

«Benchmarking und Qualitätssicherung von Rechtsinformation»

Die Qualität der Gesetzgebung ist immer wieder ein beliebtes Thema in den Medien und in der öffentlichen Diskussion, wobei Stichworte wie «Gesetzesflut», «Bürokratie» oder schlicht «schlechte Gesetze» im Vordergrund stehen. Vertiefte Untersuchungen über die Qualität und die zahlenmässige Entwicklung der Erlasse oder Kriterien, anhand deren beurteilt werden kann, ob ein Erlass «gut» oder «schlecht» ist, sind allerdings kaum vorhanden. Im Rahmen seiner 3. wissenschaftlichen Tagung zum Thema «Benchmarking und Qualitätssicherung von Rechtsinformation» griff das Zentrum für Rechtsinformation (ZRI) verschiedene Aspekte rund um die Qualität und Messbarkeit der Gesetzgebung auf und beleuchtete diese aus juristischer und ökonomischer Sicht. Die Veranstaltung fand am 7. Juni 2013 im Kursaal / Casino Bern statt.

Die Tagung wurde durch *Prof. Dr. Felix Uhlmann*, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und Leiter des Zentrums für Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich, eröffnet, der sich mit der Frage auseinandersetzte, was ein gutes Gesetz sei. Der Referent nannte verschiedene Kriterien, die bei der Beurteilung der Qualität der Gesetzgebung herangezogen werden können, namentlich die legistische Qualität, die Wirksamkeit, die Kostengünstigkeit, die Rechtmässigkeit oder die Sachgerechtigkeit. Allerdings sei die Aussagekraft einzelner dieser Faktoren, wie etwa der Wirksamkeit oder der Sachgerechtigkeit der Rechtsetzung, zu relativieren, weil sie kaum «messbar» seien. Weitere Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Qualität der Gesetzgebung ergeben sich laut dem Referenten aus Unklarheiten über den Begriff des Adressaten eines Erlasses. Schliesslich stelle sich die Frage, inwiefern die Schweizer Kantone in Bezug auf die Rechtsetzung «vergleichbar» seien und wie sich die unterschiedliche Publikationspraxis auf die Ergebnisse auswirke. Einzelne Probleme liessen sich künftig mit Hilfe der Rechtsinformatik lösen, die in der Lage sein werde, Auskunft über die Quantität der Gesetzgebung zu liefern oder die Auffindbarkeit und Verständlichkeit der Erlasse zu verbessern.

Prof. Dr. Mark Schelker von der Universität St. Gallen und *Prof. Dr. Simon Lüchinger* von der Universität Luzern beleuchteten die Thematik anschliessend aus einer ökonomischen Perspektive. Im Fokus ihres Referats «Die Determinanten der Regulierungsaktivität in Schweizer Kantonen: eine empirische Analyse für das 20. Jahrhundert» stand die Frage nach dem Zusammenhang zwischen institutionellen Faktoren und der Regulierungstätigkeit bzw. Gesetzgebungsak-

tivität der Kantone. Dabei untersuchten sie einerseits den Einfluss des obligatorischen Referendums auf die kantonale Regulierungstätigkeit und andererseits das Verhältnis zwischen Regulierungsaktivität und Fiskalpolitik. Für ihre Analyse studierten die Referenten die kantonalen chronologischen Sammlungen und Amtsblätter im Zeitraum zwischen 1908 und 2010. Dabei wurde zunächst die Anzahl neuer Erlasse pro Jahr sowie die Anzahl Seiten pro neuen Erlass erhoben; anschliessend wurden die Erlasse – unter Mitwirkung des ZRI – verschiedenen Kategorien wie z. B. «Gesetz», «Verordnung» oder «interkantonale Vereinbarung» zugeordnet. Schliesslich wurde untersucht, wie ausgewählte institutionelle Faktoren wie die Einführung oder die Aufhebung des obligatorischen Referendums die Gesetzgebungstätigkeit der Kantone beeinflussen. Diese Kurzanalyse bildet Teil eines geplanten umfassenden Forschungsprojekts über die Auswirkungen der Gesetzgebungstätigkeit auf verschiedene wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bereiche.

Aus aktuellem Anlass stellten *Michel Moret*, *Bernard Moll* und *Marianne Sidler* vom Kompetenzzentrum für Amtliche Veröffentlichungen (KAV) der Bundeskanzlei den Entwurf für ein revidiertes Publikationsgesetz des Bundes vor. Einen der Kernpunkte der Vorlage bildet der Wechsel zur Massgeblichkeit der elektronischen Fassung der Amtlichen Sammlung (AS), der in der durchgeführten Vernehmlassung einhellig begrüsst wurde. Eine weitere Neuerung stellt der Ausbau einer Publikationsplattform dar, die sämtliche Publikationsorgane des Bundes zentral erfassen wird. Die Plattform soll mit weiteren Dokumenten erweitert werden, wie z. B. Texten von Bundesbehörden zu Verweispublikationen, die heute nur in den Internetangeboten der zuständigen Fachämter vollständig veröffentlicht werden. Auf die Gleichstellung der Amtlichen mit der Systematischen Sammlung (SR) in Bezug auf die Massgeblichkeit wird allerdings vorerst verzichtet. Die SR wird jedoch mit historischen Versionen der Bundeserlasse sowie mit Übersetzungen ins Rätoromanische und ins Englische bereichert werden. Neu werden zudem ausführliche Bestimmungen über die Sicherheit und den Datenschutz in das Publikationsgesetz aufgenommen werden.

