



**3. Magglinger**  
**Rechtinformatikseminar**  
**23. Juni 2003**

**Referat L. Rotach**  
**Sektion Recht Bundeskanzlei**

## **Verbindlichkeit/Rechtskraft von publizierten Rechtsdaten**

### **Totalrevision des Publikationsgesetzes**

#### **1. Orientierung über erste Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

---

##### **Ausgangslage**

Die bevorstehende Revision des Publikationsgesetzes gibt neben der Anpassung an die neue Bundesverfassung auch Anlass zu grundsätzlichen Überlegungen zu den geltenden Publikationsbestimmungen. So ist insbesondere auch den Entwicklungen der letzten Jahre im Zusammenhang mit der elektronischen Publikation von Rechtsdaten Rechnung zu tragen. Eine wichtige Frage bildet hier vor allem die Festlegung des Status der (neu hinzugekommenen) elektronischen Form der Veröffentlichung - vor allem was die Veröffentlichung der Rechtstexte betrifft.

Der Entwurf zum neuen Publikationsgesetz befasst sich somit mit dem Verhältnis zwischen der gedruckten und der elektronischen Form der Veröffentlichung.

Bevor ich auf das Ergebnis der Antworten dazu seitens der Konsultierten eintrete, möchte ich vorerst kurz die Vorgeschichte im Rahmen der verwaltungsinternen Vorarbeiten schildern:

## Regelung im geltenden Recht

Die beiden Rechtssammlungen des Bundes, die AS und die SR, werden seit 1998 sowohl in gedruckter als auch in elektronischer Form veröffentlicht. Das geltende Publikationsgesetz von 1986 äussert sich nicht zur Form der Publikation, da zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Gesetzes eine elektronische Publikationsform noch nicht zur Diskussion stand. Mit der gestützt auf das vom Bundesrat im Jahre 1997 beschlossene neue Rechtsinformationskonzept erfolgten Einführung der elektronischen Veröffentlichung von amtlichen Texten (AS, SR, BBI) durch die Bundeskanzlei, wurde die Publikationsgesetzgebung erstmals mit dem Erlass von zwei Ausführungsverordnungen angepasst:

In die (totalrevidierte) neue Publikationsverordnung vom 15. Juni 1998 (PublV) wurde eine Regelung betreffend *Massgeblichkeit* aufgenommen. Diese wurde auf die *gedruckte Fassung* der Gesetzesammlungen und des Bundesblattes festgelegt (Art. 14 Abs. 4 PublV). Auch die zur rechtlichen Umsetzung des neuen Rechtsinformationskonzeptes erlassene Verordnung vom 8. April 1998 über die elektronische Publikation von Rechtsdaten, mit der die Verpflichtung des Bundes zur elektronischen Veröffentlichung seiner Rechtsdaten festgelegt wurde, geht grundsätzlich von der Massgeblichkeit der gedruckten Fassung aus (Art. 1).

Mit Bestimmungen dieser Art wird zum einen ausgedrückt, dass es verschiedene publizierte Fassungen gibt, die anerkannte staatliche Publikationsformen darstellen. Zum andern wird mit der Verwendung des Begriffs "*Massgeblichkeit*" eine Regelung getroffen für den Fall einer Differenz zwischen der gedruckten und elektronischen Fassung. Es wird somit festgelegt, welcher Rechtstext (der auf Papier oder der elektronisch veröffentlichte) bei allfälligen Differenzen als der geltende zu betrachten ist. Es geht also nicht darum, von vorneherein einer der beiden Publikationsformen Priorität einzuräumen, sondern eine klare Regelung für einen - selten eintretenden - Ausnahmefall zu treffen.

Bereits das geltende Publikationsgesetz enthält eine Bestimmung zur Massgeblichkeit: Nach Art. 9 Abs. 1 PublG *sind bei Erlassen des Landesrechts die drei in der Amtlichen Sammlung veröffentlichten Fassungen (Sprachen) in gleicher Weise massgebend*. In dieser Bestimmung sind zwei verschiedenen Konfliktregelungen enthalten:

