

Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
CH-3003 Bern

Per E-Mail an: jonas.amstutz@bj.admin.ch

Basel, 11. September 2025

Stellungnahme zu den Änderungen im Regierungs- und Verwaltungs- organisationsgesetz (Schutz juristischer Personen)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans
Sehr geehrte Empfänger:innen

Am 21. Mai 2025 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG).

Die Digitale Gesellschaft ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für Grund- und Menschenrechte, eine offene Wissenskultur, weitreichende Transparenz sowie Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen einsetzt. Die Tätigkeit orientiert sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Konsumenten in der Schweiz und international. Das Ziel ist die Erhaltung und die Förderung einer freien, offenen und nachhaltigen Gesellschaft vor dem Hintergrund der Persönlichkeits- und Menschenrechte.

Vorbemerkung

Dass der Bundesrat mit der Revision des RVOG die Rechte juristischer Personen im Bereich Datenschutz auf gesetzlicher Stufe konkretisieren will, ist begrüssenswert. Das erklärte Ziel, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 8 EMRK auch für juristische Personen gesetzlich abzusichern, ist ein konsequenter und notwendiger Schritt zur Schliessung der bestehenden Schutzlücke, die seit der Revision des Datenschutzgesetzes (DSG) besteht. Mit der Vorlage kann der derzeit von Unklarheiten und Rechtsunsicherheit geprägten Situation im Bereich des Datenschutzes juristischer Personen wirksam Abhilfe geleistet werden.

Trotz der grundsätzlich positiven Stossrichtung der Vorlage ist beim Entwurf eines Schutzkonzeptes für die Daten juristischer Personen Vorsicht geboten. Insbesondere ist die Abwägung zwischen der Schutzbedürftigkeit betroffener juristischer Personen und den entgegenstehenden öffentlichen Interessen mit der gebotenen Sorgfalt vorzunehmen.

Dass der Datenschutz juristischer Personen nach der Totalrevision des DSG neu im RVOG geregelt wird, ist insofern einleuchtend, als die Schweiz mit der Revision bewusst von ihrer bisherigen Praxis eines einheitlichen Rahmengesetzes für natürliche und juristische Personen abgewichen ist und sich damit dem in der EU und im Europarat üblichen System der Trennung des Datenschutzes für natürliche und juristische Personen annähert.

Durch ebendiese Umstrukturierung entstanden jedoch Rechtslücken, da es neben den spezialgesetzlichen Bestimmungen keinen allgemeinen gesetzlichen Rahmen mehr gab, der den Datenschutz für juristische Personen regelte. Um dieser Problematik zu begegnen, wurde die Übergangsbestimmung in Art. 71 DSG geschaffen. Diese erlaubt es den Bundesbehörden, die Daten juristischer Personen gestützt auf diejenigen Rechtsgrundlagen zu bearbeiten, die den Umgang mit «Personendaten» – zu denen die Daten juristischer Personen nicht mehr gehören – regeln. Während einer fünfjährigen Übergangsfrist sollten dann die nötigen spezialgesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, die für die Datenbearbeitungen und -bekanntgaben bei juristischen Personen notwendig sind.

Zu den einzelnen Artikeln nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

Art. 57sbis VE-RVOG

Mit Art. 57sbis VE-RVOG soll die ursprünglich nur vorübergehend geltende Übergangsregelung aus Art. 71 DSG dauerhaft ins RVOG überführt werden. Damit könnten Bundesbehörden künftig Daten juristischer Personen auch dann bearbeiten, wenn keine ausdrückliche spezialgesetzliche Grundlage dafür besteht – unter Rückgriff auf die Regelungen, die für natürliche Personen gelten.

Der erläuternde Bericht begründet den Verzicht auf die ursprünglich angestrebte Schaffung solcher spezialgesetzlicher Grundlagen mit der mangelnden Übersicht über Art und Umfang der Datenbearbeitungen innerhalb der Bundesverwaltung. Angesichts der Vielzahl und Komplexität der betroffenen Sachbereiche erscheint dies nachvollziehbar.

