

Verordnung über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport (IBSV): Erläuterungen zur IBSV (Verordnungsentwurf vom 25.01.2012)

1. Einleitung

1.1 Komplexität des Bundesrechts im Bereich des Datenschutzes bezüglich der betroffenen Informationssysteme im Bereich des Sports bzw. des BASPO

Bereits das allgemeine Datenschutzrecht des Bundes, d.h. das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) und die Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG; SR 235.11), regelt im Grundsatz den Betrieb von Datenbanken der Bundesverwaltung. Deshalb braucht es neben dieser Querschnittsgesetzgebung, welche primär Vorschriften des formellen Datenschutzes enthält, jeweils nur noch eine gesetzliche –allenfalls formellgesetzliche – materielle Grundlage für den Betrieb einer Datenbank oder eines Informationssystems. Solche rechtlichen Grundlagen finden sich in der jeweiligen Fachgesetzgebung. Insbesondere Art. 20 und 21 i.V.m. Art. 8 bis 10 VDSG enthalten umfangreiche und umfassende Regelungen für den Betrieb eines Informationssystems, namentlich hinsichtlich der Datensicherheit und der Regelung des Zugriffs in einem Bearbeitungsreglement.

Hinsichtlich dreier Bereiche, in welchen das BASPO in seinen Informationssystemen Personendaten bearbeitet, bestehen *bereits in der heutigen Gesetzgebung genügende gesetzliche Grundlagen*, welche die Bearbeitung von Personendaten abschliessend und umfassend regeln:

- *Allgemeine Geschäftsverwaltung*: Art. 57h des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) enthält eine gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten (auch besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile) in einem Informations- und Dokumentationssystem „zur Registrierung, Verwaltung, Indexierung und Kontrolle von Schriftverkehr und Geschäften“. Erlassen wurde diese Norm als Grundlage für GEVER, sie reicht aber über GEVER hinaus und deckt beim BASPO die gesamte Hochschulverwaltung und die Verwaltung von Gebäuden und Anlagen auf Gesetzesstufe mit ab.
- *Personaldaten*: Art. 27 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) regelt die Bearbeitung von Personaldaten der Bundesorgane. Die zugehörige Verordnung vom 26. Oktober 2011 über den Schutz von Personaldaten in der Bundesverwaltung (SR 172.220.111.4) regelt die Bearbeitung von Personaldaten gestützt auf Art. 27 BPG umfassend und abschliessend. Ausgehend davon, dass das BPG für das gesamte Personal der Bundesverwaltung mit Ausnahme der Lehrlinge gilt, und der Geltungsbereich der Verordnung ausdrücklich auf „die Bearbeitung der Personendaten von Angestellten, von ehemaligen Angestellten sowie von Stellenbewerberinnen und Stellenbewerbern der Bundesverwaltung“ ausgedehnt wird, decken diese Regelungen des Bundespersonalrechts nicht nur die Bearbeitung der Personendaten des Personals i.e.S. des BASPO sondern auch die Bearbeitung der Daten von Dozentinnen und Dozenten ab.
- *Klinisch-therapeutischer Bereich des ärztlichen Dienstes des BASPO*: Der ärztliche Dienst des BASPO stellt im klinisch-therapeutischen Bereich (d.h. dort wo es um die Untersuchung, Behandlung, Pflege und Betreuung von kranken und verletzten Personen geht) nichts anderes dar als eine Gruppenpraxis bzw. Privatklinik. Sie steht grundsätzlich in Konkurrenz zu privaten Arztpraxen. Damit untersteht sie einerseits der Bewilligungspflicht der Gesundheitsbehörden des Kantons Bern und untersteht andererseits als privatwirtschaftliche Tätigkeit eines Bundesorgans den Vorschriften des Datenschutzgesetzes für die Datenbearbeitung durch Private (vgl. Art. 23 Abs. 1 DSG). Mithin regeln auf Bundesebene das DSG und die VDSG die Bearbeitung von Personendaten abschlies-

send; für ergänzende Regelungen des öffentlichen Rechts des Bundes bleibt grundsätzlich kein Raum. Wegen der Unterstellung unter die Bewilligungspflicht gelten aber zusätzlich auch die entsprechenden Vorschriften zur Bearbeitung von Personendaten des bernischen Gesundheitsrechts. Diese regeln umfassend und abschliessend die Führung der Patientendokumentation (einschliesslich Aufbewahrung und Vernichtung), die Auskunftspflicht und die Rechte der Patientinnen und Patienten.