1. Zum einen wird das *Verhältnis der Veröffentlichung in der AS zur Veröffentlichung in der SR* festgelegt. Die Regelung bringt zum Ausdruck, dass bei den Erlassen des Landesrechts nur der in der AS veröffentlichte Text Verbindlichkeit beanspruchen kann. Wird eine Differenz zwischen einem in der AS und SR publizierten Text festgestellt, gilt somit die in der AS veröffentlichte Fassung als diejenige, die den massgeblichen Text enthält.
2. Zum andern wird in der genannten Bestimmung eine Regelung für den Fall von *Differenzen zwischen den Amtssprachen-Fassungen* festgelegt. Im Gegensatz zur Regelung, welche das Verhältnis zwischen der AS und der SR betrifft, bei der von vorneherein einer der beiden in Frage kommenden Fassungen Priorität eingeräumt wird, gilt für den Fall von festgestellten sprachlichen Differenzen, dass die drei Amtssprachen-Fassungen der AS gleich massgebend sind. Wird eine Textdifferenz manifest, so muss eruiert werden, welche der Sprachfassungen den "richtigen" und somit den Text enthält, dem "massgebend" Wirkung zukommen kann. Es ist nach den Regeln der Auslegung zu ermitteln, wel-

che Fassung dem Willen des Erlassgebers am ehesten entspricht. Gestützt auf die Rechtssprechung hat sich dabei der Grundsatz herausgebildet, dass diejenige Amtssprachen-Fassung gilt, die den vernünftigsten Sinn ergibt.

Mit der seit einigen Jahren praktizierten elektronischen Veröffentlichung sind nun zu den genannten möglichen Kollisionsfällen zwischen den in der AS und der SR publizierten Fassungen einerseits und den sprachlich differierenden Abweichungen unter den Amtssprachen-Fassungen andererseits weitere Kollisionsmöglichkeiten hinzugekommen, nämlich Differenzen zwischen der gedruckten und der elektronischen Fassung. Solche können hinsichtlich der in den Gesetzessammlungen veröffentlichten Texten sowohl zwischen der gedruckten und der elektronischen Veröffentlichung der AS wie zwischen der gedruckten und der elektronischen Ausgabe der SR entstehen.

Das geltende Recht geht von der Priorität der AS aus. Die SR ist eine im Interesse des praktischen Bedürfnisses geschaffene Dienstleistung des Bundes. Es bestünde nun die Möglichkeit, den Status der SR zu ändern und ihr gar Priorität gegenüber der AS einzuräumen. Die Bundeskanzlei möchte aber an der grundsätzlichen Priorität der AS nichts ändern, weil die SR auf der Grundlage der AS erstellt wird und Letztere die getreue Wiedergabe der von den zuständigen Erlassinstanzen gutgeheissenen Rechtserlasse darstellt. Sie ist somit der "Urmeter" für den jederzeit möglichen Nachvollzug, was verbindliches Recht ist und für die jederzeitige Feststellbarkeit dessen, was zu einer gewissen Zeit an Recht gegolten hat.

## **Vorarbeiten**

Die Frage bezüglich der Festlegung der Massgeblichkeit wurde in der für die Erarbeitung des Vorentwurfes zum neuen Publikationsgesetz eingesetzten interdepartementalen Arbeitsgruppe kontrovers diskutiert. Die Bundeskanzlei entschied sich in der Folge - im Einvernehmen mit der Arbeitsgruppe - dazu, einen verbindlichen Vorentscheid des Bundesrates zu erwirken. Die Bundeskanzlei verfasste im Juni letzten Jahres ein *Aussprachepapier* zuhanden des Bundesrates und unterbreitete ihm *verschiedene Varianten möglicher Regelungen der Massgeblichkeit*.

*(Die in den nachstehenden Varianten dargelegten Möglichkeiten zur Festlegung des massgebenden Textes beziehen sich immer auf das Verhältnis zwischen der gedruckten Form und der elektronischen Form der AS).*

### **Variante 1: Ausschliessliche Massgeblichkeit der gedruckten Fassung**

Diese Variante entspricht dem *Status quo*. Da das Publikationsgesetz neu sowohl die gedruckte als auch die elektronische Fassung der Publikation regeln wird, müsste darin ausdrücklich festgelegt werden, dass die gedruckte Fassung der AS massgeblich ist.

