

# Personendaten in der Rechtsetzung

Regelungsstufe von Rechtsnormen über die  
Bearbeitung von Personendaten

Prof. Dr. Felix Uhlmann

2. März 2011



# Einleitung

*Ein ruhiger Blick, eine stille Konsequenz, in jeder Jahreszeit, in jeder Stunde das ganz Gehörige zu tun, wird vielleicht von niemand mehr als vom Gärtner verlangt.*

(Goethe, Wahlverwandschaften)



# Personendaten in der Rechtsetzung: Regelungsstufe

## Inhaltsübersicht

### A. Grundlagen

### B. Fragen

1. Verhältnis von § 8 zu § 17 IDG
2. Aussage auch zur Normdichte?
3. IDG und Verfassungsrecht
4. IDG und Delegationsgrundsätze
5. Selbstbindung des Gesetzgebers?

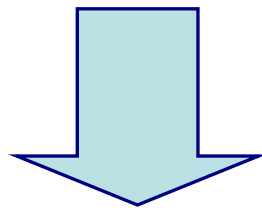
### C. Fazit

# A. Grundlagen

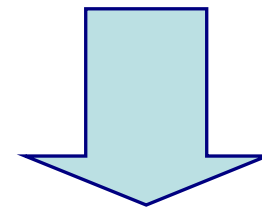
## Legalitätsprinzip

Erfordernis des Rechtssatzes:  
Staatstätigkeit nur auf Grund und nach Massgabe eines genügend bestimmten Rechtssatzes

Erfordernis der Gesetzesform:  
Wichtige Rechtsnormen müssen im Gesetz enthalten sein



Normdichte



Normstufe

# A. Grundlagen

## Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG)

### § 8 Gesetzmässigkeit

<sup>1</sup> Das öffentliche Organ darf Personendaten bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung seiner gesetzlich umschriebenen Aufgaben geeignet und erforderlich ist.

<sup>2</sup> Das Bearbeiten besonderer Personendaten bedarf einer hinreichend bestimmten Regelung in einem formellen Gesetz.

### § 17 Besondere Personendaten

<sup>1</sup> Das öffentliche Organ gibt besondere Personendaten bekannt, wenn

- a. eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz dazu ermächtigt,
- b. die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich in die Bekanntgabe von besonderen Personendaten eingewilligt hat oder
- c. es im Einzelfall zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist.

<sup>2</sup> [...]

# A. Grundlagen

**Bearbeiten:** Jeder Umgang mit Informationen wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, **Bekanntgeben** oder Vernichten (§ 3 IDG).

**Bekanntgeben:** Das Zugänglichmachen von Informationen wie das Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen (§ 3 IDG).

# A. Grundlagen

## Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG)

### § 41 Übergangsrecht

Informationsbestände mit besonderen Personendaten, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehen, darf das öffentliche Organ während fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes bearbeiten oder bekannt geben, ohne dass die Voraussetzungen von § 8 Abs. 2 bzw. § 17 Abs. 1 lit. a erfüllt sind.

Inkrafttreten: 1. Oktober 2008

## B. Fragen: Verhältnis von § 8 zu § 17 IDG

### Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG)

#### § 8 Gesetzmässigkeit

<sup>1</sup> Das öffentliche Organ darf Personendaten bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung seiner gesetzlich umschriebenen Aufgaben geeignet und erforderlich ist.

<sup>2</sup> Das Bearbeiten besonderer Personendaten bedarf einer hinreichend bestimmten Regelung in einem formellen Gesetz.

#### § 17 Besondere Personendaten

<sup>1</sup> Das öffentliche Organ gibt besondere Personendaten bekannt, wenn

- a. eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz dazu ermächtigt,
- b. die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich in die Bekanntgabe von besonderen Personendaten eingewilligt hat oder
- c. es im Einzelfall zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist.

<sup>2</sup> [...]

"Die Polizei trifft im Einzelfall auch ohne besondere gesetzliche Grundlage unaufschiebbare Massnahmen, um unmittelbar drohende oder eingetretene schwere Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzuwehren oder zu beseitigen" (§ 9 PolG).

Notwendigkeit?

Erleichterung gegenüber der "Bearbeitung"?



## B. Fragen: Aussage auch zur Normdichte?

### Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG)

#### § 8 Gesetzmässigkeit

<sup>1</sup> Das öffentliche Organ darf Personendaten bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung seiner gesetzlich umschriebenen Aufgaben geeignet und erforderlich ist.

<sup>2</sup> Das Bearbeiten besonderer Personendaten bedarf einer **hinreichend bestimmten** Regelung in einem formellen Gesetz.

