



16.481

Parlamentarische Initiative Zeitgemässe Informations- und Dokumentationsangebote des Parlamentes

Bericht des Büros des Nationalrates

vom 25. August 2017

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen Entwürfe zur Änderung des Parlamentsgesetzes und der Parlamentsverwaltungsverordnung. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das Büro beantragt, den beiliegenden Entwürfen zuzustimmen.

25. August 2017

Im Namen des Büros

Der Präsident: Jürg Stahl

Übersicht

Die Parlamentsdienste entwickeln und betreiben Informationssysteme zur Unterstützung und Beratung der Organe des Parlamentes und zur Information der Öffentlichkeit über die Aktivitäten der Bundesversammlung.

Aufgrund der technischen Weiterentwicklungen, der Digitalisierung der Gesellschaft sowie der gesteigerten Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer an die Informationssysteme dürften diese künftig an Bedeutung gewinnen. Dank dem technischen Fortschritt und der Vernetzung der Informationssysteme ist es heute möglich, immer präzisere Informationen und Auswertungen abzurufen.

Die Bundesversammlung verfügt bereits über die gesetzlichen Grundlagen für ihre Informations- und Dokumentationsangebote. Beim Verknüpfen bestehender Informationsquellen können neue Informationen entstehen, besonders schützenswerte Personendaten betroffen sein und sich Persönlichkeitsprofile ergeben. Besonders schützenswerte Personendaten sind gemäss Datenschutzgesetz (DSG) die religiösen, weltanschaulichen, politischen und gewerkschaftlichen Ansichten und Tätigkeiten einer Person. Zu deren Bearbeitung ist eine gesetzliche Grundlage nötig. Um dem DSG zu entsprechen und die aktuellen Entwicklungen auch für die Ratsmitglieder transparent zu machen, haben die Büros entschieden, die bestehenden rechtlichen Grundlagen entsprechend zu ergänzen.

Die vom Büro des Nationalrates vorgeschlagenen Änderungen bezwecken Folgendes: Einerseits sollen durch die Bestimmung des Umfangs und der Empfänger der generierten Auswertungen die Entwicklung und der Betrieb der neuen Informationssysteme des Parlamentes und deren Verwaltung kontrolliert werden, andererseits sollen die Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Generierung und die Verbreitung der verschiedenen Arten von Auswertungen geregelt werden. Auch sollen die vorgeschlagenen Bestimmungen eine Weiterentwicklung der Informationssysteme und deren Nutzung ermöglichen, ohne dass jeder zukünftige technologische Entwicklungsschritt wieder eine Anpassung der Rechtsgrundlagen bedingen würde. Der Entwurf sieht vor, dass die Koordinationskonferenz (Büros von National- und Ständerat) damit beauftragt wird, die Weiterentwicklung der Informationssysteme des Parlamentes unter dem Gesichtspunkt der generierten Auswertungen und des Datenschutzes zu verfolgen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die Verwaltungsdelegation beschloss am 2. September 2016, dem Büro des Nationalrates (Büro-NR) die Ausarbeitung einer Initiative für ein zeitgemässes Informations- und Dokumentationsangebot zu beantragen. Das Büro-NR folgte diesem Antrag an der Sitzung vom 11. November 2016 und beschloss, über eine parlamentarische Initiative Rechtsgrundlagen für die künftigen Informationssysteme des Parlamentes zu schaffen. An seiner Sitzung vom 3. Februar 2017 stimmte das Büro des Ständerates dem Beschluss des Büros-NR vom 11. November 2016 einstimmig zu.

2 Grundzüge der Vorlage

Ziel dieser Vorlage ist es, die rechtlichen Grundlagen für die Entwicklung und den Betrieb von Informationssystemen neueren Zuschnitts zu schaffen. Parlament und Parlamentsdienste reagieren damit auf die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Informationssysteme und versuchen, die künftigen Entwicklungen zu antizipieren.

Die neuen Informationssysteme dienen hauptsächlich der Auswertung von Daten aus den verschiedensten Quellen. Für diese Auswertungen verknüpfen sie Daten aus bestehenden Informationssystemen, für welche bereits rechtliche Grundlagen bestehen. Beim Verknüpfen zusätzlicher Informationsquellen können neue Informationen geschaffen werden. Dabei können auch besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile entstehen. Um die nach Datenschutzgesetz (DSG; SR 235.1) dafür erforderliche formelle Rechtsgrundlage zu schaffen, erlässt die Bundesversammlung eine Änderung des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10).

