategorien der bearbeiteten Personendaten;
- Kategorien der Datenempfänger;
- Kategorien der an der Datensammlung Beteiligten.

Jeder Inhaber einer Datensammlung muss diese Angaben laufend aktualisieren und sie dem Datenschutzbeauftragten zur Verfügung halten. Um von vorgenommenen Änderungen Kenntnis zu erhalten, nimmt der Datenschutzbeauftragte regelmässige Erhebungen vor, und zwar grundsätzlich vor jeder Neuveröffentlichung des Registers der Datensammlungen.

4.1.2 Datensammlungen der Medien (Art. 4)

Art. 4 der VO enthält eine Ausnahme von der Pflicht zur Anmeldung der Datensammlungen beim Datenschutzbeauftragten zu Gunsten der Medien. Die meisten Informationen in den Datensammlungen der Medienunternehmen wurden bereits verbreitet, und die Personen, die davon betroffen sein können, haben davon Kenntnis, entweder weil sie vor der Verbreitung kontaktiert wurden oder durch die Verbreitung selbst. In dem Moment, wo die betroffene Person in der Lage ist, zu erfahren, dass ein Medienunternehmen über sie Informationen aufbewahrt, entfällt die Meldepflicht. Daran erinnert Art. 4 lit. a. Diese Vorschrift kann indessen nur angerufen werden, wenn das Medienunternehmen seine Datensammlungen für eigene Zwecke und ausschliesslich für die Veröffentlichung im redaktionellen Teil eines periodisch erscheinenden Mediums verwendet. Stellt es seine Datensammlungen anderen Medien zur Verfügung oder gibt es Informationen ausserhalb der Veröffentlichung an Dritte weiter, ist es der Meldepflicht unterworfen. So muss beispielsweise die Datenbank ELSA der SDA angemeldet werden.

Art. 4 lit. b enthält eine zweite Ausnahme. Sie betrifft Datensammlungen, die ausschliesslich als persönliches Arbeitsinstrument des Journalisten verwendet werden. Die Pflicht, Datensammlungen anzumelden und in ein Register aufzunehmen, zielt unter anderem auf eine gewisse Publizität ab, um den betroffenen Personen die Ausübung ihres Auskunftsrechts zu erleichtern. Gemäss Art. 10 Abs. 2 DSG können die Journalisten jedoch die Einsicht in solche Datensammlungen verweigern. Die darin bearbeiteten Daten sind im übrigen nicht zur Bekanntgabe an Dritte bestimmt. Aus diesem Grund wäre es unverhältnismässig, von den Journalisten die Anmeldung ihrer persönlichen Arbeitsinstrumente zu verlangen. Damit würde überdies das Register der Datensammlungen zu einer Adresssammlung der Journalisten.

4.2 Im öffentlich-rechtlichen Bereich (Art. 16 und 17)

4.2.1 Inhalt der Anmeldung (Art. 16)

Gemäss Art. 11 DSG sind die Bundesorgane verpflichtet, sämtliche Datensammlungen vor deren Eröffnung anzumelden. Diese Pflicht wird in Art. 16 der VO ausgesprochen. Die Anmeldung enthält die gleichen Angaben wie beim privaten Bereich. Hinzu kommt die Nennung der gesetzlichen Grundlage sowie des Kreises der betroffenen Personen und ihrer ungefähren Zahl. Die Anmeldung entspricht dem System, das schon unter der Herrschaft der Richtlinien vom 16. März 1981 für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung (Ziff. 74) galt. Weggefallen ist einzig die Rubrik "Angaben, die für die Auskunftserteilung nötig sind". Dieser Rubrik kam in der Praxis keine grosse Bedeutung zu (sie wurde selten von den Bundesorganen ausgefüllt). Im übrigen ist diese Frage nunmehr in der Verordnung (Art. 13 i.V. m. Art. 1) geregelt.

4.2.2 Vereinfachte Anmeldung (Art. 17)

Analog zur bisherigen Behandlung von Datensammlungen, welche "die Bundesorgane (...) ausschliesslich für verwaltungsinterne Zwecke verwenden" wurde die vereinfachte Anmeldung weiterhin für Datensammlungen von Bundesorganen beibehalten, bei welchen die Persönlichkeit der Betroffenen nicht besonders gefährdet wird. Diese Datensammlungen berühren ausschliesslich den öffentlich-rechtlichen Bereich. Im privaten Bereich ist nämlich die Anmeldepflicht auf Kategorien von Datensammlungen beschränkt, die durch die Art der bearbeiteten Daten oder die Verwendung der Daten (regelmässige Bekanntgabe) die Persönlichkeit der Betroffenen verletzen könnten, namentlich, wenn diese keine Kenntnis vom Bestand solcher Datensammlungen haben.

Die Liste der Datensammlungen, welche einer vereinfachten Anmeldung unterliegen, umfasst im Wesentlichen die Kategorien von Datensammlungen, die bereits unter dem bisherigen Recht ähnlich behandelt wurden und die keine besonders schützenswerten Daten oder Persönlichkeitsprofile enthalten. Darunter fallen die üblichen Datensammlungen zur Registrierung von Korrespondenz (manuelle Korrespondenzregistraturen, Textverarbeitung), Lieferanten- oder Kundendatensammlungen, Adressdatensammlungen, die einzig der Adressierung dienen (z.B. Listen von Expertenkommissionen, und zwar auch dann, wenn sie an Dritte abgegeben werden), Listen für Entschädigungszahlungen, Buchhaltungsunterlagen, Hilfsdatensammlungen für die Personalverwaltung des Bundes, Bibliothekskataloge, Ausleiherverzeichnisse und Datensammlungen, die beim Bundesarchiv abgeliefert wurden. Die Anmeldung enthält bei diesen Datensammlungen nur Name und Adresse des Inhabers der Datensammlung, Name und vollständige Bezeichnung der Datensammlung und die Person oder das Organ, bei dem das Auskunftsrecht ausgeübt werden kann.

Die Veröffentlichung dieser Datensammlungen findet ihre Rechtfertigung darin, dass dadurch mehr Transparenz entsteht und die Ausübung des Auskunftsrechts erleichtert wird. Ihre Anmeldung kann global erfolgen und sie unterliegt der vereinfachten Veröffentlichung. Die Aufzählung der Datensammlungen, bei denen eine vereinfachte Anmeldung erfolgt, ist nicht abschliessend. Der Eidg. Datenschutzbeauftragte kann andere Datensammlungen diesem Verfahren unterstellen, wenn sie keine Gefährdung der Persönlichkeit der betroffenen Personen darstellen. Diese Möglichkeit wurde im Interesse einer grösseren Flexibilität eingeführt.

4.2.3 Ausnahmen von der Veröffentlichung für Bundesorgane (Art. 18)

Vier Kategorien von Datensammlungen werden nicht im Register veröffentlicht: Datensammlungen, die lediglich für kurze Zeit eröffnet und verwendet werden, das heisst, während höchstens zwei Jahren verwendet werden. Zu dieser ersten Kategorie von Datensammlungen gehören Arbeitsdatensammlungen, die für bei bestimmte, zeitlich begrenzte Aufgaben erstellt und hernach wieder aufgehoben werden. Ebenso Test-Datensammlungen, die hernach von definitiven Datensammlungen abgelöst werden. Auch diese Datensammlungen müssen angemeldet werden. Aber weil die Möglichkeit besteht, dass sie zum Zeitpunkt der Veröffentlichung nicht mehr existieren, sind sie im Prinzip nicht zu veröffentlichen. Der Datenschutzbeauftragte beurteilt, ob die Verwendungsdauer einer solchen Datensammlung ihre Veröffentlichung rechtfertigt oder nicht. Die zweite Kategorie umfasst diejenigen Datensammlungen, die im Bundesarchiv aufbewahrt werden. Diese Datensammlungen werden von den sie betreibenden Bundesorganen bereits während ihrer aktiven Benützung angemeldet. Eine zweite Veröffentlichung ist nicht nötig. Die dritte Kategorie bezieht sich auf die Hilfsdatensammlungen für die Personalverwaltung. Weil diese Datensammlungen nur das Bundespersonal betreffen, rechtfertigt sich ihre Veröffentlichung nicht. Hingegen wird mit einer verwaltungsinternen Veröffentlichung grössere Wirkung erzielt. Nur die Haupt-Personalbanken, wie etwa PERIBU, PERSEDAS, PERICO, usw. werden veröffentlicht. Die vierte Kategorie betrifft die in Form von Jahrbüchern der Öffentlichkeit zugänglichen Datensammlungen. Eine Datensammlung, wie sie das Telefonbuch darstellt, sollte der Öffentlichkeit bekannt sein. Eine neuerliche Veröffentlichung rechtfertigt sich demzufolge nicht. Indessen müssen diese Datensammlungen dem Datenschutzbeauftragten angemeldet werden, damit dieser seine Aufgaben erfüllen kann.

