grundrechte.ch
droitsfondamentaux.ch
dirittifondamentali.ch

Bundesamt für Statistik

Direktionsstab

Rechtsdienst

Espace de l'Europe 10

2010 Neuchâtel

ernst.matti@bfs.admin.ch

anne.balzliprysi@bfs.admin.ch

Bern, 13. Juni 2013

Teilrevision der Statistikerhebungsverordnung und neue Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern über die Datenverknüpfung; Anhörung

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne lassen wir Ihnen unsere Anhörungsantwort zukommen.

Vorbemerkungen

Das Bundesamt für Statistik (BFS) schreibt zur Teilrevision der Statistikerhebungsverordnung und zur neuen Verordnung über die Datenverknüpfung in den Erläuterungen: *«Die Statistikerhebungsverordnung bedarf aus zwei Gründen einer Änderung: Einerseits erfordert eine neuere EU-Verordnung, welche im Rahmen der Bilateralen Abkommen für die Schweiz verbindlich geworden ist, gewisse Anpassungen des nationalen Rechts auf dem Gebiet der Bundesstatistik; anderseits ist der Bundesrat vom Gesetzgeber beauftragt worden, die Einzelheiten statistischer Datenverknüpfungen auf dem Verordnungsweg zu regeln.»*

Sofern Anpassungen des nationalen Rechts aufgrund von EU-Verordnungen nötig sind, sind diese auf Gesetzes- und nicht auf Verordnungsstufe vorzunehmen, beispielsweise im Bundesstatistikgesetz (BStatG). Der Bundesrat ist bereits am 1. November 2006 «vom Gesetzgeber beauftragt worden, die Einzelheiten statistischer Datenverknüpfungen auf dem Verordnungsweg zu regeln». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb dies jetzt plötzlich im Eilverfahren mit einer Anhörungsfrist von nur einem Monat durchgepaukt werden soll, zumal die vorgeschlagenen Änderungen weit über *«die Einzelheiten statistischer Datenverknüpfungen auf dem Verordnungsweg zu regeln»* hinausgehen.

grundrechte.ch lehnt aus diesen Gründen beide Verordnungen kategorisch ab.

Allgemeine Bemerkungen

Art. 14a Abs. 1 BStatG lautet: *«Zur Erfüllung seiner statistischen Aufgaben kann das Bundesamt Daten miteinander verknüpfen, wenn diese anonymisiert werden»*. Anonymisiert bedeutet **anonymisiert** und nicht **pseudonymisiert**.

Gemäss Anhang der Statistikerhebungsverordnung sollen beispielsweise bei der *«Statistik der soziodemografischen Biografien»* statt *«anonymisierte Personendaten der eidgenössischen Volkszählungen»* neu *«pseudonymisierte Personen- und Haushaltsdaten der registerbasierten Volkszählung»* mit Zivilstandsereignissen gemäss den Erhebungen der natürlichen Bevölkerungsbewegung zusammengeführt werden. Identifikator wäre die Sozialversicherungsnummer (AHVN13), welche nach der Erfassung der Daten pseudonymisiert würde. Jede in der Schweiz wohnhafte Person wäre somit neu personifiziert über Jahrzehnte in einer Statistik erfasst, ohne dass dazu nach Ansicht des BFS eine Gesetzesänderung notwendig wäre. Ebenfalls neu personifiziert erfasst wären mit der neuen Verordnung auch alle Einwohner der Schweiz in der *«Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP)»* sowie in vielen anderen Statistiken.

Aber auch Statistiken mit Erhebungen bei Dritten sollen neu personifiziert werden. Wie sich das BFS die Anwendung dieser neuen Verordnungen vorstellt, lässt sich leicht dem Artikel *«Statistik-Amt erhält heikle Daten»* des Tages-Anzeigers vom 10. Juni 2013 (Beilage) entnehmen: Bei der Lohnstrukturerhebung 2013 hat das BFS die Daten, statt wie bisher anonym mit Merkmalen wie «Geschlecht, Zivilstand, Alter oder Nationalität», personifiziert mit der AHVN13 bei Arbeitgebern erhoben. Nach der Datenerfassung wird die AHVN13 nicht etwa gelöscht, sondern lediglich pseudonymisiert und mindestens 30 Jahre lang, vermutlich noch länger, aufbewahrt.

Zum einen ist es unzulässig, Verordnungsbestimmungen, welche erst geplant sind, bereits anzuwenden, zum anderen versösst die geplante systematische Verwendung der AHVN13 bei praktisch allen Erhebungen und Verknüpfungen sowie deren Zufügung in pseudonymisierter Form zum gewonnen Datensatz klar gegen Art. 14a Abs. 1 BstatG.

Daran ändert auch die Begründung des BFS, wonach dadurch Zeitreihen möglich wären, nichts.