Im Sinne einer modifizierten Variante denkbar wäre auch, dass der Systemwechsel weg von der Priorität der gedruckten Fassung vorläufig aufgeschoben würde, indem der Bundesrat mit einer *Delegationsnorm* ermächtigt würde, die ausschliessliche Massgeblichkeit der elektronischen Fassung erst dann einzuführen, wenn bei der elektronischen Veröffentlichungsform die erforderlichen - eine möglichst gleichwertige Sicherheit wie bei der gedruckten Form gewährleistenden technischen Vor-

aussetzungen und Sicherheitsstandards gegeben sind. Denkbar wäre auch ein *gestaffeltes Inkrafttreten* des neuen Publikationsgesetzes. Dies würde ermöglichen, die die Massgeblichkeit der elektronischen Fassung betreffenden Bestimmungen erst dann in Kraft zu setzen, wenn eine möglichst hohe Datensicherheit gewährleistet ist.

### **Variante 2: Ausschliessliche Massgeblichkeit der elektronischen Fassung**

Diese Variante sieht den Wechsel von der Massgeblichkeit der gedruckten zur elektronischen Fassung der in der AS veröffentlichten Texte bereits im Rahmen der laufenden Revision des Publikationsgesetzes vor.

Für diese Variante spricht vor allem die schon heute gegebene Situation, dass der gesamte Prozess, den ein Text im Hinblick auf die Publikation durchläuft, von der elektronischen Fassung ausgeht (Auch das "Gut zum Druck" wird heute elektronisch erteilt). Auch unter dem Gesichtspunkt der Datensicherheit kann diese Variante vertreten werden, da bis zum Inkrafttreten des PublG - dies wird voraussichtlich erst im Laufe des Jahres 2005 der Fall sein - die technischen Voraussetzungen für die Umstellung in einem Masse verbessert werden können, dass ein hoher Sicherheitsstandard garantiert werden kann. Im weiteren warten auch die Kantone auf für sie wegleitende innovative Ansätze des Bundes. Die elektronische Publikation der Erlasse im Internet ist dank ihrer ständigen Verfügbarkeit und schnelleren Aktualisierung bei den Rechtsanwendern sehr beliebt. Sie steht in der täglichen Rechtspraxis im Vordergrund. Die seit 1998 bestehende elektronische Veröffentlichung der Gesetzessammlungen, die inzwischen zu den meistgenutzten Internet-Angeboten der Bundesverwaltung zählt, weist bereits einen hohen Sicherheitsstandard auf, der bis heute zu keinen Problemen geführt hat. Mit einem Wechsel zur Massgeblichkeit der elektronischen Publikation würde ein weiteres Signal in diese Richtung gesetzt.

In diesem Zusammenhang wurde insbesondere geprüft, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit eine Massgeblichkeit der elektronischen Fassung statuiert werden kann. Entscheidend hierfür sind die folgenden Vorgaben:

- *Es muss für die Rechtsanwenderinnen und -anwender ersichtlich sein, dass die gespeicherten Daten von der herausgebenden Stelle stammen und somit von ihr autorisiert sind. Im Falle der in der AS, SR und im BBl veröffentlichten Daten ist dies die Bundeskanzlei.*
- *Die jederzeitige Verfügbarkeit der Texte muss gewährleistet sein.*

Die Sicherheit der elektronisch publizierten Daten kann einerseits durch das bereits bestehende "Firewall-System" (zwischen Intra- und Internet), andererseits durch den Einsatz einer digitalen Signatur gewährleistet werden. Eine entscheidende Verbesserung der Sicherheit verspricht ein Projekt, das kürzlich zur Verbesserung der Firewall-Abschirmung des Bundesnetzes gestartet wurde. Es ist bei der Festlegung des Standards für die Sicherheitsanforderungen zudem zu berücksichtigen, dass auch schon heute bei der gedruckten Publikationsform Fälschungs- und Missbrauchsmöglichkeiten bestehen. Um eine umfassende Sicht der aktuellen Situation bezüglich Datensicherheit zu erhalten und um gegebenenfalls Massnahmen ergreifen zu können, die einen genügenden Sicherheitsstandard gewährleisten, sind aber noch weiter gehende Abklärungen nötig.

Der internationale Vergleich zeigt, dass in den europäischen Ländern heute nur Österreich - vorerst ausschliesslich im Bereich des Sozialversicherungsrechts - den Wechsel zur Massgeblichkeit der elektronischen Fassung vollzogen hat.