Dr. Daniela Ivanov, Mitarbeiterin des ZRI, stellte anschliessend die neueren Entwicklungen im Bereich der Publizität von Plänen vor. Obwohl Pläne, insbesondere Raumpläne, für den Einzelnen verbindlichen Charakter haben können, ist ihre Zugänglichkeit derzeit kaum hinreichend gewährleistet. Dies hat verschiedene Ursachen: Zunächst unterstehen Pläne nicht denselben Publikationsvorschriften wie Erlasse und werden somit nicht in die amtlichen Publikationsorgane aufgenommen. Dies hängt auch damit zusammen, dass Pläne aufgrund ihrer besonderen Natur sich nicht für eine Publikation in Papierform eignen. Eine wichtige Rolle für die herrschende Intransparenz dürfte aber auch die

Tatsache spielen, dass der Erlass eigentümergebundener Pläne, wie z. B. Nutzungspläne, in die Kompetenz der Gemeinden fällt, die somit auch für deren Veröffentlichung zuständig sind. Die Publikation des Gemeinderechts ist jedoch ohnehin lückenhaft. Durch die zunehmende Digitalisierung der Pläne ist heute eine elektronische Publikation problemlos möglich. Der neu zu schaffende Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) soll die zentrale Erfassung von für den Einzelnen verbindlichen Rechtsakten und Entscheiden, die aus öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen resultieren, ermöglichen und direkte Verknüpfungen zwischen Nutzungsbeschränkungen und Grundstückflächen erlauben. Zwar ist der Kataster primär als Informationsquelle für öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen gedacht, doch die Kantone haben die Möglichkeit, ihn zu einem amtlichen Publikationsorgan für bestimmte öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen zu erklären. Dadurch könnte langfristig die Transparenz im Bereich der Pläne, aber auch des Gemeinderechts insgesamt erhöht werden.

Strukturierte Erlasse können auch wichtige Informationen über die Qualität der Gesetzgebung liefern. Diesem Thema widmete *Dr. Marius Roth*, Leiter des ZRI, sein Referat. Er zeigte auf, wie die Strukturierung als Instrument für die Messbarkeit der Qualität der Erlasse eingesetzt werden könnte. Der Referent analysierte im Rahmen einer Kurzuntersuchung die systematischen Gesetzessammlungen mehrerer Kantone, in denen die Erlasse in strukturierter Form vorliegen. Die Gesetzessammlungen wurden auf verschiedene Kriterien wie z. B. die Anzahl Artikel pro Erlass, die Anzahl Absätze pro Artikel, die Anzahl Zeichen pro Absatz oder die Häufigkeit von Änderungsinformationen untersucht. Aus derartigen Auswertungen lassen sich beispielsweise Schlüsse auf die Verständlichkeit und die Klarheit der Erlasse oder auf deren Revisionsbedürftigkeit ziehen. Die Unterschiede zwischen den untersuchten Kantonen waren teilweise sehr gross: So konnte beispielsweise festgestellt werden, dass 22 Prozent aller Erlasse des Kantons Zug und nur 3 Prozent aller Erlasse des Kantons Thurgau weniger als fünf Artikel umfassen. Ferner konnte beobachtet werden, dass im Kanton Basel-Stadt 0,9 Prozent aller Artikel mehr als sechs Absätze aufweisen, währenddem dieser Wert in den Kantonen Glarus und Thurgau weniger als 0,4 Prozent beträgt.

Bei einer strukturierten Erlassredaktion würde ausserdem die Möglichkeit bestehen, den Erlassredaktorinnen und Erlassredaktoren Warnhinweise anzuzeigen, falls eine bestimmte Anzahl Zeichen pro Absatz oder eine bestimmte Anzahl Absätze erreicht oder überschritten würde. Mittelfristig sind Systeme denkbar, welche die Qualität von Erlassen aufgrund vorgegebener Kriterien auswerten und den Staatskanzleien erlauben, diese zu beurteilen.

Im letzten Vortrag der Tagung beschäftigte sich *Thomas Singer*, CEO der Sitrox AG, die unter anderem das Erlassverwaltungs- und Redaktionssystem LexWork entwickelt hat und betreibt, mit der Qualität juristischer Referenzierung aus technischer Sicht: Verweise auf bestimmte Erlasse oder Erlassartikel gehören zur täglichen Arbeit der Juristinnen und Juristen. Dadurch können juristische Aussagen «legitimiert» und von jedermann jederzeit an der Quelle überprüft werden. Damit auf ein Objekt überhaupt verwiesen werden kann, muss eine eindeutige Kennung zur Identifikation vorhanden sein. Jede Kennung darf es deshalb stets nur einmal geben. Verschiedene Handlungen des Gesetzgebers können sich allerdings auf die Qualität der Referenzierung auswirken. Als problematisch – weil sie im vollen Widerspruch zur Idee der Referenz als eindeutiges Identifikationsmerkmal steht – erweist sich unter anderem die Wiederverwendung von bestehenden Kennungen wie z. B. von systematischen Nummern aufgehobener Erlasse oder die Wiedereinfügung aufgehobener Artikel oder Paragraphen. In beiden Fällen verliert die Referenz die Eindeutigkeit und muss, sofern möglich, anhand weiterer Argumente und Hinweise wiederhergestellt werden.