Gleichzeitig regelt sie in der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV; SR 171.15) die Einzelheiten der neuen Angebote (Umfang, Empfänger) und legt fest, dass der Ausbau der Auswertungsangebote nur mit der Zustimmung der Koordinationskonferenz möglich ist. Die Bundesversammlung stellt damit sicher, dass die Information für und über ihre Tätigkeiten gemäss ihren Bedürfnissen ausgebaut wird.

2.1 Bestehende Informations- und Dokumentationsangebote

Die Parlamentsdienste betreiben bereits etliche Informationssysteme, um die Arbeit der Bundesversammlung zu unterstützen: Sämtliche parlamentarischen Beratungsgegenstände werden in CURIA erfasst und sind via CURIA VISTA (www.parlament.ch) abrufbar. Mit ELAN und ELAS werden die Abstimmungen der Räte aufgezeichnet. Mit VERBALIX werden die Ratsdebatten dokumentiert, MEMO bietet Medienerzeugnisse an; aus dem System werden Presseschauen und Newsletters generiert. Mit LIBERO werden Fachartikel und Monographien erfasst und angeboten. Und SESAME bietet Zugang zu E-Papers und anderen Zeitschriften an.

Der heutige Informationsprozess sieht vor, dass die verschiedenen Datenbanken, Webseiten, Medien etc. einzeln nach relevanten Informationsangeboten durchforstet werden.

Die Parlamentsdienste erstellen z.B. Presseschauen, elektronische Newsletter, Abonnemente der Geschäfte von Curia Vista usw. und bieten diese den Nutzerinnen und Nutzern an. Auf Wunsch von Organen oder einzelnen Ratsmitgliedern fertigen sie zudem unter Nutzung einer Vielzahl von Informationssystemen Dokumentationen zu spezifischen Themen und Geschäften an. Dabei greifen sie auch auf die Informationsangebote anderer Institutionen sowie der Bundesverwaltung zurück. Die Auswertung der verschiedenen Informationsquellen nimmt auch bei den Unterstützungs- und Analyseleistungen der Parlamentsdienste zuhanden der parlamentarischen Organe eine zentrale Rolle ein, so beispielsweise im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht.

Die Ratsmitglieder und die Mitarbeitenden der Fraktionssekretariate und der Parlamentsdienste suchen heute mittels interner Suchmaschinen in diesen separaten Informationssystemen nach den Auskünften, die sie benötigen. Da nicht alle relevanten Daten in diesen Systemen gefunden werden können, nutzen sie auch externe Angebote wie die Internetseiten von Bundesverwaltung, politischen Parteien, Interessengruppen und von öffentlichen und privaten Institutionen.

2.2 Ausbau der bestehenden Angebote

Die neuen Informationssysteme führen sämtliche Informationen, die für die politische Arbeit relevant und in verschiedenen Datenbanken enthalten sind, an einem Ort zusammen. Dadurch können die Informationen in Kontext gesetzt und zusammengefasst präsentiert werden. Ausserdem können auf der Grundlage dieser Informationen verschiedene Arten von Auswertungen generiert werden. Diese werden in Form von Visualisierungen dargestellt, sodass der Nutzerin beziehungsweise dem Nutzer zahlreiche Informationen auf einen Blick zur Verfügung stehen.

Die Parlamentsdienste arbeiten derzeit an der Entwicklung zweier sich ergänzender Informationssysteme:

- Das Informationssystem CUBE sammelt die wichtigsten Informationen zu den parlamentarischen Geschäften und Erlassentwürfen, zu den Beratungen in den Räten sowie zu den Mitgliedern der Bundesversammlung und der Organe des Parlamentes. Es stellt quantitative Analysen (Statistiken) zur Tätigkeit des Parlamentes, dessen Mitglieder und dessen Organe bereit (zum Beispiel die Anzahl hängiger Vorstösse pro Fraktion, die Anzahl erledigter parlamentarischer Beratungsgegenstände pro Session oder die nach Akteuren differenzierte Anzahl angenommener Erlasse [und Erlasstypen] pro Zeiteinheit). Diese statistischen Auswertungen erleichtern die Planung des Ratsbetriebs und geben der Öffentlichkeit einen Überblick über die Tätigkeit des Parlamentes. Eine erste Version dieses Informationssystems wird derzeit in den Parlamentsdiensten getestet. Sie wird gegenwärtig weiterentwickelt mit dem Ziel, neue Auswertungen bereitzustellen.