4.3 Weitere Ausnahmen von der Anmeldung?

Gemäss Art. 11 Abs. 5 DSG hat der Bundesrat ebenfalls die Möglichkeit, Ausnahmen von der Meldepflicht vorzusehen. Mit Ausnahme von Art. 4 der VO wurde keine weitere Ausnahme vorgesehen. Es erscheint in der Tat als wünschenswert, dass alle Datensammlungen im Bereich der Bundesverwaltung und alle der Meldepflicht gemäss Art. 11 Abs. 3 DSG unterliegenden Daten-

sammlungen des privaten Bereichs zumindest für eine gewisse Anfangszeit dem Eidg. Datenschutzbeauftragten gemeldet werden, um ihm zu Beginn seiner Tätigkeit einen vollständigen Überblick zu ermöglichen. In der Folge, nach dieser Einführungsphase des Gesetzes ist es nicht ausgeschlossen, dass der Bundesrat von seiner Befugnis Gebrauch macht.

5. Datenbekanntgabe ins Ausland (Art. 5 bis 7 und 19)

5.1 Allgemeines

Wer Datensammlungen ins Ausland übermitteln will, muss dies gemäss Art. 6 Abs. 2 DSG dem Eidg. Datenschutzbeauftragten vorher melden, wenn für die Bekanntgabe keine gesetzliche Pflicht besteht und wenn die betroffene Person von der Übermittlung keine Kenntnis hat. Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Meldepflicht, sieht vereinfachte Meldungen vor und gewährt Ausnahmen von der Meldepflicht, wenn das Bearbeiten die Persönlichkeit der betroffenen Personen nicht gefährdet. Die Verordnung regelt das Anmeldeverfahren in den Art. 5 bis 7 und 19. Festzuhalten bleibt, dass derjenige, der die Daten ins Ausland bekanntgibt, für die Rechtmässigkeit der Bekanntgabe verantwortlich bleibt. Dabei gilt es insbesondere zu beachten, dass Personendaten nicht ins Ausland bekannt gegeben werden dürfen, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen schwerwiegend gefährdet würde (Art. 6 Abs. 1 DSG). Jedoch haben Private oder Bundesorgane, welche Daten ins Ausland bekanntgeben wollen, noch weitere Rechtspflichten zu beachten, die einer solchen Bekanntgabe entgegenstehen oder sie einschränken. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang vorab die Art. 271 und 273 des Strafgesetzbuches.

5.2 Im privaten Bereich (Art. 5 bis 7)

5.2.1 Gegenstand der Meldung (Art. 5)

Diese Bestimmung präzisiert den Begriff der "meldepflichtigen Datensammlung". Anlässlich der Arbeiten in den mit dem bundesrätlichen Entwurf zum DSG befassten parlamentarischen Kommissionen wurde vorgeschlagen, den Begriff "Datensammlung" durch quantitative Kriterien zu umschreiben. Dies namentlich mit Blick auf die grenzüberschreitenden Datenflüsse und die Meldepflicht. Auf quantitative Kriterien wurde schliesslich aus folgenden Gründen verzichtet: Eine quantitative Begrenzung erscheint nämlich kaum praktikabel. Es ist ausserordentlich schwierig, eine Zahl festzulegen, ab welcher eine Sammlung von Daten eine Datensammlung darstellt. Jeder zahlenmässigen Umschreibung würde etwas Willkürliches anhaften, was es zu vermeiden gilt. Zudem würde damit den Rechten der betroffenen Personen ungenügend Rechnung getragen, da der Begriff der Datensammlung bekanntlich den Ausgangspunkt zur Geltendmachung des Auskunftrechts bildet. Mit einer solchen Lösung würde wohl auch Umgehungen Vorschub geleistet, weil eine grosse Datensammlung in viele kleine aufgeteilt werden könnte, um die datenschutzrechtlichen Pflichten zu umgehen. Diese Lösung würde auch dem Begriff der Datensammlung, wie er nunmehr in Art. 3 Bst. g DSG gesetzlich definiert ist, zu wenig entsprechen. Die Botschaft zum DSG hält in diesem Zusammenhang ebenfalls fest: "Eine Datensammlung im Sinne des Gesetzes ist ein Bestand von Daten, der auf mehr als eine Person Bezug nimmt. Sie kann ganz unterschiedlich organisiert und aufgebaut sein. Datenschutzrechtlich entscheidend ist, dass die zu einer bestimmten Person gehörenden Daten auffindbar sind". Auch findet sich in der ausländischen Gesetzgebung oder in internationalen Verträgen keine solche quantitative Begrenzung; sie würde eine Abweichung vom europäischen Standard bedeuten, wie er sich aus dem Übereinkommen des Europarats und dem Entwurf zu einer europäischen Richtlinie zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten und über den freien Verkehr solcher Daten ergibt. Schliesslich rechtfertigt sich ferner eine quantitative Begrenzung für die Fälle, in denen die Bekanntgabe von Datensammlungen ins Ausland angemeldet werden muss oder in denen private Datensammlungen zur Registrierung angemeldet werden müssen (Art.11

DSG) nicht. Die Zahl der Anmeldungen dürfte nämlich eher gering sein. Wenn die Dateninhaber selbst für die Veröffentlichung ihrer Datensammlungen und/oder ihrer Bekanntgaben ins Ausland sorgen, müssen sie sie nicht anmelden.

Hinsichtlich der grenzüberschreitenden Datenflüsse folgt die Verordnung der Philosophie des bundesrätlichen Entwurfs vom März 1988 und knüpft die Meldepflicht an das Kriterium der Regelmässigkeit von Bekanntgaben: Der Begriff der Übermittlung von Datensammlungen ins Ausland umfasst auch das Bekanntgeben mittels Abrufverfahren. In der Tat ist die Möglichkeit, eine Datenbank über die Grenze hinweg regelmässig abzufragen und darin Änderungen vorzunehmen oder Teile daraus zu kopieren der Bekanntgabe einer Datensammlung oder eines wichtigen Teils davon gleichzusetzen, da ein solches Verfahren die Kenntnisnahme und Bearbeitung einer Datensammlung ganz oder teilweise erlaubt. Der Unterschied liegt im Umstand, dass sich die Bekanntgabe der Datensammlung über eine gewisse Zeitspanne hinzieht. Dabei erfolgt zwar nicht eine physische Übermittlung der Datensammlung ins Ausland, sie steht jedoch zur Verfügung und kann vom Ausland aus abgefragt werden.

Andererseits führen vereinzelte oder gelegentliche Bekanntgaben von Personendaten nicht zur Meldepflicht, wenn damit nicht gleichzeitig ein bedeutender Teil der Datensammlung, mit anderen Worten, deren wesentliche Merkmale, bekanntgegeben werden. Massgebend ist, ob ganze Sammlungen ins Ausland übermittelt oder vom Ausland aus bearbeitet werden. Dabei ist unerheblich, ob die Bekanntgabe auf einmal oder sukzessive erfolgt. In Zweifelsfällen sollte der Eidg. Datenschutzbeauftragte vorgängig konsultiert werden.

Schliesslich untersteht der Meldepflicht auch die Übermittlung einer Datensammlung an einen Dritten, der beauftragt ist, die Personendaten für Rechnung der die Daten bekanntgebenden Person zu bearbeiten. Die Meldepflicht soll nämlich verhindern, dass Datensammlungen aus der Schweiz nach einem Land ohne bzw. ohne gleichwertigen Datenschutz übermittelt werden, ohne dass die betroffene Person davon Kenntnis erhält und sich gegebenenfalls dagegen zur Wehr setzen kann.