Die 4. wissenschaftliche Tagung des ZRI findet am 30. Oktober 2014 statt und ist dem Thema «Recht und Rechtsanwendung» gewidmet. Weitere Informationen werden zu gegebener Zeit auf der Website des ZRI (www.zri.ch) aufgeschaltet.

Marius Roth und Daniela Ivanov, ZRI, Zürich

«Datennutzung und Datenschutz in der Evaluation»

Bei Evaluationen besteht potenziell ein Spannungsfeld zwischen der Nutzung und Verknüpfung bestehender Daten auf der einen Seite und dem Datenschutz auf der anderen Seite. Die Zunahme der verfügbaren Datenmenge und der technischen Möglichkeiten zur Verknüpfung von Daten aus mehreren Quellen erhöhen die Dringlichkeit für Evaluatorinnen und Evaluatoren, sich diesem Spannungsfeld zu stellen. Gesucht sind gute Lösungen für die sinnvolle Nutzung und Verknüpfung von Daten unter Einhaltung der anwendbaren Datenschutzbestimmungen. Im Rahmen einer halbtägigen gemeinsamen Tagung haben sich die Schweizerische Evaluationsgesellschaft (SEVAL) und das «Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung» am 20. Januar 2014 näher mit dieser Thematik beschäftigt. Fünf Präsentationen beleuchteten die Datennutzung und insbesondere die Datenverknüpfung aus den drei unterschiedlichen Blickwinkeln von Datenschutz, Statistik und Evaluation. Eine offene Podiumsdiskussion zur Ergänzung und Vertiefung der einzelnen Beiträge rundete die Veranstaltung ab.

1 Spannungsfeld Datennutzung – Datenschutz – Evaluation

In seiner Eröffnungspräsentation zum Spannungsfeld zwischen Datennutzung, Datenschutz und Evaluation ging Reinhard Zweidler (Fachhochschule Nordwestschweiz) zunächst auf das Verhältnis zwischen Datenschutzrecht und Evaluationsstandards ein. Zwar sind die Evaluationsstandards der SEVAL keine Rechtsnormen und begründen auch keine klagbaren Rechte. Innerhalb der Evaluationsstandards lassen sich aber verschiedene datenschutzrelevante Standards identifizieren, so etwa die Standards zur Kostenwirksamkeit und zum Schutz individueller Rechte. Diese können bei der Interpretation der datenschutzrechtlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit Evaluationen nützlich sein.

In einem zweiten Schritt wurden allgemeine Grundprinzipien des Datenschutzrechts vorgestellt und besondere rechtliche Probleme erläutert. Zu den wichtigsten Grundprinzipien für die Bearbeitung von Personendaten gehören die Rechtmässigkeit, das Prinzip von Treu und Glauben, die Verhältnismässigkeit, die Bearbeitung zum bei der Beschaffung angegebenen Zweck sowie die Erkennbarkeit von Beschaffung und Zweck durch die betroffenen Personen (vgl. Art. 4 des Bundesgesetzes über den Datenschutz, SR 235.1). Weitere allgemeine Bestimmungen des Datenschutzrechts betreffen etwa die Richtigkeit der Daten sowie die Datensicherheit. Die Präsentation identifizierte verschie-

dene besondere rechtliche Probleme, so beispielsweise im Zusammenhang mit dem Föderalismus oder mit erleichterten Datenschutzanforderungen bei Forschung, Planung und Statistik.

Praktische Fragen und Tipps waren weitere Elemente der Präsentation. Den Abschluss bildete ein Exkurs zur Problematik des Videoeinsatzes bei Evaluationen heute und in Zukunft – bis hin zur möglichen Datenerhebung und -verknüpfung mit Hilfe von Videobrillen.

2 Evaluation als Hindernislauf zwischen Auftrag und Datenschutz

Im Rahmen der zweiten Präsentation stellte Stefan Rieder (Interface Politikstudien) anekdotische Evidenz zur Nutzung bereits vorhandener Daten in einem Evaluationsprojekt zu Steuererleichterungen bei energetischen Gebäudesanierungen vor. Dabei wurde die Evaluation metaphorisch als ein Hindernislauf zwischen den Anforderungen der Auftraggeber und den Erfordernissen des Datenschutzes dargestellt. Es stellte sich heraus, dass die rechtlichen Hürden des Datenschutzes bisweilen zunächst als höher dargestellt werden, als sie es bei näherem Hinsehen effektiv sind.