### **Variante 3: Ermittlung des geltenden Textes durch Auslegung**

Eine "mittlere" Variante geht davon aus, dass die elektronische *und* die gedruckte Fassung gleichermaßen verbindlich sind. Damit wird im Vergleich zur heutigen Regelung der Status der elektronischen Veröffentlichung angehoben. Diese Regelung entspricht derjenigen über die Veröffentlichung von Erlassen in den Amtssprachen (Art. 9 Abs. 1 PubLG). Bei einer Textdifferenz wäre demnach nicht von vornherein klar, welche der beiden Fassungen den geltenden Text enthält. Hier muss nach den Regeln der Auslegung ermittelt werden, welche Fassung dem Willen des Gesetzgebers am ehesten entspricht. Bei Differenzen zwischen den Fassungen gilt diejenige Fassung, die den vernünftigsten Sinn wiedergibt. Um den Willen des Gesetzgebers zu ermitteln, muss allenfalls auf die Materialien zurückgegriffen werden.

*Diese Variante wurde ursprünglich von der Mehrheit der Arbeitsgruppe und der Bundeskanzlei unterstützt.*

Der Vorteil dieser Variante liegt darin, dass sie einerseits bereits den heutigen Bedürfnissen der Praxis entspricht, andererseits damit der Wille des Gesetzgebers am besten respektiert wird. Ihr Nachteil liegt in einem gewissen Mangel an Rechtssicherheit, da im Differenzenfall nicht unmittelbar ersichtlich ist, welche Fassung geltendes Recht ist.

### **Exkurs: Vermutungsprinzip**

In diesem Zusammenhang wurde von uns auch die Frage geprüft, ob nicht vom strengen Begriff der Massgeblichkeit zugunsten eines blossen *Vermutungsprinzips* abgewichen werden sollte. Danach würde der in der (gedruckten oder elektronischen) AS publizierte Fassung eine *Massgeblichkeit bloss im Sinne einer Vermutung der inhaltlichen Richtigkeit* zuerkannt. Bei einer festgestellten Differenz zwischen der gedruckten und elektronischen Fassung könnte die Partei, welche die Unrichtigkeit der als massgebend bezeichneten Fassung geltend macht, dies in einem prozessualen Verfahren nachweisen. Mit dieser Lösung, die bei öffentlichen Registern und Urkunden vorgesehen ist (Art. 9 Abs. 1 ZGB), würde der an die *publizierte* Fassung anknüpfende Begriff der Massgeblichkeit verlassen und eine Regelung bevorzugt, die sich nach der von der zuständigen Norminstanz *beschlossenen* Fassung ausrichtet.

Diese Lösung wurde jedoch verworfen, weil nur die in der AS *publizierte* Fassung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern rechtsverbindlich ist. Zudem soll der bei festgestellter Differenz zwischen gedruckter und elektronischer Fassung allenfalls in einem gerichtlichen Verfahren zu treffende Entscheidung, welche dieser Fassungen dem Willen der erlassenden Instanz entspricht, nicht einer externen gerichtlichen Instanz, sondern den zuständigen Bundesbehörden (zuständige Amtsstelle und Bundeskanzlei) überlassen bleiben.

### **Entscheid des Bundesrates**

Der Bundesrat entschied sich bei der Behandlung des Aussprachepapiers der Bundeskanzlei für die Variante 1. Er lehnte somit den Wechsel zur Massgeblichkeit der elektronischen Publikation - wenigstens zum heutigen Zeitpunkt - ab. Demzufolge ist in der heute vorliegenden Fassung des E PubLG (Vernehmlassungsvorlage) die Regelung enthalten, dass " ... *der in der gedruckten Ausgabe der Amtlichen Sammlung veröffentlichte Text massgebend ist.*" (E PubLG Art. 9 Abs. 1).

### **Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Den Vernehmlassungsadressaten zum Entwurf des Publikationsgesetzes wurde bei der Eröffnung des Verfahrens im Januar dieses Jahres folgende Frage gestellt:

*"Teilen Sie die Auffassung, dass - trotz der grundsätzlichen Gleichstellung der gedruckten und der elektronischen Form der Veröffentlichung - im Falle von textlichen Differenzen in den verschiedenen Fassungen wie bisher der in der gedruckten Ausgabe der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) veröffentlichte Text massgeblich ist?"*

Alle Kantone, 3 Parteien und 11 weitere Vernehmlasser sprachen sich für die Beibehaltung der Massgeblichkeit der gedruckten Form der AS aus, in der Regel ohne sich näher mit der Frage auseinander zu setzen. Ein Vernehmlasser äusserte, dass er sich statt der Massgeblichkeit der gedruckten Fassung - wie bisher - auch eine zukunftsgerichtete Lösung, d.h. den Vorrang der elektronischen Form hätte vorstellen können. Er wies im weiteren darauf hin, dass der Aspekt der Datensicherheit nicht dagegen zu sprechen scheint, denn die Regelung beim Grundbuch, das ebenfalls der Rechtssicherheit verpflichtet ist, zeigt, dass diese gewährleistet werden könnte. Für den (einstweiligen) Vorrang der gedruckten Form spreche andererseits, dass auch heute noch eine beachtliche Anzahl Leute nicht über einen Internetzugang verfügen.

