

Bundesamt für Statistik BFS
Frau Anne Balzli Prysi
Chefin des Rechtsdienstes
Espace de l'Europe 10
2010 Neuchâtel

Zürich, den 6. Juni 2013

Anhörung zur Teilrevision der Statistikerhebungsverordnung und zur neuen Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern über die Datenverknüpfung (Datenverknüpfungsverordnung)

Sehr geehrte Frau Balzli Prysi

Am 17. Mai 2013 wurde die Anhörung zur Teilrevision der Statistikerhebungsverordnung und zur neuen Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern über die Datenverknüpfung eröffnet.

Bedauerlicherweise wurde privatim, die Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, nicht zur Anhörung eingeladen; dies obwohl die Vorlage augenscheinlich verschiedenste datenschutzrechtliche Aspekte berührt. Wir erlauben uns trotzdem, Ihnen unsere Stellungnahme zur geplanten Teilrevision bzw. zur neuen Verordnung über die Datenverknüpfung zukommen zu lassen, und hoffen, künftig bereits in einem frühen Stadium der Ausarbeitung einer Verordnung oder eines Gesetzes berücksichtigt zu werden.

1 Vorab: Mangelhafte Delegationsnorm Art. 14a BStatG¹

Die Art. 13h ff. der Statistikerhebungsverordnung sowie die Statistikverknüpfungsverordnung stützen sich beide auf den mit der Registerharmonisierung eingefügten² Art. 14a BStatG. Wir müssen an dieser Stelle festhalten, dass Art. 14a BStatG unseres Erachtens keine den rechtstaatlichen Erfordernissen genügende Delegationsnorm darstellt: Eine Delegation der Regelungsbefugnis ist nach herrschender Lehre dann zulässig, wenn die Delegation in einem Gesetz im formellen Sinne enthalten ist und auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt ist. Zudem müssen die Grundzüge der dele-

¹ Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992, SR 431.01.

² Anhang Ziff. 4 des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006 (RHG, SR 431.02), in Kraft seit 1. November 2006.

gierten Materie im Gesetz selbst enthalten sein (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, 2012, Rz. 1872). Art. 14a BStatG vermag diesbezüglich nicht zu überzeugen: Zwar handelt es sich beim BStatG um ein Gesetz im formellen Sinne und das Sachgebiet («Verknüpfungen») wird hinreichend genau umschrieben. Allerdings fehlen unseres Erachtens die Grundzüge der delegierten Materie weitestgehend, so dass dem Bundesrat bei der Schaffung der Regelungen zur Datenverknüpfung nahezu keine Schranken einzuhalten hatte. Den Art. 13h ff. der Statistikerhebungsverordnung sowie der Statistikverknüpfungsverordnung **fehlt es damit an der erforderlichen höherrangigen Rechtsgrundlage.**

2 Allgemeiner Kritikpunkt: Problematische Verwendung der AHVN13

Die AHVN13 wird neu bei sämtlichen Erhebungen von Personendaten ebenfalls miterhoben. Hintergrund dieser weitreichenden Ergänzung des jeweiligen Erhebungsgegenstandes ist die vereinfachte Verknüpfung der Datensätze³. Einmal mehr wird dabei jedoch der eigentliche Sinn und Zweck der AHVN13 verkannt: Die Versichertennummer dient der Administration der Sozialversicherung und darf keine Rückschlüsse auf die Person zulassen, der die Nummer zugewiesen ist (Art. 50c Abs. 3 AHVG).

Es ist festzustellen, dass die AHVN13 bereits heute in vielen Verwaltungsregistern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden als eindeutiger Personenidentifikator verwendet wird und dass eine solche Verwendung in neuen Erlassen regelmässig vorgesehen wird (z.B. Radio- und Fernsehgesetz, Waffengesetz usw.). Im Zusammenhang mit E-Government wird die flächendeckende Verwendung der AHVN13 in Verwaltungsregistern diskutiert.

Die Verwendung der gleichen Nummer als Personenidentifikator in Verwaltungsregistern einerseits als auch als Pseudonymisierungsschlüssel⁴ für die Statistik andererseits ist widersprüchlich und bedeutet faktisch auch das Ende des Statistikgeheimnisses. Damit entfällt auch die privilegierte Behandlung der Datenbearbeitungen der Statistik im Sinne von Art. 22 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1).

Angesichts der weitreichenden Folgen, welche die Verwendung der AVHN13 in der Bundesstatistik hätte, ist es unabdingbar, einen Identifikator zu wählen, der zwar die Verknüpfung von Datensätzen ermöglicht, eine Identifizierung der betroffenen Person jedoch ausschliesst. Diese Nicht-Rückwandelbarkeit ist zentral. Die AHVN13 kann allenfalls als Grundlage dienen, die durch zusätzliche Verfahren in einen nicht-rückwandelbaren Statistikidentifikator umgewandelt wird.

³ Erläuterungen zu den Änderungen der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes vom 30. Juni 1993 (SR 431.012.1) (im Folgenden: Erläuterungen Statistikerhebungsverordnung), S. 14.

⁴ Ausserdem sollen nach Art. 14a Abs. 1 BStatG Verknüpfungen von Daten nur erlaubt sein, wenn diese anonymisiert werden.

3 Zur Regelung der Datenverknüpfungen

31 *Erforderlichkeit der Datenverknüpfungen*

Die im Anhang der Statistikerhebungsverordnung aufgeführten Statistiken werden neu gekennzeichnet, wenn die jeweiligen Datensätze mit Daten anderer Statistiken verknüpft werden sollen (Art. 13n Statistikerhebungsverordnung). Dies ist insofern zu begrüssen, als dass es für jene Personen, die bei einer Erhebung befragt werden, ersichtlich ist, was mit ihren Daten geschieht.