#### § 17 Besondere Personendaten

<sup>1</sup> Das öffentliche Organ gibt besondere Personendaten bekannt, wenn

- a. eine **hinreichend bestimmte** Regelung in einem formellen Gesetz dazu ermächtigt,
- b. die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich in die Bekanntgabe von besonderen Personendaten eingewilligt hat oder
- c. es im Einzelfall zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist.

<sup>2</sup> [...]

Besondere  
(qualifizierte)  
Aussage zur  
Regelungsdichte?

## B. Fragen: IDG und Verfassungsrecht

### Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005

#### Art. 38 Rechtsetzung

<sup>1</sup> Alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts werden in der Form des Gesetzes erlassen. Dazu gehören namentlich die wesentlichen Bestimmungen über:

- a. die Ausübung der Volksrechte;
- b. die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte;
- c. Organisation und Aufgaben der Behörden;
- d. Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Steuern und anderen Abgaben, mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe;
- e. Zweck, Art und Umfang staatlicher Leistungen;
- f. dauernde oder wiederkehrende Aufgaben des Kantons;
- g. die Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden, wenn sie zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden führt;
- h. Art und Umfang der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private.

<sup>2</sup> Weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, werden in der Form der Verordnung erlassen.

<sup>3</sup> Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen erlassen können.

Konkretisierung von  
Art. 38 KV  
("Wichtigkeit")?

Alles, was  
besondere  
Personendaten  
betrifft, ist wichtig?

Mindestens alles?

## B. Fragen: IDG und Delegationsgrundsätze

### BGE 128 I 113 ff., 122 (Gesetzesdelegation)

"Bundesverfassungsrechtlich ist die Delegation von an sich dem Gesetzgeber zustehenden Rechtsetzungszuständigkeiten an die Regierung oder ein anderes Organ zulässig, wenn sie in einem **formellen Gesetz** enthalten ist, **nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen** wird, sich **auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt** und das Gesetz **die Grundzüge der Regelung** selber enthält, soweit die Stellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird ... Es kann nicht ein für alle Mal gesagt werden, welche Regelungen so bedeutend sind, dass sie im formellen Gesetz enthalten sein müssen und wie detailliert die gesetzliche Normierung sein muss. Massgebend sind die Umstände im Einzelfall. Allgemein gelten eher strenge Anforderungen, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung von öffentlichrechtlichen Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs bzw. der Verpflichtung mit zu berücksichtigen sind ..."

Kann der Gesetzgeber Bestimmungen über besondere Personendaten an den Verwaltungsgeber delegieren oder statuieren §§ 8 u. 17 IDG ein Delegationsverbot?

## B. Fragen: Selbstbindung des Gesetzgebers?

### Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG)

#### § 8 Gesetzmässigkeit

<sup>1</sup> Das öffentliche Organ darf Personendaten bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung seiner gesetzlich umschriebenen Aufgaben geeignet und erforderlich ist.

<sup>2</sup> Das Bearbeiten besonderer Personendaten bedarf einer hinreichend bestimmten Regelung in einem formellen Gesetz.

#### § 17 Besondere Personendaten

<sup>1</sup> Das öffentliche Organ gibt besondere Personendaten bekannt, wenn

- a. eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz dazu ermächtigt,
- b. die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich in die Bekanntgabe von besonderen Personendaten eingewilligt hat oder
- c. es im Einzelfall zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist.

<sup>2</sup> [...]

Was bedeutet rechtlich die Selbstbindung des Gesetzgebers?  
Was passiert, wenn der Gesetzgeber in einem späteren Gesetz der Meinung ist, es reiche eine Regelung auf Verordnungsstufe?

## C. Fazit

§ 8 Abs. 2 und 17 Abs. 1 IDG enthalten in erster Linie Aussagen zur Normstufe. Sie bringen zum Ausdruck, dass Regelungen über besondere Personendaten grundsätzlich auf Stufe des Gesetzes festgelegt werden müssen. Vorbehalten bleiben die Fälle gemäss § 17 Abs. 1 lit. b u. c IDG für die Bekanntgabe und die allgemeine Polizeigeneralklausel für das Beschaffen von Daten.

Regelungen über besondere Personendaten sind wichtig im Sinne von Art. 38 KV. Dies schliesst nicht aus, dass auch andere Regelungen über (gewöhnliche) Personendaten eine Grundlage auf Gesetzesstufe benötigen, wenn sie nach allgemeinen Kriterien als wichtig erscheinen. §§ 8 und 17 IDG ist kein eigentliches Delegationsverbot zu entnehmen, was bedeutet, dass auf Verordnungsstufe sowohl gesetzvertretende wie auch vollziehende Bestimmungen zu besonderen Personendaten möglich sind.