

Zürich, den 23. Juli 2004

Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Entwurf für ein neues «Bundesgesetz über die sektoriellen Personenidentifikatoren (SPIN-Gesetz)»

mit Einreichfrist 23. Juli 2004

Vorbemerkungen

Das Organisationkomitee der Schweizer «Big Brother Awards» ist ein Zusammenschluss von Gruppierungen, die sich mit Fragen des Datenschutzes befassen und die öffentliche Diskussion über Fragen von Kontrolle und Überwachung anregen und fördern. Zu diesem Zweck verleiht das Organisationskomitee seit 2000 jährlich einen (negativen) «Big Brother Award» in vier Kategorien, sowie einen (positiven) «Winkelried-Award» für lobenswerten Widerstand gegen Überwachung und Kontrolle.

Zu den Nominierten für einen «Big Brother Award» des Jahres 2003 gehörte u.a. auch das Bundesamt für Statistik, für die Ausführungsidee eines einheitlichen Personenidentifikators (EPID).

Zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Themen des Datenschutzes organisieren wir neben der jährlichen Preisverleihung auch Debatten, Referate, Diskussionen und Exkursionen.

Weitere Infos: <http://www.bigbrotherawards.ch>

Zu den konkreten Fragen an die Vernehmlassungsteilnehmenden:

Frage 1: Beurteilung der Zielsetzung (Rationalisierung, Vermeidung von Medienbrüchen)

Wir verstehen das Anliegen des Bundesamtes für Statistik und der verschiedenen Behörden nach der Schaffung eines effizienten, rationellen und präzisen Systems zur Vereinheitlichung von Daten. Dieses Anliegen darf aber nicht dem grundrechtlich gesicherten Anspruch auf einen effizienten und genauen Datenschutz entgegenstehen.

Wir können dem vorgeschlagenen neuen SPIN-Gesetz deshalb nur insofern Verständnis entgegenbringen, als rein statistische, nicht personifizierbare Daten betroffen sind.

Grundsätzlich soll die Hoheit und die Verfügungsgewalt über alle personifizierbaren Daten bei den Einwohnerinnen und Einwohnern selber liegen. Daten für statistische Zwecke dürfen nicht grossflächig personenbezogen erhoben, verglichen und analysiert werden.

Bei der Beurteilung der Zielsetzung des SPIN-Gesetzes gelangen wir zum Schluss, dass der Nutzen des im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Verfahrens zur Zielerfüllung angezweifelt werden muss: Bei den personenbezogenen Daten stehen offensichtlich Mutationen im Vordergrund (Wohnortwechsel u.ä.). Diesbezüglich stehen die betroffenen Personen bereits heute in der Pflicht, sich innert einer definierten Frist bei der neu zuständigen Behörde zu melden (Einwohnermeldeamt), unter Vorlage einer «Abmeldebestätigung» der bisherigen Wohngemeinde. Dieses System erwies sich weitgehend als praktikabel. Es scheint ohne weiteres zumutbar, dass die zuständige Behörde die wenigen personenbezogenen Daten jeweils neu eingibt. In der Abwägung der möglichen Vorteile eines Vorgehens ohne Medienbruch gegenüber den Nachteilen, die in Bezug auf die Verletzung des Datenschutzes entstehen, muss das bisher praktizierte Vorgehen genügen.

(Zur Vermeidung von Medienbrüchen könnte als Alternative allenfalls geprüft werden, die personenbezogenen Angaben einer Person bei der Abmeldung aus einer Gemeinde auf einem elektronischen Datenträger mitzugeben, an Stelle oder in Ergänzung einer schriftlichen Abmeldebestätigung. Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob sich der entsprechende Aufwand wirklich lohnen würde. In jedem Fall müssten ausnahmslos alle auf dem Datenträger gespeicherten Angaben im Klartext ersichtlich sein.)

Es fällt im übrigen auf, dass offensichtlich noch kaum Alternativen geprüft worden sind, durch welche Rahmenmassnahmen die – laut Botschaft, Seite 6 – «von vielen Bürgerinnen und Bürgern als lästig empfundenen Behördengänge» an Attraktivität gewinnen könnten. Insbesondere sind uns keinerlei entsprechende Studien oder Pilotversuche bekannt. Grundsätzlich ist davor zu warnen, gesellschaftlich Probleme alleine mittels technisch-administrativer Massnahmen lösen zu wollen.