5.2.2 Inhalt und Verfahren der Meldung (Art. 6)

Wie bei der Anmeldung zur Registrierung von Datensammlungen beim Eidg. Datenschutzbeauftragten beschränkt sich die Meldung auch im vorliegenden Zusammenhang auf diejenigen Angaben, die für die Beurteilung der zum Schutz der betroffenen Person getroffenen Massnahmen und der durch die Bekanntgabe entstehenden Risiken durch den Datenschutzbeauftragten notwendig sind. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, den Datenempfänger zu kennen. Der eine Empfänger kann (aufgrund interner Verhaltensregeln) hinreichende Gewähr für den Schutz der bekanntgegebenen Daten bieten, der andere nicht. Bei Bedarf kann der Eidg. Datenschutzbeauftragte zusätzliche Angaben verlangen, insbesondere über die zum Schutz der bekanntgegebenen Daten vorgesehenen Massnahmen. Diese Angaben werden nicht veröffentlicht und unterliegen dem Amtsgeheimnis. Die Überprüfung der Anmeldungen, die aber nicht zu einer Bewilligung der Bekanntgabe führen wird, hat rasch und summarisch zu erfolgen. Der Datenschutzbeauftragte schreitet nur ein, um Bekanntgaben zu beanstanden oder zu verhindern, wenn die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen ernstlich gefährdet sind. Erfolgt die Bekanntgabe regelmässig, so braucht nicht jede einzelne Bekanntgabe angemeldet zu werden. Eine Anmeldung anlässlich der erstmaligen Bekanntgabe genügt (Art. 6 Abs. 3). Desgleichen genügt eine globale Anmeldung, wenn die gleichen Daten zum gleichen Zweck an verschiedene Empfänger bekanntgegeben werden (Art. 6 Abs. 3). Diese Art der Anmeldung betrifft vor allem multinationale Gesellschaften oder Unternehmensgruppen. Bisher hat der Bundesrat darauf verzichtet, für diese besondere Vorschriften zu erlassen. Im Verhältnis zum Unternehmen, das Daten bekanntgibt, gelten sie nämlich als Dritte. Eine Spezialregelung könnte sich indessen in Zukunft aufdrängen, vor allem, wenn sich diese Unternehmensgruppen eigene Datenschutzreglemente geben (interne Verhaltensregeln).

5.2.3 Ausnahme von der Meldepflicht (Art. 7)

Eine vereinfachte Anmeldung von Bekanntgaben ins Ausland ist aus zwei Gründen in der Verordnung nicht vorgesehen: Zum einen umfasst die ordentliche Anmeldung vergleichsweise wenig Angaben, und eine vereinfachte Anmeldung würde sich davon kaum unterscheiden; zum anderen müssen mit dem neu eingeführten System erst gewisse Erfahrungen gesammelt werden, bevor für einzelne Arten der Bekanntgabe allenfalls Erleichterungen geschaffen werden können.

Hingegen nimmt die Verordnung Bekanntgaben von Daten zu Zwecken, die sich nicht auf Personen beziehen, namentlich im Rahmen der Forschung, Planung oder Statistik von der Meldepflicht aus. Dies freilich nur unter der Voraussetzung, dass diese Daten bzw. die daraus gewonnenen Ergebnisse auf eine Weise veröffentlicht oder zugänglich gemacht werden, die keine Rückschlüsse auf die Identität der betroffenen Personen gestattet. Diese Ausnahme rechtfertigt sich, weil solche Datenbearbeitungen aufgrund ihrer Zwecksetzung grundsätzlich keine schwerwiegenden Persönlichkeitsverletzungen darstellen. Im übrigen sind Datenbekanntgaben nach Staaten, die über einen dem schweizerischen gleichwertigen Datenschutz verfügen, von der Meldepflicht ebenfalls ausgenommen. Dies, sofern es sich dabei nicht um besonders schützenswerte Daten oder um Persönlichkeitsprofile handelt und die Daten nicht an einen Staat ohne Datenschutz weitergeleitet werden. Der Eidg. Datenschutzbeauftragte führt eine Liste der Staaten mit einem dem schweizerischen gleichwertigen Datenschutz. Diese hält zudem fest, welche Staaten das Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (im Folgenden: Übereinkommen Nr. 108) ratifiziert haben. Eine Meldepflicht für die genannten Bekanntgaben würde dem Geist des Übereinkommens Nr. 108 zuwiderlaufen, dessen Art. 12 den freien Datenaustausch zwischen den Vertragsstaaten gewährleistet. Auch wenn die Schweiz das Übereinkommen Nr. 108 noch nicht ratifiziert hat, sollte dieser Grundsatz schon heute befolgt werden.

5.3 Im öffentlich-rechtlichen Bereich (Art. 19)

Die Meldepflicht im öffentlich-rechtlichen Bereich beschränkt sich auf regelmässige Bekanntgaben von Datensammlungen, welche nicht durch eine gesetzliche Bestimmung (formelles Gesetz oder Verordnung; vgl. z.B. Art. 9 Abs. 2 der VO über das provisorische Staatsschutz-Informationssystem ausdrücklich vorgesehen sind und von denen die betroffene Person keine Kenntnis hat. Damit sind vorab Bekanntgaben gemeint, mit denen eine Datensammlung im Ausland gespeist oder errichtet werden soll. Als regelmässig gelten Bekanntgaben, bei welchen immer wieder die gleichen Datenkategorien an die gleichen Empfänger zu gleichen Bearbeitungszwecken übermittelt werden. Nicht darunter fallen demnach vereinzelt Datenbekanntgaben bzw. Datenbekanntgaben im Einzelfall. Das Zugänglichmachen mittels Abrufverfahren bedarf keiner Anmeldung, weil es gemäss Art. 19 Abs. 3 DSG ausdrücklich in einer gesetzlichen Bestimmung vorgesehen sein muss (formelles Gesetz, wenn es sich um besonders schützenswerte Personendaten oder um Persönlichkeitsprofile handelt). Die regelmässige Bekanntgabe mit anderen Mitteln, die nicht in einer gesetzlichen Grundlage vorgesehen ist, unterliegt indessen nach dem Gesagten der Meldepflicht, insbesondere die Bekanntgabe einer Gesamtheit von Personendaten, mit denen eine Datenbank gespeist oder neu errichtet werden soll.

Der Inhalt der Anmeldung entspricht demjenigen im privaten Bereich (vgl. hievoriges Ziff. 5.2.2). Ebenso kann die Bekanntgabe von Daten an verschiedene Empfänger (Art. 19 Abs. 3) Gegenstand einer globalen Anmeldung bilden.

6. Technische und organisatorische Massnahmen (Art.8 bis 12, 20 bis 23)

6.1 Im privaten Bereich (Art. 8 bis 12)

6.1.1 Inhalt und Grundsätzliches (Art. 8)

Einer der wichtigsten Grundsätze für die Bearbeitung von Personendaten ist derjenige der Datensicherheit. Gemäss Art. 7 DSG müssen diejenigen, welche Personendaten bearbeiten, angemessene technische und organisatorische Massnahmen treffen, um die Daten gegen jedes unbefugte Bearbeiten zu schützen. Es obliegt dem Bundesrat, nähere Bestimmungen zu erlassen und insbesondere Mindestanforderungen für die Datensicherheit festzulegen. Die Datensicherheit ist ein Grundelement des Datenschutzes. Während dieser dem Schutz der Personen gilt, bezieht sich die Datensicherheit auf den Schutz der Informationen. Sie sorgt für die Vertraulichkeit, die Verfügbarkeit und die Richtigkeit der Daten, damit der Datenschutz angemessen gewährleistet werden kann. Die zu treffenden Massnahmen sind organisatorischer und technischer Natur. Eine absolute Datensicherheit gibt es nicht. Ausserdem ist die Frage der Datensicherheit je nach Zweck der Datenbearbeitung, Art der bearbeiteten Daten, Umfang der Datenbearbeitung und Risiken für die betroffenen Personen unterschiedlich zu beurteilen (Verhältnismässigkeitsgrundsatz, Art. 8 Abs. 2). Im weiteren sind der Stand der Technik sowie in geringerem Masse die Kosten für die Datensicherung und die finanziellen Möglichkeiten der Unternehmung zu berücksichtigen. Die Verordnung orientiert sich an den Erfahrungen im Ausland, insbesondere an der deutschen Praxis sowie auch an den aktuellen Tendenzen in der Europäischen Gemeinschaft (Richtlinienentwurf, Schengener-Abkommen, Vertragsentwurf für ein Informationssystem im Zollbereich, usw.) und definiert den zu erreichenden Mindeststrahmen für die Datensicherheit (Art. 8-12). In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips wird eine Abwägung der verschiedenen vorhandenen Interessen vorgenommenen. Ausser Art. 10, der eine Protokollierung bei bestimmten Bearbeitungen von besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen vorsieht, enthält die Verordnung keine bestimmten Vorgaben für den Einsatz von technischen Vorkehrungen, wie z. B. Passwörter oder andere technische Identifikations- und Authentifikationsmassnahmen, Chiffrierung der Daten usw. Der Inhaber der Datensammlung hat aufgrund der oben aufgeführten Kriterien die zu treffenden Massnahmen selber zu beurteilen. Die Verordnung berücksichtigt, dass die Datensicherheit sich in einem Entwicklungsprozess befindet, der von der jeweiligen technischen Entwicklung abhängt und daher eine regelmässige Überprüfung erfordert (Art.8 Abs. 3). Der Datenschutzbeauftragte kann aber im Bereich der Datensicherheit Empfehlungen, insbesondere in Form von Handbüchern erarbeiten, welche ohne verbindlichen Charakter zu haben, die Verantwortlichen in ihrer Arbeit unterstützen sollen (Art. 8 Abs. 4).

