

per E-Mail an: Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld AHV, berufliche Vorsorge
und EL / Stab ABEL
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Basel, 11. Februar 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden); Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erlauben uns, als Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten zum Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden, VE-AHVG) Stellung zu nehmen.

1 Allgemeines

Wir stellen fest, dass die Vorlage aus der Perspektive der Kantone keinen Mehrwert bringt und aus Sicht des Datenschutzes die Risiken für die Persönlichkeitsrechte der Bürgerinnen und Bürger erhöht. Insbesondere im Rahmen der Digitalisierungsvorhaben der Verwaltungen müsste für die Verwendung der AHV-Nummer eine klare Ausgangslage geschaffen werden, welche die rechtlichen, organisatorischen und technischen Aspekte gleichermaßen berücksichtigt. Dies ist nur teilweise der Fall.

1.1 Postulat 17.3968 «Sicherheitskonzept für Personenidentifikatoren» der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates

Der Nationalrat hat den Bundesrat mit einem Postulat beauftragt, ein Konzept vorzulegen, wie bei der Verwendung der AHV-Nummer den Risiken für den Datenschutz und die Sicherheit begegnet werden kann. Die vorliegende Gesetzesvorlage hat dieses Konzept nicht abgewartet. Es wird nicht ersichtlich, warum die Vorlage so dringend sein soll, dass das Ergebnis dieser Abklärungen nicht berücksichtigt werden kann. Dies führt zur unbe-

friedigenden Situation, dass die Kantone bei der Verwendung der AHV-Nummer eigenständig (periodische) Risikoanalysen durchzuführen haben (Art. 153e VE-AHVG).

1.2 AHV-Nummer und bereichsspezifische Identifikatoren

Bereits heute werden neben der AHV-Nummer auch bereichsspezifische Identifikatoren verwendet (z.B.: elektronisches Patientendossier, Handelsregister). Die Risikoanalyse wird im einzelnen Bereich Aufschluss darüber geben, ob die AHV-Nummer oder ein bereichsspezifischer Identifikator Verwendung finden kann. Da das erwähnte Sicherheitskonzept fehlt, hat der Kanton eigenständig zu prüfen, ob und wenn ja, welcher Identifikator einzusetzen ist.

1.3 AHV-Nummer als universeller Personenidentifikator

Die Vorlage definiert nur den Begriff der systematischen Verwendung der AHV-Nummer (Art. 153b VE-AHVG). Es wäre aber klarer auszuführen – mindestens in der Botschaft –, dass die systematische Verwendung der AHV-Nummer nicht die Schaffung eines einheitlichen eidgenössischen Personenidentifikators beinhaltet. Hierfür fehlt die verfassungsrechtliche Grundlage, wie schon früher ein Gutachten von Prof. GIOVANNI BIAGGINI gezeigt hat. Ebenso hat das Gutachten von Prof. DAVID BASIN die sicherheitstechnischen Risiken eines universellen Identifikators aufgezeigt. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist deshalb nach wie vor die Verwendung verschiedener (sektorieller) Personenidentifikatoren angemessen, da die rechtlichen und technischen Risiken eines universellen Identifikators zu hoch sind.

1.4 Gegenstand der Regulierung

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob die Vorlage auf einem genügenden Regulierungsbedarf beruht. Gemäss den Ausführungen in der Vorlage soll mit der systematischen Verwendung der AHV-Nummer insbesondere die korrekte Verknüpfbarkeit von Datenbanken erreicht werden. Gleichzeitig ist dem Bericht aber zu entnehmen, dass die Verbesserung der Verknüpfbarkeit marginal ist, da diese auch ohne Verwendung der AHV-Nummer mit einem Zuverlässigkeitsfaktor von 99,98% möglich ist. Zudem wird explizit die Verwendung der AHV-Nummer für einen Authentifizierungsprozess verboten. Dem finanziellen und administrativen Aufwand steht kein entsprechender Nutzen gegenüber respektive kann dieser auch ohne die vorgeschlagene Regulierung erzielt werden.

1.5 Wenn systematische Verwendung der AHV-Nummer, dann unter strengen Vorgaben

Wenn entgegen unserer Stellungnahme trotzdem an der systematischen Verwendung der AHV-Nummer festgehalten werden soll, dann ist es immerhin zu begrüssen, dass mit der Gesetzesrevision Rahmenbedingungen aufgestellt werden. An den vorgeschlagenen Voraussetzungen, Bedingungen und Auflagen (Art. 153d, 153e VE-AHVG) ist ausnahmslos festzuhalten.