Im übrigen möchten wir an dieser Stelle an den weit verbreiteten Trugschluss erinnern, wonach die Computerisierung und das Vermeiden von Medienbrüchen automatisch zu einer besseren Datenqualität führen würden: Durch neue Verfahren entstehen in aller Regel zwar nicht dieselben, vielmehr aber andere, zunächst noch kaum bekannte Fehler.

Insgesamt lehnt das Organisationskomitee der Schweizer Big Brother Awards den vorgelegten Gesetzesentwurf in allen Punkten ab, die über die Erfassung rein statistischer, nicht personenbezogener Daten hinausgehen.

Frage 2: Beurteilung der Nützlichkeit für e-Government und e-Administration

Das Organisationskomitee der Schweizer Big Brother Awards (und insbesondere die beteiligte «Swiss Internet User Group» SIUG) steht den Bemühungen um die Einführung von transaktionsfähigen Systemen für e-Government und e-Administration aus verschiedenen Gründen sehr skeptisch gegenüber, insbesondere weil einige grundlegende Fragen der Datensicherheit und des Persönlichkeitsschutzes beim aktuellen Anwendungsstand keineswegs in befriedigender Weise geklärt sind.

Zur konkreten Frage: Sektorielle Personenidentifikatoren verhindern nicht per se die Möglichkeiten zur Einführung von transaktionsfähigen Systemen für e-Government und e-Administration.

Frage 3: Der Sektor «Bevölkerung»

Grundsätzlich teilen wir die Haltung, dass Gesetze nicht übermässig mit Detailregulierungen belastet werden sollen. Aus dem vorliegenden Entwurf wird aber in keiner Weise ersichtlich, welche Identifikationsmerkmale im Bereich «Bevölkerung» eingesetzt werden sollen. (Dies ist gem. Art. 18 dem EDI in den Ausführungsbestimmungen überlassen).

Die Beantwortung der Frage ist uns aufgrund unseres beschränkten Wissensstandes nicht möglich.

Frage 4: Die Sektoralisierung aus der Sichtweise des Datenschutzes

Als Grundsatz ist festzuhalten: *Personenbezogene Daten gehören in die Hoheit der betroffenen Personen.*

Mit der Modifikation eines «einheitlichen Personenidentifikators» hin zu mehreren «sektoriellen Personenidentifikatoren» wird zwar einigen Einwänden aus der Perspektive des Datenschutzes Rechnung getragen. Hingegen werden die Grundprobleme dadurch nicht gelöst. Als kritische Stelle hat insbesondere der für ein solches System notwendige «zentrale Server» zu gelten, der die

Übersetzungen zwischen den verschiedenen Sektoren (bzw. den Amtsstellen) übernimmt. *Die Problematik ist nur auf den ersten Blick trivial: Selbst wenn sich die Aufgabe des Servers auf reine «Übersetzungen» beschränkt, so kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich aus den dabei anfallenden Daten personifizierbare Rückschlüsse ableiten lassen.*

Es bleibt im Gesetzesentwurf *unklar*, wie der Datenschutz bei einem solchen zentralen Server geregelt werden soll, zum Beispiel...

- wer Zugriff auf die Daten hat,
- ob die Übersetzungen und die Zugriffe protokolliert werden (Logfiles),
- wer gegebenenfalls Einsicht in solche Logfiles hat.

Es ist allgemein bekannt, dass zentralisierte System kritischer und prekärer sind als dezentralisierte Systeme. Wichtige Fragen nach Krisenresistenz, nach Parallelsystemen oder nach Backup-systemen beim vorgesehenen zentralen Server bleiben jedoch offen. *Es ist zu befürchten, dass diese heikle Stelle eine neue, bisher unbekannte Fehlerquelle bildet.* Die Absicht zur Gewährleistung einer höheren Datenqualität würde dadurch zunichte gemacht.

Frage 5: Auskunfts- und Berichtigungsrecht der betroffenen Personen

Ein kostenloses, einfaches und schnelles Auskunfts- und Berichtigungsrecht hat als unabdingbares Grundrecht der betroffenen Personen zu gelten.

Frage 6: Anschlussverfahren für Kantone und Gemeinden

(Keine Äusserung).