In Art. 8 Abs. 1 sind die Risiken aufgeführt, gegen die man Daten in angemessener Weise schützen muss, um den Datenschutz, d.h. den Persönlichkeitsschutz, zu gewährleisten. Es handelt sich vor allem um die folgenden Risiken:

- unbefugte oder zufällige Vernichtung;
- zufälligen Verlust;
- technische Fehler;
- Fälschung, Diebstahl oder unerlaubte Verwendung;
- unbefugtes Ändern, Kopieren, Zugreifen oder andere unbefugte Bearbeitungen.

6.1.2 Automatisierte Bearbeitungen und Datensammlungen (Art. 9)

Die technischen und organisatorischen Massnahmen sollen namentlich bei automatisierten Datensammlungen oder Informationssystemen verhindern, dass die Systeme andere Bearbeitungen erlauben, als sie sollen. Zu diesem Zweck führt Art. 9, Abs. 1 der VO Zielsetzungen auf, die insbesondere für die automatisierte Bearbeitung von Personendaten zu verwirklichen sind. Diese

Zielsetzungen beschränken sich absichtlich nicht auf die Existenz einer Datensammlung, weil die aktuelle Tendenz auf eine vermehrte Verteilung von Informationen in umfassenden Informationssystemen hinausläuft, sondern auf die Gesamtheit der bearbeiteten Personendaten in den verschiedenen Organisationseinheiten, welche gleichwohl eine Benutzung nach den betroffenen Personen ermöglicht. Bezugnehmend auf diese neue Tendenz in der Informatik und Telematik, ist das Festhalten am Begriff der Datensammlung überholt. Durch diese Wahl folgt die VDSG auch der Entwicklung neuerer europäischer Gesetzgebung, insbesondere auch dem Richtlinienentwurf der Europäischen Gemeinschaft.

In Art. 9 Abs. 1 sind acht Zielsetzungen aufgeführt. Diese sind unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes umzusetzen, wobei, wie bei allen anderen Sicherheitsmassnahmen, die Bearbeitungszwecke, Art und Umfang der Bearbeitungen, die Risikopotentiale für die betroffenen Personen sowie der aktuelle Stand der Technik zu berücksichtigen sind. Ein Informationssystem im Bereich Staatsschutz oder eine Datensammlung im Gesundheitsbereich erfordern andere Sicherheitsmassnahmen als eine Adressdatei.

Es geht um die acht folgenden Zielsetzungen:

- **Zugangskontrolle:** es sind Vorkehrungen zu treffen, um unbefugten Personen den räumlichen Zugang zu den Einrichtungen zu verwehren, mit denen Personendaten bearbeitet werden; insbesondere der Zugang zu den Räumlichkeiten, in denen sich Computer befinden. Dabei ist nicht nur der Zentralcomputer gemeint, sondern auch periphere Geräte oder Einrichtungen wie Terminals.
- **Datenträgerkontrolle:** sie soll verhindern, dass unbefugte Personen Datenträger lesen, kopieren, verändern oder entfernen können. Es ist insbesondere zu verhindern, dass Daten unkontrolliert auf Datenträger übertragen werden können. Unter Datenträger versteht man eine physische Trägersubstanz, auf der Daten festgehalten werden können (Papier, Bilder, Lochkarten, magnetische Träger, Festplatten, Disketten, Bänder, Compact-Disks, optische Datenträger, etc.). Ein Datenträger ist nur als solcher zu betrachten, wenn er unabhängig, d. h. nicht in die Datensammlung, in den Computer, ins Informatiksystem oder in die Hauptdatenspeicherinstallation integriert ist.
- **Transportkontrolle:** diese Zielsetzung soll verhindern, dass Unbefugte bei der Übermittlung oder Weitergabe von Daten diese kopieren, verändern oder löschen können. Der Datenempfänger muss auch die Gewissheit haben, dass er die Daten in ihrer ursprünglichen Form erhält und kein Dritter die Daten unbefugt abfangen kann. Bei erhöhten Risiken der Verletzung der Privatsphäre und der Rechte der betroffenen Personen, insbesondere bei der Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen, ist mit Chiffrierverfahren oder gleichwertigen Massnahmen die Datensicherheit zu gewährleisten.
- **Bekanntgabekontrolle:** diese Massnahme soll es ermöglichen, die Datenempfänger zu identifizieren, d. h. es muss feststellbar und überprüfbar sein, an welche Personen oder Organe Daten bekanntgegeben werden. Bei Bedarf muss z. B. anhand von Protokollen feststellbar sein, mit welchen Sachmitteln welche Informationen an wen bekanntgegeben wurden. Eine Protokollierung ist nicht immer notwendig; es muss aber möglich sein, die Abläufe zu überprüfen.
- **Speicherkontrolle:** diese Zielsetzung soll verhindern, dass nicht autorisierte Personen auf eine Datensammlung oder ein automatisiertes Bearbeitungssystem Zugriff haben können und insbesondere vom Inhalt des Speichers (Funktionseinheit, welche Daten erhalten, speichern und wiedergeben kann) Kenntnis nehmen, ihn verändern oder löschen können. So muss man Massnahmen vorsehen, damit nur die berechtigten Personen die in der Datensammlung oder im automatisierten Bearbeitungssystem registrierten Daten bearbeiten können und auch dies nur im Rahmen ihrer Berechtigung.

- Benutzerkontrolle: durch diese Zielsetzung will man vermeiden, dass unbefugte Personen ein automatisiertes Informationssystem, z. B. mit Hilfe von Datenkommunikationseinrichtungen benutzen können. Es handelt sich insbesondere darum, Dritten ein Eindringen in das System zu verunmöglichen.
- Zugriffskontrolle: diese Zielsetzung soll gewährleisten, dass befugte Personen nur auf diejenigen Daten zugreifen können, welche sie für die Aufgabenerfüllung benötigen. Daher muss der Inhaber der Datensammlung je nach Aufgaben, die der jeweilige Benutzer zu erfüllen hat, unterschiedliche Zugriffsberechtigungen gewähren. Die Zugriffsberechtigung gibt dem Benutzer das Recht, die Daten in einem vorher bestimmten Rahmen und zu einem vordefinierten Zweck zu bearbeiten. Sie muss vor allem Art und Umfang des Zugriffs umschreiben.
- Eingabekontrolle: diese Zielsetzung soll eine nachlaufende Kontrolle der Dateneingabe in die Datensammlung oder das System ermöglichen. Dieser Kontrolle unterliegt nicht nur die Eingabe, sondern auch der Zeitpunkt, in dem sie vorgenommen wurde sowie die Identität des Benutzers. Es geht hier darum, die Nachvollziehbarkeit der Dateneingabe zu gewährleisten. Sie muss nicht zwingend durch eine Protokollierung gewährleistet werden. Die Eingabe muss jedoch anhand der verfügbaren Dokumente kontrolliert werden können.

Art. 9 Abs. 2 hält einen Grundsatz bezüglich der Organisation der Datensammlung fest. Diese muss so gestaltet werden, dass die betroffenen Personen ihr Auskunftsrecht wahrnehmen können. Dies beinhaltet vor allem, dass technische und organisatorische Massnahmen getroffen werden, um den Betroffenen die sie betreffenden Daten zustellen zu können.

6.1.3 Protokollierung (Art. 10)

Art. 10 der VO sieht im übrigen bei der automatisierten Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen eine Protokollierung vor. Diese Protokollierung muss nur dann erfolgen, wenn der Inhaber der Datensammlung nicht andere präventive Massnahmen ergriffen hat, die den Datenschutz gewährleisten und garantieren, dass die Daten nur zu dem Zweck bearbeitet werden, für den sie erhoben oder bekanntgegeben wurden. Als Beispiele für präventive Massnahmen können die Entflechtung der Personendaten von den Programmen, die Differenzierung des Zugriffs gemäss der Aufgabenerfüllung des Benutzers, der Zugriffsschutz, das Vier-Augen-Prinzip, usw., genannt werden. Der Datenschutzbeauftragte kann die Protokollierung auch für andere Bearbeitungen empfehlen, wenn ein erhöhtes Risiko für die Beeinträchtigung des Privatlebens und der Rechte der betroffenen Personen besteht. Dies kann dann der Fall sein, wenn Datensammlungen oder Datenbearbeitungen betrieben werden, welche keine besonders schützenswerten Daten im Sinne von Art. 3 lit. c DSG enthalten, aber beispielsweise durch das Umfeld, in dem die Daten bearbeitet werden (Versicherungen, Auskunftbüros, usw.), und die Konfiguration der Informationssysteme eine gewisse Sensibilität aufweisen.