Ob diese Verknüpfungen aber tatsächlich zur Aufgabenerfüllung des BFS **erforderlich** sind, wie in den Erläuterungen zur Statistikverordnung erwähnt⁵, lässt sich für die einzelnen geplanten Verknüpfungen **nur schwer nachvollziehen**, da die Erläuterungen jegliche verknüpfungsbezogene Erklärung vermissen lassen.

Nicht nur im Sinne des mehrfach erwähnten Ansinnens des BFS, seine Tätigkeit möglichst transparent zu gestalten⁶, sondern auch in Anbetracht dessen, dass es möglich sein muss zu kontrollieren, ob die Verknüpfungen tatsächlich geeignet und erforderlich sind, ist es unseres Erachtens unverzichtbar, die geplanten **Verknüpfungen näher zu begründen**.

32 *Unvollständige und daher irreführende Regelung der Kennzeichnung der Datenverknüpfungen*

Art. 13n der Statistikerhebungsverordnung («Kennzeichnung von Datenverknüpfungen») hält fest, dass Statistiken, für die Datenverknüpfungen durchgeführt werden, im Anhang als solche zu kennzeichnen sind. Der Wortlaut der Bestimmung lässt den Schluss zu, dass alle Verknüpfungen im Anhang der Verordnung aufgeführt werden. Die Erläuterungen zur Statistikverordnung⁷ weisen jedoch darauf hin, dass auch *ad hoc*-Verknüpfungen stattfinden dürfen. Dass dieses Vorgehen erforderlich sein kann und dass darauf verzichtet werden soll, die Verordnung mehr als einmal im Jahr und für einzelne Forschungsprojekte anzupassen, ist nachvollziehbar. Art. 13n der Statistikerhebungsverordnung **suggeriert** jedoch **eine falsche Rechtssicherheit**: Von einer Datenerhebung betroffene Personen können sich nicht darauf verlassen, dass ihre Daten ausschliesslich für die im Anhang der Verordnung aufgeführten Verknüpfungen verwendet werden.

Wir empfehlen daher dringend, Art. 13n der Statistikverordnung entsprechend zu ergänzen.

33 *Unklarer Art. 13j Abs. 3 lit. a der Statistikerhebungsverordnung*

Art. 13j der Statistikerhebungsverordnung regelt in den Absätzen 2 und 3 die Verknüpfung von Daten, welche von Dritten geliefert wurden. Nach Absatz 3 lit. a muss, wer dem BFS Drittdaten zur Verknüpfung liefert, nachweisen, dass die Erhebung und Übermittlung der Daten an das BFS **sowie ihre Verknüpfung** rechtmässig sind.

⁵ Erläuterungen Statistikverordnung, S. 4.

⁶ Erläuterungen Statistikverordnung, S. 12, Ziff. 3.16.

⁷ Erläuterungen Statistikverordnung, S. 12, Ziff. 3.16.

Es ist für uns nicht nachvollziehbar, weshalb es den Datenlieferant(inn)en obliegen sollte nachzuweisen, dass das BFS Datenverknüpfungen vornehmen darf. Unseres Erachtens müsste dieser Nachweis vom BFS erbracht werden, da das BFS die Daten nach Erhalt weiterverarbeitet und die ursprünglichen Datenlieferant(inn)en keinerlei Einflussmöglichkeit auf diese Datenbearbeitungsvorgänge (mehr) haben. Leider schaffen auch die Erläuterungen zur Statistikverordnung diesbezüglich keine Klarheit.

Wir empfehlen daher, den Art. 13j Abs. 3 lit. a der Statistikverordnung **anzupassen** und die Erläuterungen zur Statistikverordnung so zu **ergänzen**, dass die mit dieser Bestimmung angestrebte Wirkung nachvollziehbar wird.

4 Zusammenfassung

Zusammengefasst nehmen wir zur Teilrevision der Statistikerhebungsverordnung und zur neuen Datenverknüpfungsverordnung wie folgt Stellung:

- Die Art. 13h ff. der Statistikerhebungsverordnung sowie die Datenverknüpfungsverordnung basieren mit Art. 14a BStatG auf einer aus rechtsstaatlicher Sicht ungenügenden Delegationsnorm.
- Angesichts der weitreichenden Folgen, welche die Verwendung der AVHN13 in der Bundesstatistik hätte, ist es unabdingbar, einen Identifikator zu wählen, der zwar die Verknüpfung von Datensätzen ermöglicht, eine Identifizierung der betroffenen Person jedoch ausschliesst. Die AHVN13 kann allenfalls als Grundlage dienen, die durch zusätzliche Verfahren in einen nicht-rückwandelbaren Statistikidentifikator umgewandelt wird.
- Wir empfehlen, die geplanten Verknüpfungen näher zu begründen.
- Wir empfehlen, die Art. 13n der Statistikerhebungsverordnung dahingehend zu ergänzen, dass deutlich wird, dass Daten auch verknüpft werden dürfen, wenn dies im Anhang der Verordnung nicht vorgesehen ist.
- Wir empfehlen zu klären, ob die Lieferant(inn)en von Drittdaten wie in Art. 13j Abs. 3 lit. a der Statistikerhebungsverordnung vorgesehen tatsächlich nachweisen müssen, dass die Verknüpfung der gelieferten Daten mit den Daten des BFS rechtmässig ist. Die Bestimmung müsste allenfalls angepasst werden.

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

Freundliche Grüsse

Bruno Baeriswyl
Präsident privatim