Am 1. Oktober 2010 beschloss das Parlament eine Ergänzung des RVOG, mit welcher die Aufzeichnung und Auswertung von Personendaten, die bei der Nutzung von elektronischer Infrastruktur entstehen, geregelt werden soll (BBl 2010 6579). Diese neuen Regelungen betreffen beim BASPO die gesamten *Systeme der Ein- und Austrittskontrolle bei Gebäuden und Anlagen* (einschliesslich die damit verbundenen automatischen Einrichtungen für den Leistungseinkauf, vgl. Art. 57k Bst. e und f nRVOG). Die heutigen Systeme des BASPO und ihre Nutzung bewegen sich durchaus im Bereich des neu vom Gesetz erlaubten (Art. 57l und 57o nRVOG). Der vorliegende Verordnungsentwurf stellt auf diese neuen Regelungen, insbesondere auch auf Art. 57q nRVOG ab. Diese Bestimmungen werden auf den 1. April 2012 in Kraft gesetzt.

Zu diesen ganzen Regelungen der Bearbeitung von Personendaten kommen nun mit der neuen Sportgesetzgebung die folgenden Vorschriften hinzu:

- Im *Sportförderungsgesetz* (SpoFöG) werden die ausserordentliche Leumundsprüfung (Art. 10 SpoFöG), die Datenbearbeitung im Bereich Doping (Art. 21 Abs. 3 und 4 sowie Art. 24 SpoFöG) und der Datenaustausch mit dem Ausland (Art. 25 SpoFöG) geregelt.
- Das *Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport* (IBSG) regelt das nationale Informationssystem für Sport und das Informationssystem für medizinische Daten bereits ausführlich.

1.2 Die formellgesetzlichen Grundlagen für die Informationssysteme des BASPO

Eine detaillierte Analyse der Informatikinfrastrukturen hat ergeben, dass das BASPO technisch betrachtet über sechs Informationssysteme verfügt, in welchen Personendaten bearbeitet werden. Auf Gesetzesstufe ist der Betrieb dieser Informationssysteme wie folgt abgedeckt:

<i>Bezeichnung des Informationssystems (vgl. auch Art. 1 Abs. 1 IBSV)</i>	<i>formellgesetzliche Grundlage</i>
a. Nationales Informationssystem für Sport	IBSG
b. Informationssystem für medizinische Daten	IBSG; Datenschutz- und Gesundheitsgesetzgebung des Kantons Bern (soweit Tätigkeiten im Bereich der Praxisbewilligung)
c. Zentrale Adressdatenbank des BASPO	Art. 57h RVOG; teilweise DSG; Art. 27 BPG; teilweise zudem durch Art. 8 i.V.m. Art. 9 Bst. a IBSG abgedeckt
d. Informationssystem der Eidgenössischen Hochschule für Sport	Art. 57h RVOG; Art. 27 BPG; teilweise zudem durch Art. 8 Bst. d i.V.m. Art. 9 Bst. a, b, g und h IBSG abgedeckt
e. Zwei Informationssysteme zum Betrieb der Gebäude und Anlagen	Art. 57l ff. RVOG; teilweise auch Art. 57h RVOG

1.3 Gewählte Konzeption der Regelung unterhalb der Gesetzesstufe

Der Entwurf zur IBSV ist auf die folgenden drei Zielsetzungen ausgerichtet:

- Vermeidung von Überregulierung;
- Vermeidung von Redundanzen (alles soll im Bundesrecht nur einmal geregelt sein);
- Stufengerechte Regelung (d.h. Regelung auf jener Erlassebene, welche das Legalitätsprinzip minimal verlangt und welche gleichzeitig der Systematik des allgemeinen Datenschutzrechts entspricht).

Konzeptionell führt dies dazu, dass jene Regelungen, für welche das allgemeine Datenschutzrecht des Bundes die Ebene des Bearbeitungsreglements des Amtes vorsieht (Art. 21 VDSG), namentlich die Beschreibung der Datenfelder und Organisationseinheiten, die darauf Zugriff haben, auch im Bereich des Sports in Bearbeitungsreglementen festgehalten werden sollen. Damit wird das, was heute teilweise im Anhang der Verordnung vom 30. Oktober 2002 über die nationale Datenbank für Sport (VNDS; SR 415.051.1) geregelt ist, neu stufengerecht in den Bearbeitungsreglementen auf Amtsstufe zu regeln sein. Datenfelder, die mit jeder Änderung eines Informationssystems angepasst werden können oder müssen, in einer Bundesratsverordnung festzuschreiben, ist nicht stufengerecht. Es gibt keinen sachlichen Grund, die Datenbearbeitung im Bereich Sport anders zu regeln als jene in der übrigen Bundesverwaltung.