Anhand der Protokollierung soll vor allem überprüft werden können, ob die Daten zu demjenigen Zweck bearbeitet wurden, für den sie erhoben oder bekanntgegeben wurden. Es geht insbesondere darum, zu kontrollieren, ob die Daten nicht für unvorhergesehene oder unvereinbare Zwecke verwendet werden. Das Risiko einer Zweckentfremdung steigt, wenn das Informationssystem, in dem die Daten gespeichert sind, einer grossen Anzahl von Benutzern zugänglich gemacht wird oder physisch oder optisch mit anderen Datensammlungen verknüpft ist. Es ist nicht notwendig alles zu protokollieren. In diesem Zusammenhang ist auch der in Art. 8 festgeschriebene Grundsatz zu berücksichtigen und das Prinzip der Verhältnismässigkeit anzuwenden (Art. 4 Abs. 2 DSG und Art. 8 Abs. 2 VDSG). Die Protokolle dienen der Überprüfung der Einhaltung der Datenschutzvorschriften. Deshalb dürfen sie nur denjenigen Personen oder Organen zugänglich sein, welche die Umsetzung dieser Vorschriften zu überwachen haben, d. h. insbesondere dem Datenschutzbeauftragten und den internen Kontrollorganen (Verantwortlicher für Datenschutz und -sicherheit innerhalb des Unternehmens oder einer Verwaltungseinheit). Die

Protokolle sind so aufzubewahren, dass eine Kontrolle durchgeführt werden kann, d. h. sie dürfen insbesondere nicht abänderbar sein.

6.1.4 Bearbeitungsreglement (Art. 11)

Unter den technischen und organisatorischen Massnahmen sieht Art. 11 die Erstellung eines Bearbeitungsreglements (Art. 36 Abs. 4 DSG) für die Datensammlungen im privaten Bereich vor, welche gemäss Art. 11 Abs. 4 DSG der Anmeldung unterliegen. Das Bearbeitungsreglement ist wie eine Dokumentation oder ein Handbuch aufzubauen, das durch den Inhaber der Datensammlung verwaltet wird. Dieses Reglement beinhaltet Angaben über die interne Organisation des Inhabers der Datensammlung, sowie über die Struktur, in welche die Datensammlung oder das automatisierte Bearbeitungssystem eingebettet ist. Es beschreibt vor allem die Datenbearbeitungs- und Kontrollprozeduren.

6.1.5 Bekanntgabe der Daten (Art. 12)

Der Art. 12 sieht vor, dass der Datenempfänger vor der ersten Datenbekanntgabe über die Aktualität und die Zuverlässigkeit der Daten zu informieren ist. Soweit dies nicht aus den Umständen oder den Daten selbst erkennbar ist, teilt die private Person, welche die Daten bekanntgibt, da Datum der letzten Aktualisierung mit und präzisiert, ob die Daten sicher oder unsicher betreffend ihrer Richtigkeit sind. Diese Forderung ergibt sich direkt aus dem Grundsatz der Richtigkeit der Daten, der in Art. 5 DSG festgehalten ist. Sie liegt auch im Interesse der Person, welche die Daten bekanntgibt, da sie die Verantwortung für die Bekanntgabe von falschen Daten trifft.

6.2 Im öffentlich-rechtlichen Bereich (Art. 20 bis 23)

6.2.1 Technische und organisatorische Massnahmen: Grundsätze (Art. 20)

Art. 20 sieht vor, dass die für eine Bearbeitung oder Datensammlung verantwortlichen Bundesorgane im Sinne von Art. 16 DSG geeignete technische und organisatorische Massnahmen ergreifen, um die Persönlichkeit und die Grundrechte der Personen, über die Daten bearbeitet werden, zu schützen. Diese Massnahmen sind die gleichen wie für den privaten Bereich (Art 8 bis 10, siehe Kommentar unter Punkt 6.1.1, 6.1.2 und 6.1.3). Bei der automatisierten Bearbeitung arbeiten die verantwortlichen Organe mit dem Bundesamt für Informatik (BFI) zusammen. Die VO vom 10. Juni 1991 über den Schutz der Informatiksysteme und -anwendungen in der Bundesverwaltung bleibt anwendbar (Art. 20 Abs. 4).

Die vom Dienst für Datenschutz während der Anwendung der Richtlinien für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung vom 16. März 1981 gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass es notwendig ist, nicht nur aus finanziellen Gründen und Gründen der Effizienz, sondern auch um die Anforderungen des Datenschutzes überhaupt berücksichtigen zu können, diese schon in die ersten Phasen der Entwicklung eines Informatikprojektes miteinzubeziehen. Es rechtfertigt sich deshalb, nach dem Vorbild von Ziff. 72 der erwähnten Richtlinien, die Bundesorgane zu verpflichten, alle ihre Projekte für eine automatisierte Bearbeitung von Personendaten vom Beginn ihrer Entwicklung an dem Eidg. Datenschutzbeauftragten zu unterbreiten (Art. 20 Abs. 2). Wie bisher erfolgt die Anmeldung über das BFI gleichzeitig mit der Meldung der Projekte an dieses. Für die übrigen Projekte erfolgt die Anmeldung direkt an den Eidg. Datenschutzbeauftragten.

Um Doppelspurigkeiten und unkoordinierte Handlungen zu vermeiden, sieht Art. 20 Abs. 3 eine Zusammenarbeit zwischen dem Eidg. Datenschutzbeauftragten und dem BFI bei der Überprüfung und Überwachung der technischen Massnahmen, die erforderlich sind, um den Datenschutz zu gewährleisten, vor. Insbesondere holt der Eidg. Datenschutzbeauftragte die Stellungnahme des BFI ein, bevor er eine Empfehlung herausgibt.

6.2.2 Bearbeitungsreglement (Art. 21)

Unter den technischen und organisatorischen Massnahmen sieht Art. 21 die Erstellung von Bearbeitungsreglementen für automatisierte Datensammlungen des Bundes vor, die besonders schützenswerte Personendaten enthalten, oder wenn Datensammlungen von mehreren Bundesorganen benutzt werden (wie zum Beispiel das System AUPER), oder wenn Datensammlungen den Kantonen (zum Beispiel das System RIPOL), ausländischen Behörden, internationalen Organisationen oder Privatpersonen zugänglich gemacht werden. Das Bearbeitungsreglement stellt eine vom verantwortlichen Organ geführte Dokumentation dar und gibt Auskunft über die interne Organisation des verantwortlichen Organs und die Organisation der an der Datensammlung beteiligten Organe oder Personen. Das Reglement gibt Auskunft über die Organisation und die Struktur, in die die Datensammlung oder das automatisierte System eingebunden ist und beschreibt die Erfüllung der Aufgaben durch die Benutzer in zeitlicher und örtlicher Hinsicht. Insbesondere müssen die Datenbearbeitungsverfahren, die Kontrollverfahren und der Ablauf der wichtigsten Funktionen des Systems beschrieben werden. Das Reglement enthält Angaben über die Entwicklung und die Verwaltung der Datensammlung (Darstellung der verschiedenen Funktionen des Systems oder der Datensammlung, Häufigkeit der Bearbeitungen).