Frage 7: Zuständigkeit des EJPD für einen zentralen Server

Das Organisationskomitee der Schweizer Big Brother Awards (und insbesondere die beteiligte Stiftung «Archiv Schnüffelstaat Schweiz») beurteilen die vorgeschlagene Lösung aus zwei Gründen *als überaus problematisch*: Erstens werden beim EJPD etliche weitere Register und Datensammlungen geführt, die aus Sicht des Datenschutzes als problematisch zu beurteilen sind, insbesondere Register aus dem Bereich des Inlandgeheimdienstes. Zweitens ist das EJPD und insbesondere die in diesem Departement angesiedelte Präventivpolizei DAP als Nachfolgerin der BuPo *nach dem Fichenskandal von 1989* in aller Offensichtlichkeit nicht die optimale Instanz, um ein vertrauenswürdige Übersetzungsverfahren zu garantieren. Wie bereits bei der Frage 4 angetönt wurde, kann selbst bei reinen «Übersetzungsaufgaben» des Servers nicht ausgeschlossen werden, dass sich aus den dabei anfallenden Daten personifizierbare Rückschlüsse ableiten lassen.

Alternativ wäre allenfalls denkbar, die Aufgabe zur Führung eines zentralen Servers dem EDI zu übertragen. Insoweit es sich um statistische Daten handelt, wäre das Bundesamt für Statistik vermutlich am ehesten geeignet und kompetent, mit der notwendigen Seriösität die Datenqualität zu garantieren.

Wenn ein zentraler Server auch für die Übersetzung von personenbezogenen Identifikatoren beigezogen werden soll, so sollte diese Aufgabe von einer von der Verwaltung unabhängigen vertrauensvollen Drittstelle erledigt werden, die einer demokratischen und juristischen Kontrolle unterstellt ist. Zu prüfen wäre bspw. die Zuständigkeit des Eidgen. Datenschutzbeauftragten EDSB.

Wir lehnen die Übertragung der Aufgabe zur Führung eines zentralen Servers an das EJPD klar ab.

Frage 8: Kostenverteiler

(Keine Äusserung).

Zusammenfassend:

- (1) Im Grundsatz verstehen wir das Anliegen des Bundesamtes für Statistik und der verschiedenen Behörden nach der Schaffung eines effizientes und genauen Systems zur Vereinheitlichung von Daten. Dieses Anliegen darf aber keinesfalls den grundrechtlich gesicherten Anforderungen an einen effizienten und genauen Datenschutz entgegenstehen.*
- (2) Wir können dem vorgeschlagenen neuen SPIN-Gesetz nur insofern Verständnis entgegenbringen, als rein statistische, nicht personifizierbare Daten betroffen sind.*
- (3) Grundsätzlich sollen die Hoheit und die Verfügungsgewalt über die eigenen Daten bei den Einwohnerinnen und Einwohnern selber liegen. Daten für statistische Zwecke dürfen nicht grossflächig personenbezogen erhoben werden.*
- (4) Mit der Modifikation eines «einheitlichen Personenidentifikators» hin zu «sektoriellen Personenidentifikatoren» wird zwar einigen Einwänden Rechnung getragen. Hingegen sind die Grundprobleme des Datenschutzes dadurch nicht behoben. Als kritischer Punkt erweist sich insbesondere der für ein solches System notwendige «zentrale Server».*

Insgesamt lehnt das Organisationskomitee der Schweizer Big Brother Awards den vorgelegten Gesetzesentwurf deshalb in allen Punkten ab, die über die Erfassung rein statistischer, nicht personenbezogener Daten hinausgehen.

Zürich / Bern, den 23. Juli 2004

PS: Nachbemerkung zum Kopierschutz der Vernehmlassungsunterlagen:

Die von Ihnen im Internet zur Verfügung gestellten PDF-Dokumente zur Vernehmlassung (http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber00/reg_harm/dreg_harm01.htm) sind kopiergeschützt. Dadurch ist es mit PDF-Lesern (wie zBsp. «Adobe Acrobat Reader») nicht möglich, einzelne Bereiche des Dokumentes in ein anderes Dokument zu kopieren. Möglicherweise handelt es sich dabei um ein unabsichtliches Versehen von Seiten des federführenden Bundesamtes für Statistik.

Grundsätzlich sehen wir jedenfalls nicht ein, weshalb das Kopieren von Textstellen in Vernehmlassungsunterlagen technisch unterbunden wird. Im Sinne einer offenen demokratischen Diskussion wäre es zu begrüssen, wenn wortgenaue Zitate direkt und unkompliziert aus Vernehmlassungsunterlagen entnommen werden könnten.

Wir bitten Sie deshalb in Zukunft darauf zu achten, dass das Kopieren von Inhalten aus Vernehmlassungsunterlagen nicht unterbunden wird.