Im konkreten Fall hätten aus rechtlicher Sicht Daten der Steuerbehörden für den Forschungsauftrag vermutlich verfügbar gemacht werden können. Das Interesse der zuständigen Behörden zur Nutzung bestehender Daten war jedoch eher gering. Eine bessere Unterstützung durch die Datenschutzbehörden wäre wertvoll gewesen. Nach erfolgloser Prüfung mehrerer Alternativen konnte der Evaluationsauftrag mit Hilfe von Daten des Hauseigentümergeverbands umgesetzt werden, wenn auch mit gewissen Abstrichen.

Im Anschluss an die Präsentation bestätigten einzelne Teilnehmende in ihren Wortmeldungen einen «Hürdenlauf» bei der Nutzung bestehender Daten.

3 Potenzial und Sensibilität von Datenverknüpfungen in der Statistik

Die Präsentation von Ernst Matti (Bundesamt für Statistik, BFS) behandelte die Verknüpfung von Daten zur Produktion und Analyse statistischer Informationen. Im Zentrum standen das Potenzial und die rechtlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit Datenverknüpfungen.

Die aktuelle Modernisierung der Statistikproduktion beinhaltet einen Wandel von den bisher üblichen Einzelerhebungen für jede Statistik hin zu einer «integrierten Produktion». Dabei werden die einzelnen Statistiken (Output) mit Hilfe eines Datenpools erstellt, der sich aus unterschiedlichen Quellen (Input) speist. Dazu gehören nicht nur Erhebungen, sondern auch vorhandene administrative Daten und Register. Daten können so mehrfach verwendet und Belastungen aufgrund von Befragungen bei Unternehmen sowie Privatpersonen reduziert werden.

Dies setzt jedoch die Verknüpfung der verschiedenen Datenquellen voraus. Die Modernisierung der Statistikproduktion wurde in der Präsentation anhand mehrerer Bereiche illustriert (Personen- und Haushaltsstatistiken, bevölkerungstatistisches System, integriertes System der Bildungsstatistik). Dabei wurden verschiedene konkrete Beispiele von Datenverknüpfungen vorgestellt.

Die Modernisierung der Statistikproduktion bringt jedoch datenschutzrechtliche Herausforderungen mit sich: Personen sind oft durch übergreifende Indikatoren identifizierbar, und durch Verknüpfungen können hochsensible Personenprofile entstehen. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in das BFS ist ein ausserordentlich wichtiges Kapital. Dem Datenschutz und der Datensicherheit muss daher höchste Aufmerksamkeit zukommen.

Seit 2006 besteht mit Artikel 14a des Bundesstatistikgesetzes (SR 431.01) eine explizite Rechtsgrundlage für Datenverknüpfungen durch das BFS. Die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen sind dreistufig. Seit 15. Januar 2014 in Kraft sind der neue 2a. Abschnitt «Datenverknüpfungen» der Statistikerhebungsverordnung (SR 431.012.1) sowie die neue Datenverknüpfungsverordnung des Eidgenössischen Departements des Innern (SR 431.012.13). Die einzelnen vorgesehenen Datenverknüpfungen werden im Anhang der Statistikerhebungsverordnung aufgeführt. Nebst den beiden Verordnungen auf Stufe Bundesrat und Departement bildet ein Bearbeitungsreglement des BFS die dritte Stufe der Ausführungsbestimmungen.

Die neuen Regelungen sollen Klarheit und Transparenz im Hinblick auf die Rollen, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Prozesse bei Datenverknüpfungen bringen. Die Regelungsschwerpunkte liegen unter anderem bei der Eingrenzung autorisierter Verknüpfungsstellen, bei der Festlegung einer zentralen und hoch angesiedelten Entscheidungsinstanz, bei der Pseudonymisierung der Daten sowie bei der sicheren Aufbewahrung der Identifikatoren («Giftschrank-Prinzip»).

Die Regelungen zugunsten von Datenschutz und Datensicherheit bei statistischen Datenverknüpfungen gehen relativ weit. Es gilt aber im Auge zu behalten, dass es eine absolute Datensicherheit wohl nicht geben kann und dass die Praktikabilität der Lösungen ebenfalls wichtig ist, nicht zuletzt um das Umgehungsrisiko zu reduzieren. Daher sind mit den neuen rechtlichen Lösungen Erfahrungen zu sammeln, um nötigenfalls weitere Anpassungen vornehmen zu können. Das Potenzial und die datenschutzrechtliche Regelung von Datenverknüpfungen sind von grosser Bedeutung für die Zukunft der Bundesstatistik.

4 Datenverknüpfungen aus Sicht des Datenschutzes

Die Perspektive des Datenschutzes wurde von Sabine Trolliet und Catherine Pugin als Vertreterinnen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) vorgestellt. In einem ersten Teil wurden die Rolle des Datenschutz-

beauftragten und die rechtlichen Grundlagen des Datenschutzes in der Schweiz vorgestellt. Die Kernaufgaben des Datenschutzbeauftragten umfassen die Überwachung relevanter Aktivitäten von Bundesstellen, Unternehmen und Privatpersonen, die Beratung dieser Akteure, Stellungnahmen zu Rechtsetzungsprojekten aus Sicht des Datenschutzes und die Information der Öffentlichkeit. Der Überblick zu den rechtlichen Grundlagen konzentrierte sich auf das Datenschutzgesetz und thematisierte zunächst den Anwendungsbereich sowie wichtige Begriffsdefinitionen (Personendaten, besonders schützenswerte Personendaten, Persönlichkeitsprofil, Datenbearbeitung). Es wurden sodann die bereits weiter oben erwähnten Grundprinzipien des Datenschutzrechts vertieft. Zusätzlich wurden die Rechte der betroffenen Personen thematisiert, so etwa das Auskunftsrecht.