Ein solches Reglement liegt sowohl im Hinblick auf den Datenschutz als auch auf eine rationelle Betriebsführung im Interesse jedes Verantwortlichen einer automatisierten Bearbeitung. Es dient auch als Benutzerhandbuch und muss den Kontrollorganen zur Verfügung gehalten werden. Damit das Bearbeitungsreglement zweckdienlich ist, muss es ständig aktualisiert werden. Ein solches Reglement stellt an sich keine zusätzliche Arbeitsbelastung für das verantwortliche Organ dar. Es geht hier darum, Informationen und die Regelungen am gleichen Ort zu vereinen, die ohnehin festgehalten werden müssen. Das Bearbeitungsreglement muss in erster Linie die Informationen enthalten, die gemäss Art. 6 zur Anmeldung der Datensammlung notwendig sind. Weiter sind Informationen über die Herkunft der Daten (man kann hier ebenfalls die Art der Datenerhebung und die Art der Datenerfassung angeben), über die Zwecke, zu denen die Daten regelmässig übertragen oder ausgetauscht werden, über die Kontrollverfahren und genauer über die technischen und organisatorischen Massnahmen, inklusive Zugriffsregelung für die verschiedenen Benutzer, die Beschreibung der Datenfelder und ihrer Zuordnung zu den verschiedenen Organisations- und Vollzugseinheiten (insbesondere die Zugriffsberechtigungen der Benutzer, die Art und der Umfang dieser Zugriffsberechtigungen in bezug auf die auszuführenden Aufgaben), ebenfalls im Reglement aufzuführen. Die Datenbearbeitungsverfahren und vor allem das Verfahren, wenn die betroffene Person Gebrauch von ihrem Recht macht, eine Bekanntgabe oder eine Bearbeitung ihrer Daten zu verbieten, die Aufbewahrungsdauer der Personendaten, das Anonymisierungs-, das Archivierungs- oder Vernichtungsverfahren der Daten, sowie Angaben über die Konfiguration der für die Ausführung der Aufgaben benutzten Informatikmittel (technische Angaben über die Installationen, insbesondere Standort der Terminals, Beschreibung der Datenträger und der Art der Datenbekanntgabe, zu den Netzwerken, sowie die verwendete Hard- und Software), sind ebenfalls im Reglement anzugeben. Schliesslich muss das Reglement das Verfahren für die Ausübung des Auskunftsrechtes der betroffenen Personen festlegen und das Organ oder die Person bezeichnen, die für den Datenschutz und die Datensicherheit verantwortlich ist.

6.2.3 Datenbearbeitung im Auftrag (Art. 22)

Das DSG regelt die Bearbeitung von Daten im Auftrag von Bundesorganen und durch Bundesorgane nicht ausdrücklich. Gemäss Art. 36 Abs. 4 lit. b DSG kann der Bundesrat jedoch die Bedingungen einer solchen Bearbeitung bestimmen. Entsprechend regelt nun Art. 22 der VO diese Frage. Abgesehen davon, dass ein Bundesorgan einen Bearbeitungsauftrag nur insofern erteilen darf, als es selber gemäss Art. 4 ff. und 16 ff. DSG zur Bearbeitung der Daten berechtigt ist, kann eine Datenbearbeitung im Auftrag nur erfolgen, wenn der Datenschutz und die Datensicherheit

gewährleistet sind. Während der Bearbeitung durch Dritte bleibt das Bundesorgan, das den Auftrag erteilt hat, für den Datenschutz verantwortlich. Es ist also verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Bearbeitung auftragsgemäss erfolgt und dass der Beauftragte die Daten nur für die Ausführung des Auftrags bearbeitet. Es hat auch die Ausübung des Auskunftsrechtes zu ermöglichen. Die Erteilung des Auftrages sollte allgemein in einem schriftlichen Vertrag zwischen dem Bundesorgan und dem Beauftragten festgelegt werden, wenn es sich beim Beauftragten nicht ebenfalls um ein Bundesorgan handelt. Ein solcher Vertrag ist auf alle Fälle abzuschliessen, wenn der Beauftragte nicht dem DSG oder Rechtsbestimmungen mit gleichwertiger Schutzwirkung untersteht. Unter Bundesorganen sollte das Auftragsverhältnis in einem schriftlichen Dokument festgehalten werden.

6.2.4 Berater für den Datenschutz (Art. 23)

Für einen zuverlässigen Datenschutz braucht es einerseits die Festschreibung gesetzlich garantierter Rechte der betroffenen Person, andererseits die Möglichkeit, die Beachtung dieser Garantien zu kontrollieren. Die Überwachung erfolgt auf mehreren Ebenen und erfordert insbesondere eine unabhängige Instanz: Dies ist die Rolle des Eidg. Datenschutzbeauftragten. Dabei ist jedoch auch zu betonen, dass das Organ, welches Personendaten bearbeitet, in erster Linie für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen verantwortlich ist (Art. 16 Abs. 1 DSG). Aus diesem Gesichtspunkt ist es angebracht, die Kontrollstruktur zu verstärken. Man muss die Aufsicht näher an die mit der Bearbeitung von Personendaten beauftragten Organe heranbringen, insbesondere bei der automatisierten Datenbearbeitung. Das gewährleistet eine grössere Wirksamkeit (besonders weil ein solcher Berater die Organisation besser kennt, innerhalb der erarbeitet) und den Kontakt mit dem Eidg. Datenschutzbeauftragten erleichtern. Das sollte auch den Eidg. Datenschutzbeauftragten hinsichtlich Fragen entlasten, die leicht innerhalb eines Amtes gelöst werden können. Aus diesem Grunde sieht Art. 23 die Einsetzung eines Beraters für den Datenschutz in jedem Departement vor. Dieser Berater muss eine gewisse Unabhängigkeit besitzen. Er hat primär die Aufgabe, die Anwender zu beraten und über die Datenschutzbelange zu orientieren. Grundsätzlich hat er nicht die Aufgabe, zu kontrollieren oder die Vertretung nach aussen wahrzunehmen (z.B. die Behandlung von Auskunftsbegehren). Jedoch haben die Verwaltungseinheiten die Möglichkeit, sein Pflichtenheft zu erweitern und ihn nach dem Beispiel der Bundesanwaltschaft mit Überwachungs- und Vertretungsaufgaben zu betrauen. Ebenso steht es den Departementen und Behörden frei, mehrere Berater zu ernennen. Es wäre im übrigen wünschenswert, einen solchen Berater in den Ämtern, die besonders schützenswerte Daten oder Persönlichkeitsprofile bearbeiten oder grosse Datenbearbeitungssysteme betreiben, vorzusehen. Mehrere Ämter haben das schon gemacht.

Die Aufgaben des Beraters sind folglich in erster Linie und in der Hauptsache Beratungs-, Förderungs- und Ausbildungstätigkeiten. Der Berater muss für die anderen Mitarbeiter in seinem Amt oder in seinem Departement derjenige sein, der über das nötige Wissen im Bereich des Datenschutzes und der Datensicherheit verfügt, der Auskünfte erteilt und zur internen Verwirklichung der Datenschutzbestimmungen beiträgt. Er ist in keinem Fall ein Vertreter des Eidg. Datenschutzbeauftragten, stellt für diesen aber einen Ansprechpartner dar.

7. Besondere Bestimmungen (Art. 24 bis 27)

7.1 Beschaffung von Personendaten (Art. 24)

Diese Bestimmung konkretisiert das Transparenzpostulat bei der Bearbeitung von Personendaten, insbesondere durch die Pflicht zur Orientierung der betroffenen Personen. Sie ergänzt Art. 18 DSG und konkretisiert die Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 1 und 2 DSG hinsichtlich der Transparenz (Grundsatz von Treu und Glauben). In der Tat kommt es nicht selten vor, dass Daten, vor allem zu

statistischen Zwecken, systematisch mittels Fragebogen und fakultativ erhoben werden. Die befragten Personen haben ein Recht zu erfahren, ob sie zur Beantwortung verpflichtet sind und welches die Folgen einer Auskunftsverweigerung oder unrichtiger Angaben sind.

7.2 Persönliche Identifikationsnummer (Art. 25)

Die persönliche Identifikationsnummer dient der Identifizierung einer Person in einer bestimmten öffentlichen Datensammlung. Sie kann auf einen bestimmten Bereich beschränkt oder aber generell oder für mehrere Zwecke verwendet werden. Es kann sich dabei um eine sprechende Nummer handeln, die kodierte Informationen enthält (z.B. Name, Geschlecht, Zivilstand, Nationalität) oder um eine nichtsprechende Nummer, d.h. um zufällig ausgewählte Ziffern. Grundsätzlich sollen die Bundesorgane mit nichtsprechenden Nummern operieren. Persönliche Identifikationsnummern sind als Personendaten zu betrachten.

Die Verwendung solcher Nummern hat Vor- und Nachteile. Sie ermöglicht vor allem eine grössere Genauigkeit und kann daher zur Effizienz und Wirtschaftlichkeit beitragen (vor allem wenn in der ganzen Verwaltung dieselbe Nummer verwendet wird). Auch werden Verwechslungen gleichnamiger Personen vermieden, und es ist die Möglichkeit gegeben, die Genauigkeit und Zuverlässigkeit einer Datensammlung durch Vergleiche mit anderen Daten zu überprüfen. Andererseits erleichtern Identifikationsnummern die Verknüpfung von Datensammlungen, mit dem entsprechend höheren Risiko, dass umfassende Persönlichkeitsprofile entstehen und der Staat mehr Macht über die Bürger gewinnt. Psychologisch gesehen kann sich die Verwendung einer einzigen Nummer als gefährlich erweisen, indem sich der Bürger auf eine Nummer reduziert und vom Datenbearbeitungsprozess ausgeschlossen fühlt, was zu einer Verletzung der Menschenwürde und des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung führen würde, weil die Staatsorgane zur Datenbeschaffung oder -überprüfung nicht mehr mit den betroffenen Personen in Kontakt zu treten bräuchten. Schliesslich ist mit Identifikationsnummern die Entanonymisierung zu statistischen Zwecken aufbewahrter und verwendeter Daten leichter.