- Das Informationssystem SOPRANO – das sich derzeit noch in der Entwicklungsphase befindet – stellt die Tätigkeit des Parlamentes externen Beiträgen wie beispielsweise wissenschaftlichen Artikeln, Stellungnahmen politischer Organisationen und der Zivilgesellschaft, Berichten von Bundes- und Kantonsbehörden oder Presseartikeln gegenüber. Diese digitalen Inhalte können anhand einer semantischen Analyse vereinfacht in Beziehung gesetzt werden. Dadurch wird das systematische Verfolgen des politischen Geschehens («Politisches Monitoring» und Auswertungen) möglich. Die berechtigten Nutzerinnen und Nutzer, das heisst die Ratsmitglieder sowie die Mitarbeitenden der Fraktionssekretariate und der Parlamentsdienste, erhalten auf automatisierter Basis Informationen, die für ihre Tätigkeit relevant sind. Die Nutzerinnen und Nutzer können definieren, zu welchen politischen Themen, parlamentarischen Geschäften, Erlassen und Akteuren sie Informationen erhalten wollen. Sie können dabei spezifische Quellen auswählen und die gewünschten Informationen eingrenzen (Beispiel: ausschliesslich Themen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben) sowie bestimmen, wie häufig sie informiert werden wollen. SOPRANO beruht auf öffentlichen, internen und gemäss Parlamentsgesetz vertraulichen Informationen. Bestimmte Informationen sind ausserdem urheberrechtlich geschützt. Die geltenden Zugriffsrechte werden gleichermaßen auf SOPRANO anwendbar sein, sodass ausschliesslich diejenigen Personen Zugang zu den internen oder den gemäss Parlamentsgesetz vertraulichen Dokumenten haben, die über die entsprechenden Zugriffsrechte verfügen.

Die Nutzerinnen und Nutzer dieser neuen Systeme müssen sich – wenn sie die Tätigkeit des Parlamentes statistisch auswerten oder allgemeinere politische Themen verfolgen wollen – die Informationen nicht mehr an mehreren Orten beschaffen. Sie können sich über ein Thema oder die Beratung eines spezifischen Gesetzesentwurfs regelmässig auf dem Laufenden halten, indem sie ausschliesslich die einschlägigen Informationen abrufen, die sie benötigen.

2.3 Rechtliche Aspekte

Die Räte und ihre Organe informieren gemäss Artikel 5 ParlG rechtzeitig und umfassend über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Parlamentsdienste unterstützen die Bundesversammlung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Für die Informationen über die Tätigkeit der Bundesversammlung bestehen rechtliche Grundlagen, namentlich in Bezug auf das Amtliche Bulletin (Art. 4 ParlG und Art. 1 ParlVV), Curia Vista (Art. 5 ParlG), das Register der Interessenbindungen (Art. 11 ParlG), das Register der parlamentarischen Gruppen (Art. 63 ParlG), die Information der Öffentlichkeit über die Kommissionsarbeiten (Art. 48 ParlG), die Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse der Räte (Art. 82 ParlG und Art. 57 Geschäftsreglement des Nationalrates [SR 171.13] bzw. Art. 44a Geschäftsreglement des Ständerates [SR 171.14]) und die Publikation der biographischen Angaben der Ratsmitglieder (Art. 16 ParlVV). Bereits jetzt erstellen die Parlamentsdienste

statistische Auswertungen zur Arbeit der Bundesversammlung und bieten Informationen zum Verfolgen des politischen Geschehens an (vgl. Ziff. 2.1). Neu sollen diese Angebote digitalisiert und ausgebaut werden. Mit den vorgeschlagenen Anpassungen im ParlG und in der ParlVV werden diese Entwicklungen rechtlich umgesetzt.