Aus den Erläuterungen des BFS zu den Änderungen obiger Verordnung geht hervor, dass offenbar eine Revision des BStatG geplant ist, welche die systematische Verwendung der AHVN13 vorsehen soll. Bevor die Verwendung der AHVN13 auf Gesetzesstufe festgeschrieben ist, besteht kein Raum, diese bereits in einer Verordnung detailliert zu regeln.

Abgesehen davon hat der Bundesrat am 29. Mai 2013 mit der Botschaft zum Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier aufgrund der negativen Rückmeldungen im Vernehmlassungsverfahren ausdrücklich darauf verzichtet, zur Identifizierung der Patientendossiers die AHVN13 zu verwenden, wie dies eigentlich vorgesehen war. Es ist leicht vorhersehbar, dass eine generelle Verwendung der AHVN13 im revidierten BStatG ebenfalls auf breite Ablehnung stossen würde. Auch aus diesem Grund ist die globale Verwendung der AHVN13 durch eine Verordnungsänderung strikt abzulehnen.

Weiter ist anzumerken, dass offenbar bestehende anonyme Erhebungen systematisch in personifizierte Erhebungen überführt werden sollen, wie das Beispiel der Lohnstrukturerhebung 2013 zeigt. Eine derart gravierende Änderung ist zwingend auf Gesetzesstufe festzuschreiben, Art. 14a BStatG ermächtigt den Bundesrat auf jeden Fall nicht, Entsprechendes auf dem Verordnungsweg zu regeln.

grundrechte.ch ruft auch in Erinnerung, dass breite Kreise der Bevölkerung sehr sensibel auf die Sammelwut von Statistikern reagieren. Als der Bundesrat im September 2009 die Arbeitskräfte-Erhebung (SAKE) per Verordnung auch für Privatpersonen obligatorisch erklärte, dauerte es nur zwei Jahre, bis der National- und Ständerat am 23. Dezember 2011 diesen Affront per Gesetzesänderung rückgängig machten.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Statistikerhebungsverordnung

Art. 3a (Statistische Grundsätze und Standards)

Gemäss dieser Bestimmung sollen die Erhebungsorgane die Grundsätze der Geheimhaltung beachten. Vor dem Hintergrund der grenzenlosen Benutzung der Sozialversicherungsnummer (AHVN13) für alle Erhebungen und Verknüpfungen erscheint diese Bestimmung wie blanker Hohn.

Gemäss Art. 8a (Bearbeitung von Einzeldaten)

Das BFS kann für die Vervollständigung, Kontrolle und Aufbereitung erhobener Einzeldaten die erforderlich personenidentifizierende Personenmerkmale verwenden. Hier ist explizit zu legiferieren, dass personenidentifizierende Personenmerkmale nur soweit verwendet werden dürfen, als dies unbedingt notwendig ist. Eine generelle Verwendung der AHVN13 aus purer Bequemlichkeit ist explizit auszuschliessen. Insbesondere ist eine Verwendung der AHVN13 in verknüpften Daten ausnahmslos zu vermeiden.

Art. 11 (Vernichtung der Personenbezeichnungen und der Erhebungspapiere)

Hier ist zwingend aufzunehmen, dass alle AHVN13 nach der Datenerfassung vernichtet werden müssen, sofern sie ausnahmsweise zur Datenerfassung herangezogen wurden.

2a. Abschnitt: Datenverknüpfungen

Art. 13l (Grundsätze)

Hier ist als Grundsatz anzufügen, dass die AHVN13 nicht in verknüpften Daten erscheinen darf.

Verordnung des EDI über die Vornahme statistischer Datenverknüpfungen

Das EDI kann keine Verordnungen erlassen. Das Regelwerk ist entweder als Reglement auszugestalten oder vom Bundesrat als Verordnung zu erlassen.

Fazit

Unter dem Vorwand, EU-Recht umsetzten zu müssen und den Auftrag des Gesetzgebers an den Bundesrat, Einzelheiten statistischer Datenverknüpfungen auf dem Verordnungsweg zu regeln, umsetzen zu wollen, wird eine tiefgreifende Änderung der gesamten Bundesstatistik vorgenommen, indem alle anonymen Erhebungen in personifizierte Erhebungen überführt werden.

Art. 14a Abs. 1 BStatG schliesst mit der Bestimmung *«Zur Erfüllung seiner statistischen Aufgaben kann das Bundesamt Daten miteinander verknüpfen, wenn diese anonymisiert*

werden» pseudonymisierte Statistiken aus Datenverknüpfungen aus. Es kann keine Rede davon sein, dass der Gesetzgeber den Bundesrat dazu beauftragt hätte.

Ebenso wenig ermächtigt Art. 14a BstatG den Bundesrat, bei der Erhebung von Daten bei Dritten neu die AHVN13 als Identifikator vorzusehen.

Die grenzenlose Verwendung der Sozialversicherungsnummer AHVN13 wird scharf kritisiert.

Aus diesen Gründen lehnt grundrechte.ch beide Verordnungen mit Nachdruck ab.

Mit freundlichen Grüssen

Catherine Weber, Geschäftsführerin grundrechte.ch