In einem zweiten Teil wurden die Zulässigkeit und die Problematik von Datenverknüpfungen angesprochen. Dabei spielt die Pseudonymisierung oder die Anonymisierung von Datensätzen eine wichtige Rolle. Bei anonymisierten Datensätzen ist eine nachträgliche Identifikation der dazugehörigen Personen unmöglich oder zu aufwendig. Hingegen können bei pseudonymisierten Daten die einzelnen Datensätze mit Hilfe eines Identifikators wie etwa einer nichtsprechenden Nummer wieder den entsprechenden Personen zugeordnet werden. Interessant war in diesem Zusammenhang der Hinweis auf die Möglichkeit beziehungsweise das Risiko, dass aufgrund der Verknüpfung verschiedener Datenquellen und der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen Anonymisierungen rückgängig gemacht und betroffene Personen identifiziert werden können («De-Anonymisierung»).

Die vom Datenschutzbeauftragten untersuchten und teilweise beanstandeten Aktivitäten des Internetdienstes Moneyhouse eignen sich gut zur Illustration möglicher Probleme im Zusammenhang mit den Grundprinzipien des Datenschutzes für die Bearbeitung von Personendaten.

5 Praxisbeispiel aus dem Bereich der sozialen Sicherheit

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) konnte in der Vergangenheit bereits mehrfach Erfahrungen mit Datenverknüpfungen sammeln, etwa durch die Verknüpfung von administrativen Daten mit Befragungsdaten oder mit kantonalen Steuerdaten. In der letzten Präsentation stellte Martin Wicki (BSV) diesbezügliche Erfahrungen im Rahmen der Untersuchung von Wechselwirkungen zwischen Sozialhilfe, Invalidenversicherung und Arbeitslosenversicherung vor (Projekt SHIVALV).

Nach einer Analyse des potenziellen Nutzens und der Risiken einer Verknüpfung identifizierte das BSV einen Lösungsansatz auf Grundlage des Bundesstatistikgesetzes (Art. 19), der Statistikerhebungsverordnung (Art. 9) und des Datenschutzgesetzes (Art. 22).

Mit dem Ziel, die Übergänge von Personen zwischen diesen drei Teilsystemen der sozialen Sicherheit besser zu verstehen, wurden dann die entsprechenden Daten mit Hilfe von anonymisierten Sozialversicherungsnummern verknüpft. Das dabei verwendete Verknüpfungsmodell stellte sicher, dass die Sozialversicherungsnummern zu den einzelnen Datensätzen getrennt von den Datensätzen und in einheitlich anonymisierter Form an den Auftragnehmer der Studie übermittelt wurden. Der Auftragnehmer konnte dann die einzelnen Datensätze aus den drei Datenquellen mit Hilfe der anonymisierten Sozialversicherungsnummern und der parallel mitgelieferten lieferantenspezifischen Identifikationsnummern miteinander verknüpfen.

6 Schlussdiskussion und Fazit

Zum Schluss der Veranstaltung moderierte Werner Bussmann (Bundesamt für Justiz) eine offene Podiumsdiskussion mit den Vortragenden sowie Emmanuel Sangra (Eidgenössische Finanzkontrolle / Präsident SEVAL). Die diskutierten Themen können schwerpunktmässig vier Bereichen zugeordnet werden: Nutzen, Aufwand, Risiken und mögliche Verbesserungen in Bezug auf Datenschutz und Datenverknüpfungen bei Evaluationen.

Wie die vorangegangenen Präsentationen liessen auch die Wortmeldungen bei der Diskussion wenig Zweifel daran, dass der potenzielle *Nutzen* von Datenverknüpfungen allgemein als hoch eingeschätzt wird. Gleichzeitig wird aber auch der hohe Wert des Datenschutzes nicht infrage gestellt.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt werden aber auch der *Aufwand* und die Hürden für Datenverknüpfungen von den Beteiligten als relativ hoch empfunden. Evaluationsprojekte mit Datenverknüpfungen sind komplexe Projekte, die einen langen Atem erfordern. Verschiedentlich war eine gewisse Frustration feststellbar ob der Diskrepanz zwischen der grundsätzlichen Verfügbarkeit und der Zugänglichkeit von Daten: Evaluatorinnen und Evaluatoren leiden Tantalusqualen angesichts von Datensammlungen die – so eine ausdrucksstarke Wortmeldung – «wie ein Braten präsentiert» und danach «im Tresor gehalten werden, ohne Nutzen zu stiften». Einerseits fordern immer mehr gesetzliche Evaluationsklauseln systematische Wirksamkeitsprüfungen, während andererseits die Hürden beim Zugang zu vorhandenen Daten relativ hoch bleiben. Datenschutz soll die Datennutzung nicht verhindern, sondern einen Rahmen dafür abstecken. Vonseiten der Datenschutzbehörden wurde vermerkt, dass bisher Evaluationsprojekte weniger oft zu Anfragen geführt haben als Forschungsprojekte.