Nach Artikel 3 DSG gehören die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten zu den besonders schützenswerten Personendaten. Persönlichkeitsprofile sind nach DSG eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt.

Auf die Beratungen in den eidgenössischen Räten und in den parlamentarischen Kommissionen ist das DSG nicht anwendbar (Art. 2 Abs. 2 Bst. b DSG).

Der Ausbau der bestehenden Informations- und Dokumentationsangebote schafft aber neue Möglichkeiten (vgl. Ziff. 2.2.), insbesondere neue Typen von Auswertungen. Mit dem Verknüpfen von bereits bestehenden Informationen können beispielsweise politische Meinungsäusserungen von Ratsmitgliedern umfassender, schneller, besser und einfacher dargestellt werden. Ausserdem können bei diesen Verknüpfungen Persönlichkeitsprofile entstehen. Auf diese Auswertungen sind die allgemeinen Bestimmungen des DSG (z. B. Auskunftsrecht, Richtigkeit der Daten) anwendbar.

Auch wenn die politische Meinungsäusserung zum Ratsmandat gehört, beantragt das Büro, die bestehenden rechtlichen Grundlagen auszubauen und den Zweck dieser Informationssysteme auf Stufe Gesetz zu verankern, um die nach DSG erforderliche formelle Rechtsgrundlage zu schaffen. Aus diesem Grund wird Artikel 64 ParlG angepasst. Gleichzeitig soll mit der Anpassung der Verordnung sichergestellt werden, dass die Organe der Bundesversammlung diese Entwicklungen der Informationssysteme begleiten und steuern können.

Bei besonders schützenswerten Personendaten ist es wichtig, dass die neuen Informationssysteme nur Daten im Zusammenhang mit den religiösen, weltanschaulichen, politischen und gewerkschaftlichen Ansichten und Tätigkeiten der Ratsmitglieder auswerten und nicht auf die übrigen besonders schützenswerten Personendaten zugreifen, d. h. zur Gesundheit, Intimsphäre, Rassenzugehörigkeit, zu Massnahmen sozialer Hilfe oder zu administrativen oder strafrechtlichen Verfolgungen und Sanktionen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Parlamentsgesetz

Art. 64 Absatz 2 Buchstabe c^{bis}

Gemäss geltendem Recht führen die Parlamentsdienste die Dokumentation und bieten Dienstleistungen im Bereich der Dokumentation und der Informationstechnologien an (Art. 64 Abs. 2 Bst. c ParlG) und informieren die Öffentlichkeit über die Bundesversammlung und ihre Tätigkeiten (Art. 64 Abs. 2 Bst. e ParlG).

Der neue Absatz 2 Buchstabe c^{bis} schafft die gesetzliche Grundlage für die neuen, digitalen Informationsangebote der Bundesversammlung. Er sieht ausdrücklich vor, dass besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile bearbeitet werden dürfen. Damit wird eine formelle Rechtsgrundlage für die Bearbeitung dieser Daten geschaffen, wie dies das DSG verlangt. Da die politische Meinungsäusserung zur Aufgabe der Ratsmitglieder gehört, wird auf Gesetzesstufe der Zweck der Informationssysteme umschrieben: Das Auswerten von Daten für die Arbeit der Bundesversammlung, ihrer Organe und der Ratsmitglieder. Damit wird sichergestellt, dass die verschiedenen Akteure ihre Aufgaben angemessen erfüllen können.

3.2 Parlamentsverwaltungsverordnung

In der ParlVV werden im neuen 9. Abschnitt mit dem Titel «Informationssysteme und Auswertungen» der Umfang und der Kreis der berechtigten Nutzerinnen und Nutzer konkretisiert.

Ausserdem erhält die Koordinationskonferenz die Kompetenz, den Umfang und die Empfänger der Auswertungen festzulegen. Damit wird sichergestellt, dass die Bundesversammlung diese Entwicklungen begleiten und steuern kann. Der Fokus dieser weiteren Ausbauschritte, welche der Koordinationskonferenz vorgelegt werden, wird dabei auf den Angeboten von Daten zu einzelnen Ratsmitgliedern liegen. Die Koordinationskonferenz soll diese Fragen prüfen und darüber entscheiden.