1.4 Zur Gliederung

Die IBSV enthält in einem ersten, allgemeinen Abschnitt die Vorschriften, die genereller Natur sind und für alle Informationssysteme gelten, namentlich die Benennung des Betreibers der Systeme und den Zugang (Berechtigung zur Bearbeitung, als Hinweis auf das Bearbeitungsreglement).

In weiteren Abschnitten folgen je die Regelungen zu den einzelnen Informationssystemen, wobei innerhalb des Abschnitts die folgende Reihenfolge eingehalten wird (wo nichts zu regeln ist bzw. das Gesetz dies schon regelt, fehlt der jeweilige Aspekt bzw. ein Artikel zum Thema):

- Zweck des betreffenden Informationssystems;
- Gegenstand des Informationssystems (detaillierte Beschreibung der Daten);
- Verknüpfung bzw. Austausch mit anderen Informationssystemen;
- Aufbewahrung der Daten;
- Archivierung und Vernichtung der Daten;

Der Entwurf enthält als Orientierungshilfe eine Gliederung in Abschnitten entsprechend den erwähnten Informationssystemen des BASPO mit entsprechenden Abschnittstiteln. Diese sorgt für die nötige Übersichtlichkeit im Rechtserlass.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Ingress

Bezüglich des Ingresses wird auf die Ausführungen in Ziffer 1.1 und 1.2 verwiesen.

Artikel 1

Das ISBG regelt nur die beiden in Art. 1 Abs. 1 Bst. a und b ISBV genannten Informationssysteme. Es erweist sich jedoch also notwendig, auf Verordnungsstufe die gesamten Informationssysteme zu regeln. Zu den formellgesetzlichen Grundlagen der in Art. 1 Abs. 1 Bst. c-e genannten Informationssysteme wird auf Ziffer 1.2. verwiesen.

Wie in Ziffer 1.1 erwähnt, unterstehen die therapeutisch-klinischen Tätigkeiten des ärztlichen Dienstes des BASPO der Gesundheitsgesetzgebung des Kantons Bern. Die dort stipulierten Pflichten im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Patientendaten sind zusätzlich zu den Vorschriften des Bundes zu beachten.

Artikel 2

Es wird auf die Ausführungen in Ziffer 1.3 verwiesen. Die Notwendigkeit des Erlasses eines Bearbeitungsreglements ergibt sich aus Art 21 VDSG. Jedes der in der Verordnung geregelten Informationssysteme erfüllt zumindest eines der Kriterien von Art. 21 Abs. 1 Bst. a, c oder d VDSG.

Artikel 3

Die Benennung des Betreibers der Datensysteme bildet die Grundlage für die Ausübung des Auskunftsrechts nach Art. 8 Datenschutzgesetz durch die betroffenen Bürgerinnen und Bürger.

Artikel 4

Geregelt wird, nach welchen Kriterien Mitarbeitende des BASPO Zugang zu den Daten der Informationssysteme erhalten. Zugang zu Daten des Nationalen Informationssystems für Sport erhalten im Abrufverfahren zudem die in Artikel 11 IBSG genannten Behörden und Organisationen.

2.2 2. Abschnitt: Nationales Informationssystem für Sport

Art. 8 IBSG bezeichnet den Zweck und Art. 9 IBSG den Inhalt des Informationssystems bereits hinreichend. Auch die Datenbeschaffung (Art. 10 IBSG) und die Datenbekanntgabe (Art. 11 IBSG) werden auf Gesetzesstufe schon hinreichend geregelt. Deshalb enthält die IBSV keine Regelungen zu diesen Themen mehr.

Artikel 5

Hinsichtlich der Aufbewahrung der Personendaten wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass Personen ihr ganzes aktives Sportleben lang im nationalen Informationssystem verzeichnet sein sollen oder wollen. Es gibt Personen, die über mehrere Jahrzehnte als J+S-Kader und parallel oder zeitversetzt dazu in gewissen Lebensphasen auch im Leistungssport oder im Erwachsenensport tätig sind, wobei die jeweiligen Tätigkeiten oft aufbauend auf den bisherigen Tätigkeiten und Erfahrungen erfolgt.