Die *Risiken* aus Sicht des Datenschutzes werden nicht nur von Datenschützern, sondern auch von Statistikern und Evaluatoren anerkannt. Neuere technologische Entwicklungen stellen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes teilweise in Frage.

Es braucht einen sensiblen Umgang mit Daten, und es wurde die Frage gestellt, ob die Evaluation diesbezüglich analog zur Statistik noch besser werden muss, um das volle Vertrauen bei den Betroffenen sicherzustellen. Mehrere Teilnehmende orten die grössten Risiken in Bezug auf den Datenschutz allerdings anderswo: nicht im eigenen Bundesamt, nicht im Bereich der Politikevaluation, nicht im öffentlichen Sektor. So seien etwa die möglichen finanziellen Vorteile aufgrund einer Missachtung von Datenschutzbestimmungen im Bereich der Evaluation verhältnismässig gering. Auch wurde darauf hingewiesen, dass die Grundrechte – und damit auch der Schutz der Privatsphäre nach Artikel 13 der Bundesverfassung – traditionell als Abwehrrechte gegenüber dem Staat konzipiert waren, während im Bereich Datenschutz auch und insbesondere die Umsetzung im privaten Sektor schwierig erscheint.

Als mögliche Verbesserungen wurden auf Ebene der Umsetzung insbesondere schnelle und klare Auskünfte und Hilfestellungen (z. B. Standardverträge zum Datenschutz) vonseiten der Datenschutzbehörden genannt. Ohne geeignete Unterstützung bei der Datenverwendung droht eine Umgehung der geltenden Bestimmungen und der vorgesehenen Abläufe. Auf Ebene der Gesetzgebung konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf eine bessere Berücksichtigung der Erfordernisse von Datenschutz und Evaluation bei der Spezialgesetzgebung. Aus Sicht des Datenschutzes wird die Verknüpfung von Daten jedoch eine Herausforderung bleiben, die im Einzelfall auch eine Abwägung der betroffenen Interessen beinhaltet.

Insgesamt konnte die Tagung einen nützlichen Einblick in den potenziellen Nutzen, den zu erwartenden Aufwand, eventuelle Risiken sowie praktische Probleme im Zusammenhang mit Datenschutz und Datennutzung in der Statistik sowie bei Evaluationen des Bundes vermitteln. Besonders wertvoll war dabei die Thematisierung von Datenverknüpfungen aus drei unterschiedlichen Perspektiven (Datenschutz, Statistik, Evaluation). Die Tagung dürfte bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu einem erhöhten Problembewusstsein und zu einer besseren Kenntnis der zu beachtenden Konzepte und Fragestellungen beigetragen haben. Sie hat aber auch gezeigt, dass pfannenfertige Rezepte zur reibungslosen Nutzung und Verknüpfung von Daten im Rahmen von Evaluationen gegenwärtig noch nicht existieren – und wohl in näherer Zukunft auch nicht zu erwarten sind.

Die Unterlagen zu den Präsentationen dieser Tagung sind auf dem Internet abrufbar unter www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Evaluation > Netzwerk Evaluation.

Alkuin Kölliker, Eidgenössische Finanzkontrolle, Bern

Optimale Rahmenbedingungen für optimale Gesetze

«Ein Staat, in dem es mehr Gesetze gibt, als ein Bürger im Gedächtnis behalten kann, ist ein schlecht organisierter Staat, und ein Bürger, der nicht alle Gesetze seines Landes auswendig kennt, ist ein schlechter Bürger.» Wahrscheinlich war dieser Ausspruch von Jean-Jacques Rousseau schon im 18. Jahrhundert übertrieben. Heute jedenfalls trifft er sicher nicht mehr zu. Der Staat hat sich vom Nachwächter- zum Leistungs- und Gewährleistungsstaat gewandelt; weil der Staat nicht nur für Ordnung und Sicherheit sorgt, sondern zudem Leistungen erbringt und lenkend, planend und ausgleichend tätig ist, braucht es mehr Gesetze, als wir auswendig lernen können. Umso wichtiger ist es, dass die Gesetze leicht auffindbar und leicht verständlich sind.

Die Schweizer Gesetzgebung erfüllt diesen Anspruch im höchsten Masse, insbesondere im internationalen Vergleich. Einen entscheidenden Anteil daran hat das Kompetenzzentrum für Amtliche Veröffentlichungen (KAV) der Bundeskanzlei. Dessen Leiter, Michel Moret, erläuterte am Forum die Funktion und die Bedeutung des *Circuits*. Der Circuit ist eine wichtige letzte Phase in der Qualitätskontrolle der amtlichen Texte vor dem Entscheid durch den Bundesrat, die Departementvorsteherin oder den Amtsdirektor. Er findet bei Bundesratsgeschäften zwischen der Ämterkonsultation und dem Mitberichtsverfahren statt. Während des Circuits überprüfen die drei Sprachdienste und die Sektion Recht der Bundeskanzlei, ob der Text in sprachlicher und formeller Hinsicht einwandfrei ist. Die Dreisprachigkeit trägt entscheidend zur guten Verständlichkeit der Schweizer Rechtstexte bei (vgl. dazu das 15. Forum für Rechtsetzung vom 28. Juni 2012 über mehrsprachige Rechtsetzung).