Allerdings wirft die vorgeschlagene Lösung mit einem Pauschalverweis verfassungsrechtliche Fragen auf. Das Legalitätsprinzip verlangt bei schweren Grundrechtseingriffen eine gesetzliche Grundlage mit ausreichender Normdichte. Ob dies durch eine generelle Auffangregel gewährleistet ist, erscheint fraglich. Es sollte daher dennoch geprüft werden, in welchen Bereichen regelmässig schwere Grundrechtseingriffe erfolgen durch die Bearbeitung oder Bekanntgaben von Daten juristischer Personen. Für solche Fallgruppen wäre die Schaffung spezifischer gesetzlicher Grundlagen angezeigt. Die Auffangregel des Art. 57sbis VE-RVOG könnte sodann auf Konstellationen mit geringer Eingriffsintensität beschränkt werden.

Ein solches Vorgehen würde die Anforderungen an das Legalitätsprinzip besser wahren, ohne ein flächendeckendes, unverhältnismässig aufwändiges Rechtsetzungsprojekt auszulösen – und gleichzeitig der Differenzierung nach Schutzbedürfnis und Datenart gerecht werden.

Die in Art. 57sbis Abs. 2 lit. a VE-RVOG vorgesehene Ausnahme, wonach juristische Personen beim Export von Daten nicht denselben Schutzstandard geniessen wie natürliche Personen, überzeugt wenig. Auch juristische Personen können bei einer Bekanntgabe ihrer Daten ins Ausland erheblich betroffen sein, etwa indem sie in der Ausübung von grundrechtlich geschützten Tätigkeiten behindert werden oder Missbrauchsrisiken ausgesetzt sind. So könnte etwa eine Gewerkschaft oder eine NGO durch die Weitergabe von Mitgliederlisten oder Finanzierungsdaten ins Ausland bei unzureichendem Datenschutz ins Visier von Überwachung oder Repression geraten und dadurch in ihrer Vereinigungs- oder Meinungsfreiheit eingeschränkt werden. Vor diesem Hintergrund scheint es angezeigt, auch für sie entsprechende Schutznormen zu schaffen.

Forderung:

Es ist zu prüfen, in welchen Bereichen spezifische gesetzliche Grundlagen erforderlich sind, um das Legalitätsprinzip auch bei schweren Grundrechtseingriffen zu wahren. Gegebenenfalls sind entsprechende gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Darüber hinaus ist Art. 57sbis Abs. 2 lit. A VE-RVOG zu streichen. Für juristische Personen sind analoge Bestimmungen zu den Bestimmungen des DSG für natürliche Personen zu schaffen, namentlich zur Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland (Art. 16 ff. DSG) und zur Amtshilfe gegenüber ausländischen Behörden (Art. 55 DSG).

Art. 57t VE-RVOG

Positiv hervorzuheben ist die Absicherung des Auskunftsrechts für juristische Personen in Art. 57t VE-RVOG. So wird die unbefriedigende und bislang gültige Regelung, gemäss derer juristische Personen ihr Auskunftsrecht nur in einem hängigen Verfahren geltend machen können (Art. 57t RVOG), richtigerweise abgelöst, und es herrscht Klarheit über den Bestand des Auskunftsrechts.

Unklar ist hingegen, wieso für juristische Personen andere Regeln gelten sollten in Bezug auf Informationen zur Aufbewahrungsdauer der Daten. Während es in Art. 25 Abs. 2 lit. d DSG – der Parallelbestimmung zu Art. 57t VE-RVOG – heisst, dass den natürlichen Personen «die Aufbewahrungsdauer der Personendaten oder, falls dies nicht möglich ist, die Kriterien zur Festlegung dieser Dauer» mitzuteilen sei, soll juristischen Personen gemäss dem neuen Art. 57t Abs. 2 lit. D VE-RVOG «die Aufbewahrungsdauer» mitgeteilt werden. Eine Einschränkung oder Relativierung findet sich für juristische Personen nicht. Die Unterlagen zur Vorlage erklären diese Abweichung nicht. Es muss in jedem Fall das Ziel sein, dass Behörden den Betroffenen – ob juristische oder natürliche Personen – die genaue Aufbewahrungsdauer mitteilen können, nicht nur Kriterien zur Festlegung dieser Dauer. Sollte dies tatsächlich nicht möglich sein, kann als Auffangregel auf die aktuell geltende Bestimmung des DSG zurückgegriffen werden.