Als *Argumente für die Beibehaltung der Massgeblichkeit* der gedruckten Fassung werden insbesondere folgende Probleme genannt:

- Datensicherheit
- Rechtssicherheit
- Fehlen der Infrastruktur zur Gewährleistung der Rechtssicherheit
- Unklarheit wegen des Nachweises des Publikationsdatums
- Haltbarkeit und Verfügbarkeit der Daten
- Vertrauensschutz
- unverhältnismässig grosser Aufwand bei der elektronischen Veröffentlichung für die Gewährleistung einer gleichwertigen Datensicherheit

Es wird aber in zahlreichen Vernehmlassungsantworten darauf hingewiesen, dass auf Grund der raschen Entwicklung in diesem Bereich diese Frage nicht endgültig beantwortet werden könne, sondern periodisch überprüft werden sollte sowie, dass der Wechsel zur Massgeblichkeit der elektronischen Veröffentlichungsform im jetzigen Zeitpunkt zu früh sei.

### **Bewertung des Vernehmlassungsergebnisses**

Auch wenn die Bundeskanzlei bei der Vorbereitung des Vernehmlassungsentwurfs einen Systemwechsel von der Massgeblichkeit der gedruckten zur Massgeblichkeit der elektronischen Form begrüsst hätte, besteht nun angesichts des klaren Ergebnisses des Vernehmlassungsverfahrens kein Grund, auf diese Frage zurückzukommen und eine andere Fassung der entsprechenden Bestimmung im E PublG (Art. 9) zu beantragen.

### **Schlussbemerkung Orientierung über erste Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Ich habe nun keine Gelegenheit gehabt, Ihnen eine pionierhafte Regelung präsentieren zu können, wie dies bei einem Paradigmenwechsel hinsichtlich der vorher behandelten Massgeblichkeitsfrage wohl der Fall gewesen wäre.

Ich hoffe, Ihnen damit gleichwohl einen Einblick in eine grundsätzliche und interessante Frage im Rahmen der Erarbeitung des neuen Publikationsgesetzes gegeben zu haben.

## **2 Praktische Probleme mit der Publikation von schützenswerten Personendaten**

### **21 Ausgangslage**

#### **211 Geltendes Recht**

Die Bundeskanzlei veröffentlicht seit 1998 Texte, die nach der Publikationsgesetzgebung in der AS und BBl zu veröffentlichen sind, neben der gedruckten auch in elektronischer Form. Grundlage hierfür bildet Art. 14 der Publikationsverordnung vom 15. Juni 1998. Zudem bestimmt Art. 1 der V vom 8. April 1998 über die elektronische Publikation von Rechtsdaten (nachfolgend mit V vom 8. April 1998 bezeichnet), dass die "Rechtsdaten des Bundes nach Möglichkeit auch in elektronischer Form veröffentlicht werden" - zu den "Rechtsdaten zählen insbesondere die "Gesetzgebung und Staatsverträge".

Im Bundesblatt werden relativ häufig sog. **Notifikationen** veröffentlicht. Die Veröffentlichung solcher Notifikationen wird in der Regel von Verwaltungs- und Justizbehörden veranlasst, wenn die betreffende Verfahrenspartei nicht direkt erreicht werden kann: Häufige Fälle sind Vorladungen der angeschuldigten Partei in militärgerichtlichen Verfahren, die Mitteilung über Entscheide von Justiz- und Verwaltungsbehörden, Aufrufe zur Leistung eines Kostenvorschusses, die Umwandlung nicht bezahlter Bussen in Haft. Die Veröffentlichung stützt sich zudem auf eine spezialrechtliche Grundlage, woraus sich die Pflicht zur Veröffentlichung im Bundesblatt ergibt (vgl. ausgeteilte Bsp.).