Nach dem Circuit, also wenn das Mitberichtsverfahren eröffnet ist, werden Änderungen am Erlass mit einem Korrigendum vorgenommen. Ausgenommen sind Tippfehler, gesetzestechnische Fehler oder falsche Verweise. Weitere Änderungen ergeben sich aus dem Bundesratsbeschluss: akzeptierte Mitberichte, Änderungen gemäss Beratungen; zudem werden auch nach dem Entscheid des Bundesrates noch redaktionelle Änderungen berücksichtigt wie Berichtigungen von sprachlichen und gesetzestechnischen Fehlern. Nicht zulässig sind dagegen redaktionelle Verbesserungen, weil diese immer auch den Sinn des Texts ändern können.

Es kann vorkommen, dass Circuit-Änderungen im Bundesratsantrag noch nicht berücksichtigt worden sind. Die Bundeskanzlei beantragt in diesen Fällen ein Korrigendum. Es kann auch geschehen, dass der Circuit vor dem Mitberichts-

verfahren oder sogar vor der Bundesratssitzung noch nicht abgeschlossen ist. Die Bundeskanzlei beantragt in letzterem Fall eine Verschiebung des Geschäfts auf die nächste Bundesratssitzung. Michel Moret rief dazu auf, den Circuit, der während des Mitberichtsverfahrens noch läuft, wieder zur Ausnahme werden zu lassen. Dies führe zu besseren Entscheidungsdokumenten und verkürze die Frist, die das KAV vom Entscheid bis zur Veröffentlichung benötigt. Ausserdem seien keine Circuit-Korrigenda während des Mitberichtsverfahrens mehr nötig, und die Berücksichtigung von Mitberichten werde vereinfacht.

Damit der Circuit optimal gelingt, muss ihn das KAV in Absprache mit dem federführenden Amt planen und starten, und für die Beendigung des Circuit müssen die beiden Amtsstellen eine realistische Frist vereinbaren. Die deutsche, französische und italienische Sprachversion müssen zudem auf dem gleichen Stand sein. Wichtig ist ausserdem, dass das Amt während des Circuits keine Änderungen an den Texten vornimmt; diese kann es am Ende des Circuits im Änderungsmodus einfügen.

Die formale Gestaltung der Erlasse des Bundes wird insbesondere durch die *Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes (GTR)* geregelt. Sie sollen ein einheitliches Erscheinungsbild der Erlasse sicherstellen. Christoph Bloch, Jurist im Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II des Bundesamts für Justiz, erläuterte vier Methoden, wie man in den GTR die Antwort auf diverse gesetzestechnische Frage findet: Über das Inhaltsverzeichnis, das Stichwortverzeichnis, die Beispiele mit Randziffern in den Anhängen 3 und 4 und im PDF-Dokument mit den Tastenkombinationen «Ctrl-f» und «Ctrl-Shift-f».

Über Neuerungen bei einem weiteren wichtigen Hilfsmittel bei der Gesetzgebung, dem *Gesetzgebungsleitfaden*, orientierte Werner Bussmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und methodik des Bundesamts für Justiz: Die Module Gesetz, Verordnung und parlamentarische Initiative sind neu in einem einzigen PDF-Dokument vereinigt und intern verlinkt worden, was die Benutzerfreundlichkeit erhöht (www.gl.admin.ch).

Soll man *in der Verordnung das Gesetz abschreiben*? Damit hätten die Anwender zwar alle Informationen in einem Text zur Hand. Christoph Bloch erinnerte aber daran, dass in der Gesetzgebung eine einfache, klare, verständliche Gesamtregelung anzustreben ist. Mit Wiederholungen des Gesetzestexts wird das Volumen der rechtlichen Regelungen jedoch unnötig aufgebläht. Mit Wiederholungen wird zudem nicht geregelt, sondern nur informiert. Informationen haben aber nicht in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts zu erfolgen. Mit Wiederholungen wird zudem der Rechtsanwender über die Regelungsstufe getäuscht: Dieser meint, eine Verordnung vor sich zu haben, dabei ist die Vorschrift

aus dem Gesetz abgeschrieben. Bei einer Änderung der Verordnung kann es dann zu unliebsamen Überraschungen kommen, weil der Artikel, den man ändern will, tatsächlich vom Gesetzgeber stammt. Ziemlich sicher zudem wird ein Abschreiben ohne Abweichungen vom Gesetzeswortlaut nicht möglich sein – Abweichungen aber führen zu unnötigen Auslegungsproblemen. Ausserdem kann ein Teil des Gesetzestextes vergessen gehen oder bewusst weggelassen werden, was zur Verunsicherung der Anwender führen kann: Sollen die nicht abgeschriebenen Teile etwa nicht gelten?