Angesichts solcher Risiken hat der Gesetzgeber den Bundesrat beauftragt, die Verwendung von persönlichen Identifikationsnummern zu regeln (Art. 36 Abs. 4 lit. c DSG) und diejenige herkömmlicher Identifikationsmittel wie z.B. der AHV-Nummer einzuschränken. Daher regelt Art. 25 den Gebrauch von Identifikationsnummern durch die Bundesorgane mit Ausnahme der AHV-Nummer, deren Verwendung in einem Spezialgesetz geregelt wird.

Damit neu geschaffene persönliche Identifikationsnummern nicht wie die AHV-Nummer sprechend sind und die von den betroffenen Personen nicht erwünschte Preisgabe von Personendaten wie z.B. ihren Zivilstand, ihr Alter, ihr Geschlecht, ihre Staatsangehörigkeit usw. fördert, sind die Bundesorgane gehalten, nichtsprechende Identifikationsnummern zu verwenden. Ihre Verwendung ist ausserdem auf das Tätigkeitsfeld zu beschränken, für welches sie geschaffen werden, um das Risiko unerwünschter Verknüpfungen herabzusetzen (Art. 25 Abs. 1).

Solche Nummern sind nicht nur bei der Eröffnung neuer Datensammlungen zu schaffen, sondern auch wenn die Bedingungen nach Abs. 1 nicht erfüllt sind oder wenn ein Organ bestehende Datensammlungen umorganisiert und dabei die Nummern geändert werden können. Auf diese Weise kann nach und nach ein Identifikationsmittel wie z.B. die AHV-Nummer durch eine bereichsspezifische Nummer ersetzt werden. Dies ist übrigens ganz im Sinn des Gesetzgebers, der im Zusammenhang mit der zehnten AHV-Revision nach dem Entwurf des Bundesrates, der eine Einschränkung der Verwendung der AHV-Nummer ausserhalb des Sozialversicherungsbereich befürwortet.

Art. 25 Abs. 2 und 3 beugen ebenfalls der Gefahr von Querverbindungen und dadurch möglicher Datenschutzverletzungen vor. Er erlaubt dem Organ, das die Identifikationsnummer geschaffen hat, ihre Verwendung durch andere Organe und Privatpersonen zu kontrollieren. Nach dem Grundsatz der Zweckbindung und der Zielkompatibilität wird die Erlaubnis, die Nummer zu verwenden, durch das zuständige Organ nur erteilt, wenn ein enger Zusammenhang mit dem Bereich besteht, für den die persönliche Identifikationsnummer eingeführt worden ist.

Die Verordnung enthält hingegen keine Bestimmungen über die Verwendung technisch fortschrittlicherer Identifikationsmöglichkeiten, wie Netzhaut oder Haar einer Person. Eine Regelung dieser Mittel wäre verfrüht. Solche Identifikationsmittel sind einerseits sehr kostspielig und kommen daher noch kaum zur Anwendung; es sind andererseits auch noch zuwenig Beurteilungselemente verfügbar, um eine zweckmässige Regelung treffen zu können.

7.3 Bekanntgabe der Daten (Art. 26)

Siehe hierzu den Kommentar oben unter Punkt 6.1.5.

7.4 Ablieferung an das Bundesarchiv (Art. 27)

Art. 27 präzisiert die Tragweite von Art. 21 DSG, der den Grundsatz aufstellt, dass Personendaten, die nicht mehr benötigt werden, zu vernichten sind. Diese Bestimmung sieht Ausnahmen von der Vernichtung vor, insbesondere wenn die Daten zu Beweis- und Sicherungszwecken aufbewahrt oder wenn sie anonymisiert werden oder an das Bundesarchiv abgeliefert werden müssen. Die Botschaft präzisiert des weiteren, dass das Reglement für das Bundesarchiv Art. 21 DSG vorgeht. Gemäss diesem Reglement und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen müssen sämtliche Daten an das Bundesarchiv abgeliefert werden, auch wenn sie nicht mehr benötigt werden. Art. 27 trägt dem Rechnung, indem er festlegt, dass die Daten dem Bundesarchiv abzuliefern und dass die wertlosen Daten zu vernichten sind, es sei denn, sie werden anonymisiert oder müssen zu Beweis- und Sicherungszwecken erhalten bleiben. Hierbei handelt es sich um eine Übergangsbestimmung, die anwendbar ist, bis ein Gesetz über das Bundesarchiv verabschiedet wird [*Hinweis vom 26.01.01: BG und VO sind unterdessen in Kraft getreten*].

8. Register und Registrierung von Datensammlungen (Art. 28 und 29)

8.1 Register der Datensammlungen (Art. 28)

Gemäss Art. 11 DSG führt der Eidg. Datenschutzbeauftragte ein öffentliches Register der Datensammlungen. Es enthält alle von Bundesorganen geführten Datensammlungen, welche durch diese anzumelden sind. Es enthält auch der Meldepflicht unterliegende Datensammlungen von Privatpersonen, d.h. Datensammlungen, die besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten, die regelmässig bearbeitet werden, oder aber Daten, die regelmässig an Dritte weitergegeben werden. Solche Datensammlungen sind nur anzumelden, wenn für die Bearbeitung keine gesetzliche Pflicht besteht und wenn die Betroffenen keine Kenntnis davon haben. Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Anmeldung und die Führung des Registers. Er kann für bestimmte Arten von Datensammlungen Ausnahmen von der Melde- und Registrierungs-pflicht vorsehen, wenn die Datenbearbeitung die Persönlichkeit der betroffenen Personen nicht gefährdet.

Die Art. 28 und 29 legen den Inhalt des Registers fest und regeln das Verfahren zur Registrierung der Datensammlungen. Das Register der Datensammlungen ist ein Instrument, das eine Öffent-

lichkeit der Datensammlungen gewährleistet (Transparenzprinzip), um insbesondere die Ausübung des Auskunftsrechtes durch die betroffenen Personen zu erleichtern. Obwohl es für den Eidg. Datenschutzbeauftragten auch ein wesentliches Instrument für die Erfüllung seiner Überwachungs- und Beratungsaufgabe darstellt, darf das Register nur Daten enthalten, die dem Zweck der Öffentlichkeit dienen, d.h. ausreichend über Inhalt und Zweck der Datensammlungen orientieren. Das Register enthält ausschliesslich die Informationen, die in der Anmeldung gemäss Art. 11 DSG und Art. 3, 16 und 17 VDSG enthalten sind, nämlich:

- Name und Adresse des Inhabers der Datensammlung;
- Name und vollständige Umschreibung der Datensammlung;
- Person oder Bundesorgan, bei denen das Auskunftsrecht ausgeübt werden kann;
- Rechtsgrundlage und Zweck der Datensammlung (die Rechtsgrundlage informiert über die Rechtmässigkeit der Datensammlung: Sie betrifft nur die Datensammlung der Bundesorgane);
- Kategorie der bearbeiteten Daten (sie gibt Hinweise auf die in der Datensammlung enthaltenen Datenarten, z.B. Name, Adresse, Beruf, Geburtsdatum, usw.);
- Kreis und ungefähre Anzahl der betroffenen Personen (betrifft nur die Bundesorgane);
- Kategorien der Datenempfänger;
- Kategorien der an der Datensammlung Beteiligten.

Die zwei letzten Kategorien sind wichtig, damit die betroffene Person sich eine Vorstellung von der Art der Datensammlung machen kann (Einzeldatensammlung, verknüpfte oder offene Datensammlung). Sie kann damit auch den Weg der sie betreffenden Daten verfolgen und sich gegebenenfalls an die verschiedenen Inhaber der Datensammlungen wenden. Das gewählte Modell orientiert sich am bestehenden Register von Personendaten der Bundesverwaltung, das gemäss Ziffer 74 der Richtlinien des Bundesrates vom 16. März 1981 für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung veröffentlicht wird. Im Vergleich zu diesem Register kommen hier die Rechtsgrundlage und die Angaben zur Person, bei welcher das Auskunftsrecht geltend gemacht werden kann, neu hinzu. Das Register ist öffentlich und wird im Bundesblatt veröffentlicht. Es kann auch beim Eidg. Datenschutzbeauftragten eingesehen werden (Art. 28 Abs. 2). Bei der Anmeldung kann der Eidg. Datenschutzbeauftragte darüber hinaus weitere Informationen gemäss Art. 27 Abs. 3 und Art. 29 Abs. 2 DSG verlangen. Diese Informationen werden weder im Register eingetragen noch veröffentlicht (vgl. ebenso Art. 34 und Kommentar Ziff. 9.3).