Diese Notifikationen enthalten Personenangaben im Sinne von Art. 3 Bst. a Datenschutzgesetz, d.h. "Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen".

## 212 Anwendungsfälle

Die nun bereits seit fünf Jahren bestehende elektronische Form der Veröffentlichung ist in der praktischen Anwendung als gleichwertig wie die gedruckte Form der Veröffentlichung zu betrachten. Rechtlich gesehen, geht die gedruckte Fassung vor (Art. 14 Abs. 2 PublV und Art. 1 Abs. 2 V vom 8. April 1998).

Das elektronische Angebot der Bundeskanzlei wird in der Praxis rege benutzt. Die elektronisch publizierten Rechtsdaten der Gesetzessammlungen (AS und SR) und des Bundesblattes gehören zu den meistgenutzten Web-Sites des Bundes. Für die praktizierenden Juristen, aber auch für jeden Rechtsanwender ist der dadurch gewährleistete rasche Zugriff zu den Rechtsdaten des Bundes sehr wertvoll und bringt viele Vorteile. Andererseits wird diese Tatsache aber auch in gewissen Fällen als störend empfunden, namentlich in den Fällen, bei denen es sich um Veröffentlichungen mit Personendaten handelt.

1. Auf die damit verbundene Problematik aufmerksam gemacht wurden wir erstmals vor bald zwei Jahren durch ein Schreiben des *Oberauditorates, das die Veröffentlichungen im Bereich der Militärjustiz* im Bundesblatt betraf:

Es wies auf die heute gegebene technische Möglichkeit hin, über eine Internet - Suchmaschine einen beliebigen Namen einzugeben und die möglichen Abfrageresultate innerhalb kurzer Zeit auf dem Bildschirm zu sehen. Die Suchmaschine zeigt über einen Link auch Rechtsdaten an, die im Bundesblatt publiziert werden - wie z.B. Vorladungen für Hauptverhandlungen vor Divisionsgericht. Damit ist offensichtlich geworden, dass die im Bundesblatt veröffentlichten Daten - ohne entsprechendes Bedürfnis - jedem Internetbesucher geliefert werden, die über eine Suchmaschine einen Namen eingibt und gar nicht speziell auf die Notifikationspublikation greifen möchte.

2. Im letzten Jahr wurden wir erstmals mit einem *Gesuch um Löschung einer elektronisch erfolgten Notifikation* konfrontiert. Die betreffende Person hat die Publikation, die auch noch lange nach Abschluss des Verfahrens für jedermann im Internet einsehbar bleibt, als diskriminierend empfunden:

Beim Gesuchsteller handelte es sich um eine zu einer Geldbusse verurteilten Person, die verlangte, dass die Notifikationspublikation aus dem Internet entfernt werde, da der Strafbescheid inzwischen in Rechtskraft erwachsen und die Busse bezahlt worden sei. Brisant war die Sache deshalb, weil der Betreffende offenbar in einem Bewerbungsgespräch vom potentiellen neuen Arbeitgeber auf die von ihm im Internet über die Suchmaschine "google" gefundene Notifikation angesprochen worden war.

## 213 Getroffene Lösung

Das geltende Publikationsrecht enthält keine Bestimmung, die eine Lösung für diesen Fall vorsieht. Es ist von folgenden Überlegungen auszugehen:

### *Gleichwertigkeit der gedruckten und elektronischen Form der Veröffentlichung*

Es ist von der Gleichwertigkeit der beiden Veröffentlichungsformen auszugehen. Vom Gedanken des Publikationsrechts ist es erwünscht, dass die nun mit der elektronischen Veröffentlichungsform gege-



benen Vorteile hinsichtlich Bekanntmachung amtlicher Texte, wozu auch die vom Bundesrecht angeordneten Fälle der im Bundesblatt zu veröffentlichenden Notifikationen gehören, von den Benützern der amtlichen Publikationsorgane uneingeschränkt genutzt werden können. Ob eine Notifikationspublikation als diskriminierend empfunden wird, kann nicht von vorneherein festgelegt werden; Notifikationspublikationen dürften in vielen Fällen auch im Interesse der betroffenen Person liegen.

#### *Datenschutzgesetzgebung*

Andererseits ergeben sich aus der Datenschutzgesetzgebung Ansprüche, zur Sperrung oder Anonymisierung und Vernichtung von Personendaten (Art. 20 und 21 DSGVO).