Das Alter von 70 Jahren darf vor dem Hintergrund des datenschutzrechtlichen Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (Art. 4 Abs. 2 DSGVO) als der Zeitpunkt betrachtet werden, von dem an ein unbesehenes Aufbewahren der Personendaten nicht mehr gerechtfertigt ist. Die Personendaten sollen in der Datenbank verbleiben und erst ab dem 70. Altersjahr, wenn während 5 Jahren keine Bearbeitung mehr stattgefunden hat, entfernt werden (Art. 4 Abs. 2 IBSV).

Für verschiedene Datensätze bedarf es aber einer differenzierten Lösung. Strafdaten, die zur Begründung eines Entscheides betreffend Erteilung, Sistierung oder Entzug von Anerkennungen als «Jugend und Sport»-Kader erforderlich sind, sollen beispielsweise im Zeitpunkt der Entfernung aus dem Strafregister auf Antrag der betroffenen Person entfernt werden.

Die Aufbewahrung der Angaben zu den an einer Hochschule erworbenen Qualifikationen als Sportlehrer oder Sportwissenschaftler ist sachlich begründet, da bestimmte Personen nach längerem Unterbruch (z.B. Babypause oder verletzungsbedingte Abwesenheiten) aufbauend auf der erlangten Ausbildung ein Weiterstudium, ein Zweitstudium oder eine Trainerausbildung in Angriff nehmen wollen und dann darauf angewiesen sind, die nötigen Angaben über die erworbenen Qualifikationen machen zu können..

Artikel 6

Die Archivierung und Vernichtung richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen des Bundesgesetz über die Archivierung (SR 152.1).

2.3 3. Abschnitt: Informationssystem für medizinische Daten

Beim Informationssystem für medizinische Daten regelt das Gesetz ebenfalls den Inhalt (Art. 14 IBSG), die Beschaffung (Art. 15 BSG) und die Datenbekanntgabe (Art. 16 IBSG). Deshalb enthält die IBSV keine Regelungen zu diesen Themen mehr.

Artikel 7

Der Zugang zu diesen Daten beschränkt sich auf diejenigen Personen im Bereich der Sportmedizin, Sportpsychologie, Sportphysiotherapie und Sportphysiologie, welche die Angaben für ihre Arbeit zwingend benötigen. Im übrigen benötigen die mit der Systemwartung betrauten Personen ebenfalls einen Zugang im Rahmen von Art. 4 IBSG.

Artikel 8

Die Aufbewahrungsdauer von 10 Jahren entspricht Art. 6 Abs. 1, 2. Satz IBSG. Allerdings muss eine Person die Möglichkeit haben, solche freiwillig erhobenen Daten auch schon vorher aus dem System entfernen oder aber länger aufbewahren zu lassen (letzteres z.B., weil die Tätigkeit im Leistungssport noch anhält).

Artikel 9

Die Archivierung richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Archivierung (SR 152.1).

2.4 4. Abschnitt: Zentrale Adressdatenbank

Artikel 10 und 11

Aus dem Zweck der zentralen Adressdatenbank geht hervor, dass diese eigentlich eine Hilfsdatenbank für die anderen Informationssysteme darstellt. Entsprechend enthält sie Daten, die primär dem Geschäftsverkehr des BASPO dienen.

Artikel 12

Eine zentrale Adressdatenbank macht nur dann Sinn, wenn die dort enthaltenen Adressdaten für alle anderen Informationssysteme nutzbar gemacht werden können. Damit wird sichergestellt, dass beim BASPO ein aktueller Adressdatensatz besteht. Deshalb enthält Art.

12 IBSV Regelungen zur Verknüpfung der Adresdatenbank mit anderen Informationssystemen.

Artikel 13 und 14

Die Regelung der Aufbewahrung knüpft an einem zeitlichen Kriterium an. Bei Datensätzen von Personen, bei denen während fünf Jahren keine aktive Bearbeitung mehr erfolgte, darf angenommen werden, dass das weitere Aufbewahren vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 4 Abs. 2 DSG) nicht mehr zu rechtfertigen ist. Die Anknüpfung am letzten Zeitpunkt der aktiven Bearbeitung ermöglicht eine Automatisierung der Archivierung. Auch wenn reine Adresdaten kaum je archivwürdig sein dürften, verlangt das Bundesgesetz über die Archivierung, dass die entsprechenden Daten dem BAR angeboten werden.