Forderung:

Es soll gewährleistet werden, dass, wenn immer möglich, sowohl natürlichen als auch juristischen Personen die konkrete Aufbewahrungsdauer ihrer Daten mitgeteilt wird. Nur wenn dies unmöglich ist, soll auf die aktuelle Regelung gemäss Art. 25 Abs. 2 lit. d DSG zurückgegriffen werden. Für natürliche und juristische Personen sind parallele Bestimmungen zu schaffen.

Art. 57w VE-RVOG

Gerade im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips unterscheidet sich die Schutzbedürftigkeit der juristischen und der natürlichen Personen. Art. 57w VE-RVOG bewirkt jedoch die absolute Gleichstellung juristischer Personen mit natürlichen Personen bei Verfahren nach dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ). Art. 57w VE-RVOG verweist auf den Art. 57v VE-RVOG, die beiden Normen sind den Art. 41 und 42 DSG exakt nachgebildet. Somit sollen auch juristische Personen aufgrund eines schutzwürdigen Interesses Unterlassungs-, Beseitigungs- sowie Feststellungsansprüche geltend machen können, wenn ihre Daten im Rahmen eines Gesuches nach dem BGÖ betroffen sind.

Dass der Schutz juristischer Personen demjenigen natürlicher Personen in diesem Bereich gleichgestellt wird, ist jedoch nicht gerechtfertigt. Bei BGÖ-Gesuchen dürfte eine Interessenabwägung zwischen dem Datenschutz Betroffener und dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit bei juristischen Personen eher zugunsten der Öffentlichkeit ausfallen als bei natürlichen Personen.

Das Zugeständnis dieser weitgehenden Rechte an juristische Personen könnte sich denn auch als Einfallstor für missbräuchliche Verweigerungen der Bekanntgabe von wichtigen Informationen, die von öffentlichem Interesse sind, handeln. Dies gilt es zu verhindern. Erreicht werden könnte dies mittels Streichung von Art. 57w VE-RVOG.

Die juristischen Personen wären auch dann nicht schutzlos, innerhalb des Verfahrens nach dem BGÖ besteht bereits das Recht auf Anhörung gemäss Art. 11 Abs. 1 BGÖ: Will eine Behörde aufgrund eines Gesuches den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewähren, so hat die betroffene (natürliche oder juristische) Person das Recht, eine Stellungnahme abzugeben. Innerhalb dieser können begründete Einwände, die gegen die Bekanntgabe der betroffenen Daten sprechen, vorgebracht werden. Die zuständige Behörde hat die Stellungnahme in ihre Erwägungen einzubeziehen und eine sorgfältige Interessenabwägung vorzunehmen. Es ist nicht ersichtlich, dass eine darüber hinaus gehende Schutzbedürftigkeit gegeben ist bei juristischen Personen.

Diese Ansicht entspricht auch dem mehrfach vorgetragenen Ziel, man wolle mit dem Rechtsetzungsprojekt keinen gleichermassen umfassenden Datenschutz erreichen oder juristische Personen gar besser stellen.

Forderung:

Streichung von Art. 57w VE-RVOG.

Schlussbemerkung

Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme auf unsere Kernanliegen. Der Verzicht auf umfassende allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu einzelnen Artikeln bedeutet keine Zustimmung der Digitalen Gesellschaft.

Freundliche Grüsse

Erik Schönenberger
Geschäftsleiter