Zudem braucht es zur Bearbeitung von Personendaten durch Organe des Bundes einer gesetzlichen Grundlage (Art. 17 Abs. 1 DSGVO).

#### *Archivierungsrecht*

Zu beachten sind insbesondere auch die Vorgaben aus dem Archivierungsrecht (Art. 21 Bst. b DSGVO), wonach nicht mehr benötigte Personendaten von den Bundesorganen anonymisiert oder vernichtet werden müssen, sofern die Daten nicht dem Bundesarchiv abzuliefern sind.

#### *Vorgehen:*

Die Bundeskanzlei ist beim genannten Gesuch der durch eine Notifikationspublikation betroffenen Person wie folgt vorgegangen:

1. Orientierung des Gesuchstellers, dass die geeigneten Schritte für eine Anonymisierung getroffen werden und Hinweis auf die geltende Rechtslage.
2. Abklärungen beim Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV), bei der BK Webmasterin und beim Informatikdienst BK.
3. Das KAV hat veranlasst, dass:
  - auf der Internetseite der BK ([www.admin.ch](http://www.admin.ch)) kein Dokument mit dem entsprechenden Namen mehr gefunden werden kann;
  - die Suchmaschine google ihre automatisch generierte HTML-Version löscht, so dass auch über diesen Weg keine Angaben zur Notifikation in der betreffenden Sache mehr gefunden werden kann.

#### *Hinsichtlich der Schritte gegenüber der Suchmaschine google:*

*Der Weg geht über die sog. "robots.txt" Datei, die besagt, dass eine bestimmte Datei nicht von der Suchmaschine indiziert werden soll. Man kann die Suchmaschine über ein spezielles interface mitteilen, die Datei robots.txt neu einzulesen und die entsprechenden Schritte vorzunehmen.*

4. Mitteilung an den Gesuchsteller über die erfolgten Schritte:  
und darüber, dass damit auch die "denunziatorische Wirkung" der Publikation wegfallt.

## 214 Bewertung der getroffenen Lösung

Nachträglich wurde die getroffene Lösung einer kritischen Bewertung unterzogen. Folgende Einwände bestehen gegen das gewählte einzelfallweise Vorgehen:

- a. Eine flächendeckende Anonymisierung von Personendaten im BBl, die denunziatorisch wirken können, bedeutet einen grossen Aufwand für das KAV.
- b. Aus technischer Sicht ist das im genannten Fall gewählte Vorgehen zu einem guten Teil unzulänglich, was sich in Zukunft noch verstärken könnte:

- Mit dem Löschen der temporären Trefferdatei von google ist nur eine Suchmaschine aus einem unbegrenzten Kreis von anderen Suchmaschinen abgedeckt.

- Sobald Daten im XML-Format oder andere strukturierte Daten angeboten werden - und dies ist der vermutlich nächste technische Schritt bei der elektronischen Publikation - wäre nicht mehr der Umweg über die Suchmaschinen nötig, um Auswertungen aller Art zu ermöglichen.

- c. Es besteht eine gewisse Ungleichbehandlung, wenn die Bundeskanzlei nur gegenüber Betroffenen, die sich mit einem Gesuch zur Wehr setzen, tätig wird.
- d. Welche Notifikationspublikationen sind überhaupt denunziatorisch - liegt dies im Ermessen der betroffenen Person? Wer schützt andererseits das Interesse der die Notifikation veranlassenden Behörden?
- e. Nach welcher Zeit soll eine Rücknahme der elektronisch publizierten Daten erfolgen? Wer ist zuständig, den Zeitpunkt festzulegen, an dem "der mit der Veröffentlichung verfolgte Zweck erfüllt ist?".
- f. Welches Konzept ist am sinnvollsten, das Konzept der nachträglichen Anonymisierung oder dasjenige der Anonymisierung von Anfang an, woraus sich eine unterschiedliche Behandlung der gedruckten und elektronischen Publikation ergibt.

*(beim Konzept der Anonymisierung von Anfang an würde bei der elektronischen Veröffentlichung im Bundesblatt nur der Titel "Notifikation" ohne Angaben, die auf die betroffene Person schliessen lassen, veröf-*

*fentlicht, mit dem Hinweis auf den vollständigen Text in der gedruckten Fassung).*

## 22 Vorgesehene Regelung im revidierten Publikationsgesetz

Im Entwurf des neuen Publikationsgesetzes soll den Anliegen bzw. den rechtstaatlichen Erfordernissen, wie sie sich aus der elektronischen Veröffentlichung von Rechtsdaten mit geschützten Personangaben ergeben, Rechnung getragen werden.

