

**Regierungsrat**

*Rathaus  
4509 Solothurn  
www.so.ch*

Eidgenössisches  
Departement des Innern  
3003 Bern

6. Juli 2004

**Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesgesetzes über die sektoriellen Personenidentifikatoren (SPIN-Gesetz)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die sektoriellen Personenidentifikatoren (SPIN-Gesetz) Stellung zu nehmen. Gerne folgen wir der Einladung. Bei der Vernehmlassung orientieren wir uns an den in Ihrem Schreiben vom Mai 2004 aufgeführten Fragen. Diesen Fragen stellen wir jedoch grundsätzliche Bemerkungen zum sektoriellen Personenidentifikator (im folgenden "SPIN" bezeichnet) und zentralen Identifikationsserver (im folgenden "ID-Server" bezeichnet) voran.

**1. Grundsätzliche Bemerkungen zum SPIN und ID-Server**

Der Staat hat seine Bürgerinnen und Bürger vor dem Missbrauch seiner Daten und in ihrer Menschenwürde zu schützen (Art. 7 und 13 Abs. 2 BV). Derselbe Staat muss mit den ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln "sparsam" haushalten, um seine Aufgaben effizient erfüllen zu können. Ein automatisierter Datenaustausch wie er vorliegend mit SPIN's und einem ID-Server als Bindeglied ermöglicht werden soll, kann grundsätzlich den berechtigten Daten-schutzanliegen der Bürgerinnen und Bürger gerecht werden. Vorgängig sind aber unserer Ansicht nach folgende zentralen Fragen zu klären.

Zu prüfen ist, ob nicht in der BV eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Einführung von SPIN's zu schaffen ist. Wir bevorzugen bei dieser wichtigen Thematik eine schweizweit einheitliche Regelung, weil durch die Verknüpfbarkeit von (besonders schützenswerten) Personendaten einfacher

Persönlichkeitsprofile erstellt werden können. Ganz zu schweigen von dem (Image)Schaden, welcher dem Staat bei einem missbräuchlichen Zugriff auf solche Personendaten entstehen kann. Dieser erhebliche Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz erfordert eine politische Diskussion und eine demokratische Abstützung in der Bevölkerung. Die Verlagerung des Problems wegen der fehlenden verfassungsrechtlichen Grundlage in der BV auf die Kantone mit dem vorgeschlagenen Anschlussrecht (Art. 8, siehe Kommentar SPIN-Gesetz, Seite 26) wird verschiedene kantonale Regelungen zur Folge haben. Ob dies zu mehr Effizienz beim Datenaustausch führt, ist mehr als fraglich.

Im weiteren wird im Kommentar zum SPIN-Gesetz nirgends angeführt, mit welchen konkreten technischen und organisatorischen Schutzmassnahmen etwa der Datentransport von und zum ID-Server, der Zugang zum ID-Server, die Übersetzung des SPIN's des Herkunftsregisters in den SPIN des Zielregisters (Art. 10 Abs. 1, Art. 15) vor Risiken wie Hackerangriffen gewährleistet werden soll. Da das vorgeschlagene Modell auch erhebliche finanzielle Kosten für die Kantone und Gemeinden verursachen wird, ist uns vorgängig transparent aufzuzeigen, ob und wie die Risiken wie Hackerangriffe etc. überhaupt mit angemessenen organisatorischen und technischen Schutzmassnahmen (Art. 7 des eidgenössischen Datenschutzgesetzes) zumindest erheblich vermindert werden können.

**2. Wie beurteilen Sie die Zielsetzung, die gesetzlich geregelte Datenkommunikation zwischen amtlichen Personenregistern unter Vermeidung der heute bestehenden und fehleranfälligen Medienbrüche zu rationalisieren?**

Sofern die Daten aus dem Herkunftsregister richtig und aktuell sind (Art. 5 des eidgenössischen Datenschutzgesetzes) und ein klar definierter Schutz bei den Identifikatoren besteht (siehe unsere Ausführungen unter Ziffer 1), kann dem Problem von Medienbrüchen effizient begegnet werden.

**3. Dient die vorgeschlagene Lösung unter Verzicht auf einen universellen eidgenössischen Personenidentifikator, wie er zuerst vorgesehen war, immer noch der Förderung von E-Government und E-Administration?**

Die vorgeschlagene Lösung mit SPIN's dient ohne Zweifel immer noch der Förderung von E-Government und E-Administration. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in E-Government und E-Administration hängt wesentlich davon ab, dass schweizweit neue Lösungen wie diejenige der SPIN's und des ID-Servers auf einer klaren verfassungsrechtlichen, demokratisch abgestützten Grundlage basieren und das Risiko von Missbräuchen mit angemessenen organisatorischen und technischen Massnahmen zumindest auf ein Minimum reduziert werden kann (siehe unsere Ausführungen unter Ziffer 1).