2.5 5. Abschnitt: Verwaltungsinformationssystem der Eidgenössischen Hochschule für Sport

Ähnlich wie bei der Adresdatenbank verhält es sich beim Verwaltungsinformationssystem der Eidgenössischen Hochschule für Sport. Teile der Informationen über die Studierenden gehören auch zum gesetzlich vorgesehenen Datenbestand des nationalen Informationssystems für Sport (Art. 9 Bst. a, b, g und h IBSG).

Artikel 15 und 16

Beim Verwaltungsinformationssystem der Eidgenössischen Hochschule für Sport – das eigentlich eher eine Hilfsdatenbank darstellt – müssen der Zweck und der Gegenstand in der ISBV geregelt werden.

Artikel 17

Die Daten der Dozentinnen und Dozenten müssen mit dem Personalinformationssystem abgeglichen und ausgetauscht werden können; die Lohnbuchhaltung ist pensenabhängig.

Die Daten der Studierenden müssen zwecks Fakturierung der Studiengebühren und anderer in Rechnung zu stellender Kosten mit dem Finanzinformationssystem ausgetauscht werden können.

Artikel 18

Die Daten sollen grundsätzlich bis fünf Jahre nach der letzten Bearbeitung, was in der Regel fünf Jahre nach Abschluss einer Ausbildung sein dürfte, aufbewahrt werden. Eine Ausnahme bilden die Angaben über Ausbildungsabschlüsse. Diese sollen so lange aufbewahrt werden, wie eine Person üblicherweise im Erwerbsleben steht. Damit wird sichergestellt, dass diese Daten einer Person z.B. im Rahmen eines Bewerbungsverfahrens auch dann noch zur Verfügung gestellt werden können, wenn die Person ihre entsprechenden Diplome verloren hat.

Artikel 19

Die Archivierung richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Archivierung (SR 152.1).

2.6 6. Abschnitt: Informationssystem für Gebäude und Anlagen

Artikel 20 und 21

Beim Informationssystem für Gebäude und Anlagen müssen der Zweck und der Gegenstand in der ISBV geregelt werden. Die Regelung lehnt sich an Art. 57I RVOG an.

Artikel 22

Der automatische Austausch mit dem Finanzinformationssystem ist notwendig, um die an den Terminals und Automaten mit dem Badges erfassten Leistungen automatisiert in Rechnung stellen zu können.

Artikel 23 und 24

Die Daten sollen bis fünf Jahre nach der letzten Bearbeitung aufbewahrt werden.

Die Archivierung richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Archivierung (SR 152.1).

2.7 7. Abschnitt: Kostenbeteiligung

Artikel 25

Es soll die heute mit den Kantonen bestehende Absprache im Grundsatz weitergeführt werden. Dergemäss beteiligen sich die Kantone mit einem Fixbetrag von 4'000 Franken sowie einem variablen Betrag (je nach Anzahl und Umsatz der abgerechneten J+S-Angebote) von zwischen 300 und 5'300 Franken jährlich an den Kosten der nationalen Datenbank für Sport. Dies ergibt eine Gesamtkostenbeteiligung von rund 150'000 Franken, was im Vergleich zu den jährlich für Betrieb, Wartung, Unterhalt und Weiterentwicklung der Datenbank anfallenden Kosten von rund 3 Mio Franken lediglich eine ganz geringe Summe darstellt.

Vorgeschlagen wird, dass das VBS in einer Gebührenordnung sowohl die Anschlusspauschale wie einen Betrag für die durchgeführten Angebote festlegen wird. Beabsichtigt ist dabei vorerst eine Pauschalgebühr von weiterhin 4000 Franken sowie eine Gebühr von 1 Franken je durchgeführter Kurs, je durchgeführtes Lager oder je durchgeführtes Angebot der Kaderbildung zu erheben. Dies ergibt gestützt auf die Zahlen des Jahres 2011 eine Gesamtsumme von 156'389 Franken für alle Kantone zusammen. Der maximale Gebührenrahmen, in welchem sich das VBS auch künftighin bewegen darf, wird hingegen in der vorliegenden Verordnung festgelegt. Angesichts der nominell äusserst geringen Gebühren rechtfertigt es sich, den Rahmen recht grosszügig festzulegen.

2.8 8. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Artikel 26

Die heutige Verordnung über die nationale Datenbank für Sport (VNDS) muss aufgehoben werden.

Anpassungsbedarf in anderen Verordnungen ist bisher nicht erkennbar.

* * *

*