Art. 15 E-PublG, der sich mit dem Verhältnis der beiden Veröffentlichungsformen befasst, sieht folgende Bestimmung vor:

*"Enthalten Texte Personendaten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, so werden diese in der elektronischen Form gelöscht, sobald der mit der Veröffentlichung erfolgte Zweck erfüllt ist."*

Dies ist *eine* mögliche Lösung, wie dem Problem der leichten Auffindbarkeit elektronisch publizierter Texte begegnet werden kann: Im Gegensatz zur gedruckten Form der Veröffentlichung, die - soweit der Datenträger "Papier" in seiner physischen Form erhalten bleibt - auf unbestimmte Zeit, aber wegen der erschwerten Zugänglichkeit wohl immer nur für einen kleinen Kreis zugänglich sein wird, würde bei der elektronischen Veröffentlichung der "Kanal" der auf der ganzen Welt einsehbaren elektronisch vermittelten Information nur für eine beschränkte Zeit geöffnet.

Dieser Vorschlag ist, wie sich aus der nachfolgenden Diskussion innerhalb der Verwaltung ergab, nicht unumstritten. Insbesondere aus *Sicht des Archivierungsrechtes* sollte eine Lösung getroffen werden, die weniger "archivfeindliche" Lösungen vorsieht: Somit sollten geeignete Massnahmen zum Zuge kommen, als dies mit einer Löschung, bzw. "Vernichtung" von Daten der Fall ist. Das Bundesarchiv beanstandet somit insbesondere die allzu pauschal abgefasste Bestimmung.

Nun könnte ja eingewendet werden, dass - solange neben der elektronischen auch eine gedruckte Fassung besteht - es genügt, wenn, wie bisher, nur diese gedruckte Fassung Objekt der Archivierung sei. Dies trifft aber nicht zu:

Sobald zwischen einer gedruckten und einer elektronischen Fassung differenziert wird (und dies ist ja der Fall, wenn bei der elektronischen Fassung nachträglich gewisse Daten gelöscht werden), wird damit der Grundsatz der Gleichbehandlung zwischen diesen beiden Veröffentlichungsformen verlassen und es entstehen damit zwei verschiedene Dokumente, die eine getrennte Archivierung erfordern.

Ich präsentiere Ihnen nun einige *weitere mögliche Lösungsvorschläge*, wie sie auf Grund einer verwaltungsinternen Diskussion vor einigen Wochen entstanden sind (*Präsentation von Folien*).

Im *Vernehmlassungsverfahren* zum Entwurf des neuen Publikationsgesetzes ist die vorgesehene Datenschutzbestimmung nur wenig aufgenommen worden:

Eine solche wird von zwei Kantonen begrüsst und von einem weiteren wird sie - weil aufwändig und nicht zweckmässig - abgelehnt.

Wir werden im Rahmen der weiteren Arbeiten zur Erstellung des *Botschaftsentwurfes* prüfen, ob eine Lösung im Sinne der Regelung in der Vernehmlassungsvorlage oder im Sinne einer der vorher präsentierten Modelle in den definitiven Entwurf aufgenommen werden soll. Im Moment spricht mehr für eine Lösung, die von einer bereits von Anfang an unterschiedlich verlaufenden Publikation - und nicht von einer nachträglichen Rücknahme einer einmal auf dem Netz zugänglich gewordenen Veröffentlichung ausgeht.

Wir gehen auch davon aus, dass die mit dieser Regelung angeschnittenen grundsätzlichen Fragen betreffend den Erwartungen der Öffentlichkeit hinsichtlich elektronischer Zugänglichkeit zu sämtlichen in der gedruckten Form erfolgten Veröffentlichungen - und den berechtigten Schutzinteressen von Privaten - auch für *andere Publikationsbereiche* von Interesse sind. Somit könnte eine im Publikationsgesetz aufgenommene Bestimmung ein Modell für andere spezialgesetzliche Publikationsbestimmungen bilden.

Von Interesse wird in der anschliessenden Diskussion auch sein, inwieweit bei den Kantonen ein Bedürfnis nach einer Regelung und in welcher Form über diese Frage besteht.