



Notiz

Unzureichende Gesetzesgrundlage für ein einzelbetriebliches Profiling

1 Ausgangslage und Fragestellung

Im Jahr 2019 reichte die WAK-Ständerat eine parlamentarische Initiative ein, wonach ein Absenkpfad mit Zielwerten für das Risiko beim Einsatz von Pestiziden gesetzlich verankert werden soll. Dies führte zum Erlass des Bundesgesetzes über die Verminderung der Risiken durch den Einsatz von Pestiziden (Änderung des Chemikaliengesetzes, des Gewässerschutzgesetzes und des Landwirtschaftsgesetzes).

Hier von Interesse ist neu Art. 164a des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG), der auf den 1. Januar 2024 in Kraft tritt. Neu Art. 164a LwG hält eine Mitteilungspflicht für Nährstofflieferungen fest: Kraftfutter- und Düngerlieferungen sind dem Bund mitzuteilen, damit dieser die Nährstoffüberschüsse national und regional bilanzieren kann. In Absatz 2 der Bestimmung ist festgehalten, dass der Bundesrat den Kreis der Mitteilungspflichtigen festlegt und insbesondere regelt, welche Daten zu erfassen und welcher Stelle diese mitzuteilen sind.

Die Vereinigung Schweizerischer Futtermittelfabrikanten (VSF) hat folgende Fragen begutachten lassen.

1. Besteht aus datenschutzrechtlicher Sicht eine genügende gesetzliche Grundlage, damit die Futtermittelbranche verpflichtet werden kann, bezüglich einzelner Betriebe die Daten gemäss der Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV) bekannt zu geben?
2. Besteht aus datenschutzrechtlicher Sicht eine genügende gesetzliche Grundlage, damit andere Bundesstellen und die Kantone automatisch Zugriff auf die Daten der einzelnen Betriebe gemäss ISLV nehmen können?

2 Ergebnis

1. Besteht aus datenschutzrechtlicher Sicht eine genügende gesetzliche Grundlage, damit die Futtermittelbranche verpflichtet werden kann, bezüglich einzelner Betriebe die Daten gemäss ISLV bekannt zu geben.

Nein.

Für Art. 14 ff. ISLV, welche die Futtermittelbranche verpflichtet, einzelbetriebliche Daten weiterzugeben, besteht mit Art. 164a LWG keine genügende Gesetzesdelegation. Somit liegt keine spezialgesetzliche Grundlage vor, welche den Bund ermächtigt, die Futtermittelbranche zur einzelbetrieblichen Datenbekanntgabe zu verpflichten.

Wenn man davon ausginge, dass mit Art. 164a LwG eine genügende Gesetzesdelegation vorliegt, würde die ISLV nicht als gesetzliche Grundlage für das mit den einzelbetrieblichen Daten beabsichtige «Monitoring» genügen. Dem erläuternden Bericht des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens ist zu entnehmen, dass das BLW-Projekt «Digitales Nährstoff- und Pflanzenschutzmittelmanagement» beabsichtigt, ein einzelbetriebliches Nährstoff- und Pflanzenschutzmittelmanagement aufzubauen, wobei die aufgrund der in Art. 164a LwG verankerten Mitteilungspflicht erhobenen Daten dem Monitoring der einzelnen Betrieben dienen (Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Verordnungspaket Parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren», Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, 28. April 2021, Ziff. 2.2). Was unter «Monitoring» genau verstanden wird, erläutert der Bericht unter Ziffer 2.4.2: «Mit der digitalen Umsetzung der Mitteilungspflicht gemäss Bundesgesetz über die Verminderung der Risiken durch den Einsatz von Pestiziden und dem Projekt dNPSM entsteht für die Kantone ein besserer Zugang zu relevanten Daten und es erhöht sich die Datengqualität und Kontrollierbarkeit im Bereich des Nährstoff- und Pflanzenschutzmittelmanagements auf den Betrieben.»

Die einzelbetriebliche Datensammlung dient somit der Überwachung und bezweckt die Möglichkeit eines einzelbetrieblichen Profilings. Für ein Profiling ist aber grundsätzlich eine formellgesetzliche Grundlage erforderlich. Das hält das Bundesamt für Justiz in seiner Übersicht zu den wichtigsten Änderungen für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen betreffend Datenbearbeitungen durch Bundesorgane, Totalrevision des Datenschutzgesetzes (DSG) vom Oktober 2022 fest (dort Ziff. 2.2.1, b) dd), S. 16). Das bezweckte «Monitoring», faktisch das Profiling, kann für die Betroffenen weitgehende Folgen haben, wie Direktzahlungskürzungen, den Direktzahlungsentzug, sonstige verwaltungs- und strafrechtliche Konsequenzen. Die Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmung von Art. 34 Abs. 3 DSG ist ausgeschlossen. Für solche schwerwiegende Eingriffe in die Grundrechte ist ein Gesetz im formellen Sinn erforderlich.

Zudem verletzen die einschlägigen Bestimmungen des ISLV die datenschutzrechtlichen Grundsätze der Verhältnismässigkeit, der Zweckbindung, der Erkennbarkeit, und – wenn keine gesetzliche Grundlage vorliegt – den Grundsatz der Freiwilligkeit der Datenbekanntgabe durch die betroffenen Personen.



Zudem ist fraglich, ob Art. 164a LwG als Rechtssatz genügend bestimmt ist, um eine Datensammlung für einen derart grossen Kreis von Einzelpersonen zu rechtfertigen.

2. Besteht aus datenschutzrechtlicher Sicht eine genügende gesetzliche Grundlage, damit andere Bundesstellen und die Kantone automatisch Zugriff auf die Daten der einzelnen Betriebe gemäss ISLV nehmen können?

Nein.

Für eine Datenbekanntgabe durch Bundesbehörden ist ein Gesetz im formellen Sinn erforderlich. Ein solches liegt mit der ISLV, selbst wenn sie sich auf eine zulässige Gesetzesdelegation stützen würde, nicht vor. Für die Datenbekanntgabe von Daten von juristischen Personen ist ebenfalls ein Gesetz im formellen Sinn erforderlich.

Zollikofen, 29. Januar 2024