Der Ausbau des Angebotes zu den Geschäften, den Themen und der Arbeit der parlamentarischen Organe hingegen wird wie bisher gemäss dem allgemeinen Informationsauftrag der Bundesversammlung und dem Stand der Technik ausgebaut werden.

Art. 16e Informationssysteme

Absatz 1 legt fest, dass die Parlamentsdienste Informationssysteme betreiben. Ausserdem wird der Zweck dieser Informationssysteme beschrieben, nämlich die Unterstützung der Arbeiten der Bundesversammlung, der parlamentarischen Organe, der Ratsmitglieder und der Mitarbeitenden der Fraktionssekretariate und der Parlamentsdienste.

In Absatz 2 werden die Daten aus den Informationssystemen des Parlamentes aufgezählt, welche neu bearbeitet und verknüpft werden können. Es sind dies die Daten zu den parlamentarischen Beratungsgegenständen, zu den Ratsdebatten, zu den Abstimmungen der Räte und zu den Kommissionsberatungen. Der Zugriff auf Protokolle und weitere Unterlagen der Kommissionen ist unten in Absatz 4 geregelt. Für statistische Zwecke und Veröffentlichungen werden öffentlich zugängliche Daten zu den Beratungsgegenständen, den Ratsdebatten und den Abstimmungen in den Räten verknüpft. Für einen beschränkten Nutzerkreis können darüber hinaus klassifizierte Informationen wie die Protokolle und weiteren Unterlagen der Kommissionen im Extranet verknüpft werden.

Absatz 3 zählt weitere externe Informationen auf, welche für das Verfolgen politischer Entwicklungen für einen beschränkten Nutzerkreis verknüpft werden können. Der Begriff Publikationen umfasst beispielsweise digitale Angebote wie wissen-

schaftliche Zeitschriften. Diese können mit öffentlich zugänglichen Informationen staatlicher und privater Organisationen, beispielsweise mit Medienmitteilungen von Verbänden und Parteien, verknüpft werden. Werden dabei Protokolle und weitere Unterlagen der Kommissionen bearbeitet, so haben nach Absatz 4 weiterhin nur die nach Artikel 6a und 6b ParlVV berechtigten Personen Zugriff, also die Kommissionsmitglieder sowie die Mitarbeitenden der Fraktionen und der Parlamentsdienste. Damit ist klargestellt, dass der Ausbau des Informationsangebotes ohne Änderungen der geltenden Zugriffsrechte erfolgt.

Art. 16f Auswertungen und Datenbekanntgabe

Die Koordinationskonferenz legt den Umfang und die Empfänger der Auswertungen fest. Im Fokus stehen hier vor allem Aussagen über die parlamentarische Arbeit einzelner Ratsmitglieder. Sie wird dabei nicht nur die rechtlichen und insbesondere datenschutzrechtlichen Fragen berücksichtigen, sondern auch abwägen, welche Auswirkung die einzelnen Auswertungen auf die Arbeit der Ratsmitglieder haben können (zum Beispiel die Auswertung der Redezeit der einzelnen Ratsmitglieder).

Die Entwicklung der Informationstechnologie verläuft rasant. Mit dieser Lösung soll sichergestellt werden, dass eine gewisse Flexibilität besteht und nicht jede technische neue Möglichkeit eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen erforderlich macht. Die Koordinationskonferenz soll diese Entwicklungen verfolgen und neue Nutzungen im Bereich der personenbezogenen Auswertungen genehmigen können.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Änderung hat keine unmittelbaren finanziellen und personellen Auswirkungen. Sie erzeugt aber besondere Bedürfnisse, denen bei Projekten zur Weiterentwicklung der Informationssysteme Rechnung getragen wird. Die zur Weiterentwicklung dieser Systeme erforderlichen Mittel werden im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses beantragt.

5 Rechtliche Grundlagen

Das ParlG stützt sich auf Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g der Bundesverfassung (BV; SR 101), gemäss dem die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind. Gemäss DSG dürfen Organe des Bundes Personendaten nur bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht (Art. 17 DSG). Artikel 70 ParlG erteilt der Bundesversammlung die Kompetenz, rechtsetzende Ausführungsbestimmungen über die Parlamentsverwaltung in der Form von Verordnungen der Bundesversammlung zu erlassen.