**4. Wie beurteilen Sie den Vorschlag, die Register im Bereich Bevölkerung in einem Sektor zu vereinen?**

Wir würden es begrüssen, wenn die Sektorenzahl reduziert würde und insbesondere die Sektoren Bevölkerung, Steuern und Sozialversicherung in einem einzigen Sektor mit einem einzigen SPIN zusammengeführt würden. Damit könnte der rege Datenaustausch zwischen diesen Bereichen, der notwendig und gesetzlich geregelt ist, erheblich vereinfacht werden. Der Datenaustausch auf dem Umweg über den ID-Server trägt kaum zu mehr Sicherheit bei. Denn technisch kann nicht oder nur mit grossem Aufwand verhindert werden, dass der "Briefträger" den nicht für ihn bestimmten Brief verbotenerweise öffnet (Art. 10 Abs. 3, siehe Kommentar zum SPIN-Gesetz, Seite 15, letzter

Abschnitt zu Art. 10), wenn er schon beurteilen soll, ob der Brief einen erlaubten Inhalt hat (a.a.O., 2. Abschnitt).

## **5. Wie beurteilen Sie den Vorschlag zum Auskunfts- und Berichtigungsrecht der betroffenen Personen?**

Den Vorschlag zum Auskunfts- und Berichtigungsrecht (Art. 12) beurteilen wir als ein Muss. Nur so kann eine betroffene Person in Erfahrung bringen, ob ihre Daten datenschutzkonform bearbeitet werden und falls nicht korrigierend einwirken.

## **6. Wie beurteilen Sie das Anschlussverfahren für kantonale und kommunale Personenregister?**

Wie unter Ziffer 1 unserer Ausführungen bereits ausgeführt, finden wir eine schweizweit einheitliche Lösung mit der Schaffung einer speziellen verfassungsrechtlichen Grundlage in der BV für sachgerechter.

Ungeachtet dessen geht aus Art. 8 Abs. 3 nicht hervor, wie und wer entscheidet, wenn "Anstände" über den Anschluss zwischen der Antrag stellenden Behörde und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) nicht einvernehmlich geregelt werden können. Ist ein Rechtsmittel möglich? Wenn ja, wann beginnt die Rechtsmittelfrist, wenn das EJPD entschieden hat und die Differenzen dann einvernehmlich beigelegt werden sollen?

## **7. Wie beurteilen Sie den Vorschlag, die Zuständigkeit für die Führung des Identifikationsservers beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement anzusiedeln?**

Wenn schon SPIN's eingeführt werden sollen, ist eine Ansiedlung des notwendigen ID-Servers beim EJPD sachgerecht (siehe Kommentar, S. 12, 1. Abschnitt zu Art. 4).

## **8. Wie beurteilen Sie den vorgeschlagenen Kostenverteiler?**

Gemäss Kommentar zum Gesetzesentwurf ist mit Investitionskosten von insgesamt 6,5 Mio. Franken (davon zu Lasten der Kantone und Gemeinden 1,5 Mio. Franken) für den Aufbau des SPIN-Systems mit den "Bevölkerungsregistern" und mit jährlichen Betriebskosten von 1,4 Mio. Franken (davon Kantone und Gemeinden 0,65 Mio. Franken) zu rechnen.

Demgegenüber wird mit einem quantifizierten Bruttonutzen ab dem Jahr 2010 von mindestens 1,35 Mio Franken pro Jahr beim Bund von jährlich 1,5 Mio. bzw. 1,1 Mio Franken bei den Kantonen und den Gemeinden ausgegangen. Nach Berücksichtigung der Abschreibungen resultiert für die Kantone und die Gemeinden ein jährlicher Nettonutzen von 1,8 Mio. Franken. Hierzu gilt es festzuhalten, dass es sich bei den errechneten Betriebskosten in der Regel um zahlungswirksame Aufwendungen handelt, beim Nutzen hingegen grösstenteils um kalkulatorische Minderaufwendungen ("theoretische" Arbeitseinsparungen). Es ist deshalb sehr fraglich, ob sich diese kalkulatorischen Minderaufwendungen tatsächlich zahlungswirksam realisieren lassen.

Aufgrund der obigen Ausführungen gehen wir davon aus, dass die Kantone und Gemeinden kaum mit einem zahlungswirksamen Nettonutzen rechnen können, sondern dass im Gegenteil die Kosten den Nutzen deutlich übersteigen werden. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn sich der Bundesrat dafür entscheiden sollte, im Jahr 2010 die Volkszählung nur noch in Form einer kommunal und kantonal nicht auswertbaren Stichprobe durchzuführen.

Wir fordern deshalb, dass, wenn die einzelnen Bevölkerungsregister über den SPIN miteinander verknüpft werden und dies für die Kantone und Gemeinden zu Mehrkosten führt, auch gleichzeitig dafür gesorgt wird, dass strategisch wichtige Informationen wie beispielsweise zur Erwerbstätigkeit, zur Sprache, zur Bildung, zur Konfessionsangehörigkeit, zur Mobilität, zum Verkehr und zu den

Wohnbedingungen auch weiterhin auf Stufe Gemeinde und Kanton zur Verfügung gestellt werden. Diese Merkmale müssten also in den zu verknüpfenden Registern geführt werden, falls im Jahr 2010 anstelle einer Vollerhebung nur noch eine Stichprobenerhebung durchgeführt würde.

Ohne eine Garantie dieser Grundinformationen bis auf Stufe Kanton bzw. Gemeinde müssen wir den vorgeschlagenen Kostenverteiler ablehnen. Mehrkosten bei gleichzeitiger Qualitätseinbusse bei den Daten wären nicht akzeptabel.

Wir hoffen Ihnen mit diesen Angaben zu dienen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Ruth Gisi  
Frau Landammann

sig.  
Dr. Konrad Schwaller  
Staatsschreiber