Insbesondere ist aber in der Botschaft noch deutlicher festzuhalten, dass die Zulässigkeit der systematischen Verwendung der AHV-Nummer nicht dazu berechtigt, die entsprechenden Datenbestände miteinander zu verknüpfen. Für eine solche Verknüpfung sind ausnahmslos weiterhin die bestehenden Voraussetzungen nach dem Bundesdaten-

schutzgesetz bzw. den kantonalen (Informations- und) Datenschutzgesetzen zu erfüllen (insbesondere gesetzliche Grundlage, Verhältnismässigkeit, Zweckbindung).

2 Einzelne Bestimmungen

2.1 Art. 153c Abs. 1 lit. a VE-AHVG

Für die Berechtigung zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer ist vorausgesetzt, dass diese zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist, d.h., dass zwischen der Verwendung der AHV-Nummer und den Aufgaben der Behörde ein innerer Zusammenhang bestehen muss. Auch sollen nur Personen, welche die AHV-Nummer für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, Zugriff auf Datenbanken mit der AHV-Nummer erhalten (Art. 153d lit. a VE-AHVG). Eine bloss administrative Vereinfachung durch Verwendung der AHV-Nummer als Identifikator reicht somit nicht aus. Dies ist zu begrüssen und die Differenz zum Erläuternden Bericht in der Botschaft zu bereinigen.

2.2 Art. 153c Abs. 1 lit. a Ziff. 3 VE-AHVG

Die Einheiten der Kantons- und Gemeindeverwaltungen dürfen «nach Massgabe des kantonalen Rechts» die AHV-Nummer systematisch zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben verwenden. Dies beinhaltet auch, dass – wie bisher, wenn über die bundesrechtlich geregelten Anwendungsbereiche hinaus die AHV-Nummer verwendet werden soll – eine kantonalrechtliche (formell-)gesetzliche Grundlage erforderlich ist (siehe dazu auch Art. 153e Abs. 1 lit. b VE-AHVG). Dies ist in der Botschaft zu präzisieren.

2.3 Art. 153c Abs. 2 VE-AHVG

Die bestehende Gesetzgebung dürfte in der Regel keinen Ausschluss der Verwendung der AHV-Nummer enthalten, weil dies bisher nicht nötig war. Es ist deshalb festzuhalten, dass kein expliziter Ausschluss der Verwendung der AHV-Nummer vorliegen muss, sondern dieser auch sinngemäss erfolgen kann, beispielsweise durch Vorschrift der Verwendung eines anderen Identifikationsmerkmals oder eines sektoriellen Personenidentifikators.

2.4 Art. 153d VE-AHVG

Die konkrete Regelung der technischen und organisatorischen Massnahmen ist zu begrüssen.

Bezüglich lit. d ist festzuhalten, dass der Gesetzestext nicht mit den Erläuterungen übereinstimmt. Er verlangt eine Verschlüsselung von «Datenbanken mit Datensätzen, welche die AHV-Nummer enthalten und über ein öffentliches Netz übertragen werden». In der Regel werden nicht ganze Datenbanken über ein öffentliches Netz übertragen. Es ist – wie im Erläuternden Bericht festgehalten – immer dann eine Verschlüsselung zu fordern, wenn Personendaten über ein öffentliches Netz übertragen werden. Zudem sind Personendaten auf mobilen Datenträgern zu verschlüsseln.

2.5 Art. 153e Abs. 1 lit. b VE-AHVG

Die Einführung einer periodischen Risikoanalyse ist zu begrüßen, kann aber nicht losgelöst von den kantonalen Gesetzgebungen betrachtet werden. Sinnvollerweise beruht die Risikoanalyse auf der initialen Datenschutz-Folgenabschätzung, wie sie im Rahmen der Revision der (Informations- und) Datenschutzgesetze an die europäischen Datenschutzreformen vorgesehen ist. Neben dem Hinweis auf die kantonale oder kommunale Gesetzgebung zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer ist deshalb auch ein Hinweis auf die kantonale Datenschutzgesetzgebung notwendig.

2.6 Art. 153e Abs. 2 VE-AHVG

Die Risikoanalyse soll insbesondere dem Risiko einer unerlaubten Zusammenführung von Datenbanken Rechnung tragen. Entsprechend sollte im Hinblick auf die Risikoanalyse nicht nur ein Verzeichnis über die Datenbanken geführt werden, in denen die AHV-Nummer systematisch verwendet wird, sondern es sollte auch verzeichnet werden, mit welchen anderen Datenbanken, die die AHV-Nummer systematisch verwenden, eine Schnittstelle besteht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Beat Rudin
Präsident privatim