Auf ein Abschreiben ist deshalb zu verzichten. Stattdessen bieten sich folgende Möglichkeiten an: Sich sprachlich auf den Gesetzestext beziehen; Hinweise auf die gesetzlichen Bestimmungen im Verordnungstext aufnehmen (sog. «Komfortverweise», s. insb. GTR Rz. 99); Hinweise auf den Gesetzesartikel, den die Verordnung präzisiert, direkt unterhalb der Sachüberschrift anbringen («Verweise bei der Sachüberschrift», in der Sache ebenfalls eine Art Komfortverweise, siehe GTR Rz. 240); oder Erläuterungen, konsolidierte Textausgaben oder kommentierte Verordnungstexte veröffentlichen, zum Beispiel in Tabellenform.

Luizius Mader, stellvertretender Direktor des BJ, erläuterte, dass beim Abschreiben des Bundesrechts im kantonalen Recht die gleichen Probleme entstehen wie beim Abschreiben des Bundesgesetzes in der Verordnung. Er wies darauf hin, dass in der EU die Mitgliedstaaten die EU-Verordnungen gemäss einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) nicht im Landesrecht abschreiben dürfen: «Insbesondere dürfen die Mitgliedstaaten keine Massnahmen ergreifen, die geeignet sind, die Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Entscheidung über Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder der Gültigkeit der von den Organen der Gemeinschaft vorgenommenen Handlungen zu beschneiden. Infolgedessen sind Praktiken unzulässig, durch die die Normadressaten über den Gemeinschaftscharakter einer Rechtsnorm im Unklaren gelassen werden.» (EuGH, Urteil vom 10.10.1973, Rs. 34/73, Variola, E. 11).

Im Werkstattbericht erläuterte die Leiterin der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei, Barbara Perriard, die Fragen, die sich bei der *Verknüpfung von Volksinitiativen mit ihren Alternativen* ergeben. Stehen sich eine Volksinitiative und ein direkter Gegenentwurf, das heisst ein Gegenentwurf auf Verfassungsebene, gegenüber und ziehen die Initianten die Initiative zurück (unbedingter Rückzug), so wird nur über den direkten Gegenentwurf abgestimmt. Ziehen die Initianten die Initiative nicht zurück, so gibt es drei Abstimmungsfragen: Annahme der Initiative (Ja oder Nein), Annahme des Gegenentwurfs (Ja oder Nein), Stichfrage (Soll die Initiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten, falls beide angenommen werden? Letztmals kam eine solche Dreifachfrage bei der Abstimmung über die Ausschaffungsinitiative vor; diese wurde am 28. November 2010

angenommen, der direkte Gegenentwurf abgelehnt). Beim direkten Gegenentwurf ist also immer klar, welcher Text zu geltendem Recht wird.

Anders sieht es unter Umständen aus, wenn einer Initiative ein indirekter Gegenvorschlag, d. h. ein Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe, gegenübergestellt wird. Die sogenannte erweiterte Referendums Klausel (GTR Rz. 166) stellt diesfalls sicher, dass nur die Initiative oder das Gesetz in Kraft treten kann, indem beim Gesetz zugewartet wird, bis das Schicksal der Initiative geklärt ist. Ansonsten würde die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung gestört. Wenn ausnahmsweise kein Widerspruch besteht, könnten auch Gesetz und Initiative in Kraft treten. Das Initiativkomitee hat beim indirekten Gegenvorschlag die Möglichkeit eines sogenannten bedingten Rückzugs der Initiative (Art. 73a des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, BPR, SR 161.1), das heisst eines Rückzugs unter der Bedingung, dass der indirekte Gegenvorschlag in Kraft tritt.

Die Verbindung zwischen Initiative und indirektem Gegenvorschlag muss diesfalls in der erweiterten Referendums Klausel oder durch eine Verknüpfung vorzugsweise via Titel, Ingress und Schlussbestimmungen zu allen Gesetzen, die als Gegenvorschlag gelten sollen, zum Ausdruck kommen. Nur so lässt sich vermeiden, dass das Initiativkomitee ausliest, zugunsten welcher Gesetze es seine Initiative zurückzieht – eine Wahl, die nach Auffassung der Bundeskanzlei einzig dem Gesetzgeber zukommt. Wird die Volksinitiative mit ihrem Gegenvorschlag nicht verknüpft, so stellt sich die Frage der Zulässigkeit des bedingten Rückzugs. Für Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen, ist eine erweiterte Referendums Klausel wohl oft sinnvoll, aber nicht obligatorisch, denn der Gesetzgeber könne nicht in seinem gesetzgeberischen Handlungsspielraum eingeschränkt werden. In dieser Frage besteht also noch Klärungsbedarf.

Das Forum für Rechtsetzung wird alle vier Monate jeweils am letzten Donnerstag des Monats durchgeführt, das nächste Mal am 26. Juni 2014. Weiterführende Unterlagen zu den Themen der vergangenen Veranstaltungen finden Sie unter www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Forum für Rechtsetzung.

Robert Baumann, Bundesamt für Justiz, Bern