8.2 Registrierung von Datensammlungen (Art. 29)

Nach der Anmeldung muss die Datensammlung registriert werden. Das entsprechende Verfahren ist in Art. 29 geregelt. Gemäss Art. 11 Abs. 4 DSG erfolgt die Anmeldung vor der Inbetriebnahme der Datensammlung. Es geht dabei jedoch nicht um ein Bewilligungsverfahren, sondern es soll dem Datenschutzbeauftragten die Möglichkeit geboten werden, von Anfang an aus der Sicht des Datenschutzes auf Lücken hinzuweisen. Er wird zuerst summarisch prüfen, ob die Datenbearbeitung nicht von vornherein unzulässig ist. Nach dieser Prüfung registriert der Eidg. Datenschutzbeauftragte die Datensammlung und veröffentlicht sie im Register. Er kann vor der Registrierung Zusatzmassnahmen empfehlen. So kann er insbesondere empfehlen, eine von Anfang an als unzulässig einzustufende Datenbearbeitung zu unterlassen (Art. 29 Abs. 2).

Die Registrierung einer Datensammlung bedeutet nicht, dass dem Inhaber damit eine Blankovollmacht erteilt wird. Der Datenschutzbeauftragte kann auch später noch feststellen, dass eine Datenbearbeitung aus der Sicht des Datenschutzes Unzulänglichkeiten aufweist. In diesem Fall und wenn der Inhaber der Datensammlung die Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten nicht befolgt, kann dieser gegebenenfalls das zuständige Departement (Art. 27 DSG) oder die Daten-

schutzkommission (nachfolgend Kommission) (Art. 29 DSG) ersuchen, die Einstellung der Bearbeitung und die Löschung der Sammlung aus dem Register zu verfügen.

9. Eidg. Datenschutzbeauftragter (Art. 30 bis 34)

9.1 Rechtstellung, Organisation und Dokumentation (Art. 30 bis 32)

Die Art. 30-32 ergänzen die Bestimmungen des DSG zum Eidg. Datenschutzbeauftragten und regeln insbesondere das Dienstverhältnis der Sekretariatsmitglieder, den Sitz sowie die Beziehungen zu anderen Behörden. Der Eidg. Datenschutzbeauftragte, ist autonom, aber verwaltungstechnisch dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement angegliedert [*Hinweis vom 26.01.01.: neu der Bundeskanzlei*], verkehrt gemäss Art. 31 über den Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes mit dem Bundesrat. Der Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes hat alle Empfehlungen und Berichte des Datenschutzbeauftragten weiterzuleiten, auch wenn er ihnen nicht zustimmt. Mit den übrigen Behörden verkehrt der Eidg. Datenschutzbeauftragte direkt.

Der Eidg. Datenschutzbeauftragte verfügt auch über eine eigene Dokumentation (Art. 32). Die Bundesämter müssen ihm insbesondere alle Gesetzgebungsprojekte vorlegen, welche die Bearbeitung von Personendaten und den Datenschutz betreffen. Ebenso müssen die Bundeskanzlei und die Departemente dem Eidg. Datenschutzbeauftragten ihre Entscheide anonymisiert sowie ihre Richtlinien, die den Datenschutz betreffen, mitteilen. Diese Information ist notwendig, um dem Datenschutzbeauftragten seine Überwachungsaufgaben und die Beratung der Bundesorgane zu erleichtern.

Um seine Arbeit rationeller und effizienter gestalten zu können, verfügt der Datenschutzbeauftragte für Dokumentationszwecke, für die Registrierung der Akten und die Geschäftskontrolle sowie für das Register der Datensammlungen über ein eigenes automatisiertes Datenbearbeitungssystem. Er kann nicht an ein bestehendes System, wie z.B. das CORES-System des Bundesamtes für Justiz und des Generalsekretariates des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes oder an gemeinsame Systeme anderer Behörden angeschlossen werden, weil sonst seine Autonomie nicht gewährleistet wäre. Die wissenschaftliche Dokumentation wird auch der Kommission zur Verfügung stehen. Weitere Behörden, insbesondere die Datenschutzberater der Departemente und Bundesämter können später ebenfalls zugelassen werden.

9.2 Gebühren (Art. 33)

Mit Ausnahme der Gutachten werden für die Beratungs- und Überwachungstätigkeiten des Eidg. Datenschutzbeauftragten keine Gebühren erhoben; dies aus Rücksicht darauf, dass das Anmeldeverfahren und die Überwachung durch den Eidg. Datenschutzbeauftragten eine aktive Mitarbeit der Datenbearbeitungsverantwortlichen erfordern werden. Es wäre nicht sinnvoll, sie durch die Erhebung einer Gebühr zu strafen. Die Registrierung der Datensammlungen, die Meldung von grenzüberschreitenden Datenflüssen und Empfehlungen des Eidg. Datenschutzbeauftragten sind daher gebührenfrei.

9.3 Prüfung der Datenbearbeitung von Personendaten (Art. 34)

Dieser Artikel zählt beispielhaft einige Informationen auf, die der Eidg. Datenschutzbeauftragte vom Inhaber der Datensammlung oder dem verantwortlichen Organ verlangen kann, wenn er die Rechtmässigkeit einer Datenbearbeitung oder der Bekanntgabe von Daten ins Ausland prüft. Ein Teil dieser Informationen kann gegebenenfalls bei der Anmeldung der Datensammlungen oder der

Meldung von grenzüberschreitenden Datenflüssen erhoben werden. Diese Informationen werden weder veröffentlicht noch im Register der Datensammlungen registriert.

10. Eidg. Datenschutzkommission (Art. 35)

Die Kommission ist eine Rekurs- und Schiedskommission (Art. 33 DSG), die durch das DSG, Art. 71a-71c des BG über das Verwaltungsverfahren und die Verordnung über die Organisation und das Verfahren der Eidg. Rekurs- und Schiedskommissionen vom 3. Februar 1993, geregelt ist. Die vorliegende Verordnung vervollständigt diese Bestimmungen. Im besonderen sieht sie das Recht der Kommission vor, sich Datenbearbeitungen vorlegen zu lassen, wenn sie einen Fall abklärt (Art. 35 Abs. 1).

11. Schlussbestimmungen (Art. 36 und 37)

11.1 Änderung des bisherigen Rechts (Art. 36)

Im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des DSG und der Vollzugsverordnung sind mehrere Verordnungen abzuändern. Dabei handelt es sich meist um rein kosmetische Korrekturen: ersetzen des Hinweises auf den Dienst für Datenschutz des Bundesamtes für Justiz durch den Eidg. Datenschutzbeauftragten oder streichen von Hinweisen auf die Kontrollfunktion dieses Dienstes, der wie gesagt zum Sekretariat des Datenschutzbeauftragten umgewandelt wurde; seine Kontrollkompetenzen sind im DSG festgelegt.

Schliesslich ist auch eine Änderung der VO vom 10. Juni 1991 über den Schutz der Informatiksysteme und -anwendungen in der Bundesverwaltung nötig, um die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Informatik und dem Eidg. Datenschutzbeauftragten zu gestalten.

11.2 Übergangsbestimmungen (Art. 37)

In Art. 37 Abs. 1 ist die Frist für die Anmeldung der bei Inkrafttreten des DSG in Bearbeitung stehenden Datensammlungen gemäss Art. 38 DSG auf den 30. Juni 1994 festgesetzt. Ausserdem ist in Abs. 2 eine Übergangsfrist von fünf Jahren für die Umsetzung der in den Art. 9 bis 11, 20 und 21 verlangten technischen und organisatorischen Massnahmen bei bestehenden Informationssystemen und Datensammlungen vorgesehen. Heute erfüllen zahlreiche Datensammlungen, zumindest des Bundes, die Mindestanforderungen bezüglich Datensicherheit in der Tat nicht. Die Anpassung erfordert jedoch eine gewisse Zeit. Sie bedingt auch, je nach dem Umfang der Datensammlung, mehr oder weniger grosse finanzielle Investitionen, die ebenfalls zeitlich abzustufen sind.