

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN**

Frau Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf
Vorsteherin EFD
Bernhof
3003 Bern

Bern, 31. Januar 2014

Eindeutiger und universell einsetzbarer behördlicher Personenidentifikator

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) vereinigt unter anderem die für die Informatikzusammenarbeit und verschiedene Querschnittsaufgaben zuständigen Regierungsmitglieder. Es ist ihr ein wichtiges Anliegen, zur Schaffung der Voraussetzungen für eine wirksame E-Government-Zusammenarbeit der Schweizer Gemeinwesen beizutragen. Daher treten wir auf Vorschlag des Vorstandes der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) mit dem Anliegen an Sie heran, die Schaffung bundesgesetzlicher Grundlagen für die Einführung eines eindeutigen und universell einsetzbaren behördlichen Personenidentifikators, idealerweise in der Form der AHV-Nummer, zu prüfen.

Dies aus folgenden Gründen:

Für den elektronischen Austausch von Personendaten zwischen Informationssystemen – und damit für alle Anwendungen des E-Government – ist es notwendig, dass die Daten anhand eines eindeutigen Identifikators einer bestimmten Person zugeordnet werden können. Die Schaffung eines Dienstes für die Identifikation und Berechtigungsverwaltung ist denn auch Teil des Katalogs der priorisierten Vorhaben (Ziff. B2.06) der E-Government-Strategie Schweiz, die der Bundesrat gestützt auf die öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung mit den Kantonen über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz verabschiedet hat.

Als möglicher Identifikator bietet sich die AHV-Nummer (nachfolgend kurz AHVN) an, welche den Vorteil hat, dass sie einerseits allen in der Schweiz wohnhaften Personen zugewiesen und andererseits nicht sprechend ist (d.h., ihre Zusammensetzung lässt keinen Rückschluss auf die betreffende Person zu). Bereits bei ihrer Einführung im Jahr 2006 im Rahmen der Harmonisierung der amtlichen Personenregister wurde ihre Funktion als E-Government-Identifikator prominent hervorgehoben, z.B. in der Botschaft des Bundesrates ([BBI 2006 472](#) S. 445ff., 482), und auch in der Vernehmlassung politisch breit unterstützt (a.a.O. S. 449). Die alternative Einführung mehrerer sektorieller Personenidentifikatoren (SPIN) wurde als zu aufwändig und nicht praktikabel verworfen (a.a.O. S. 450). Ohne die Einführung der AHVN, hielt der Bundesrat 2006 fest, würde die Schweiz „bei der Entwicklung von E-Government stehen bleiben und dadurch weiter in Rückstand geraten. Sie könnte letztlich den von den Bürgerinnen und Bürgern in der heutigen Informationsgesellschaft gestellten Erwartungen an eine kundenfreundliche und effiziente Verwaltung nicht gerecht werden“ (a.a.O. S. 483).

Sekretariat - Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3000 Bern 7
T +41 31 320 16 30 / F +41 31 320 16 33 www.fdk-cdf.ch

140131 PersonenID E-Brf SIK_DEF_D.doc

Mit der Einführung der AHVN haben die E-Government-Fachbehörden von Bund und Kantonen das priorisierte Vorhaben „Einheitlicher Personenidentifikator“ (Nr. B1.04) abgeschlossen. Jedoch haben die seither gemachten Erfahrungen gezeigt, dass die in die AHVN gesteckten Erwartungen nur teilweise erfüllt wurden. Dies ist vor allem die Folge des vom Bundesgesetzgeber gewählten Ansatzes für die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die systematische Nutzung der AHVN. Danach dürfen Behörden die AHVN ausserhalb der Sozialversicherung nur nutzen, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht und den Verwendungszweck sowie die Nutzungsberechtigten regelt (Art. 50e Abs. 1 des AHV-Gesetzes, AHVG, SR 831.10), oder wenn im Bereich des kantonalen Rechts ein kantonales Gesetz dies vorsieht (Art. 50e Abs. 3 AHVG). Als Konsequenz davon besteht ein schwer übersichtlicher, uneinheitlicher und unvollständiger Flickenteppich von gesetzlichen Regeln des Bundes und der Kantone für die Nutzung der AHVN, und für fast jede neue Nutzung – insbesondere im Rahmen der Zusammenarbeit mehrerer Gemeinwesen – ist ein aufwändiger und langwieriger Gesetzgebungsprozess in mehreren Parlamenten notwendig. Dies lähmt die Entwicklung von innovativen, wirtschaftlichen E-Government-Lösungen, die alle auf die Nutzung eines einheitlichen Identifikators angewiesen sind, massiv. Der Schlussbericht zum priorisierten Vorhaben B1.02 (Rechtsgrundlagen) vom Mai 2012 hielt dementsprechend fest, dass die Frage des Einsatzes eines generellen E-Government-Personenidentifikators „auf Stufe Bund behandelt und zügig entschieden werden“ (S. 16) müsse.

Das erwähnte Erfordernis einer formell-gesetzlichen Grundlage sollte namentlich die gegen die Einführung der AHVN vorgebrachten Datenschutzbedenken berücksichtigen, etwa das Risiko, dass die AHVN eine sichere Verknüpfung von Daten zu Persönlichkeitsprofilen erleichtern könnte. Für die FDK steht ausser Frage, dass den Anliegen der Informationssicherheit und des Datenschutzes (ISDS) beim Einsatz von E-Government höchste Beachtung zu schenken ist. Jedoch erscheint uns der Ansatz, dies dadurch zu erreichen, dass durch das Erfordernis besonderer gesetzlicher Grundlagen die Ausbreitung und Nutzung einer Identifikationsnummer (und damit von E-Government-Lösungen) künstlich behindert wird, nicht zielführend zu sein:

- Mit gesetzlichen Ermächtigungsbestimmungen wird noch kein tatsächlicher ISDS-Nutzen geschaffen. Dazu braucht es vielmehr wirksame Verhaltensvorschriften und rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz der eindeutigen Identifikationsnummer.
- Die Schaffung künstlich hoher Hürden schon für die Nutzung der einheitlichen Identifikationsnummer begünstigt im Gegenteil den Wildwuchs uneinheitlicher sowie schlecht geregelter und dokumentierter Einzel- und Umgehungslösungen, die keiner wirksamen Aufsicht unterstehen.
- Identifikationsnummern ermöglichen wie andere Identifikationsmerkmale (z.B. Name, Vorname, Geburtsdatum und Heimatort) bloss die Identifikation einer Person und ermöglichen daher als solche noch nicht den Zugang zu Daten in anderen Registern. Für solche Zugriffe oder Verknüpfungen – welche allein datenschutzrechtlich sensitiv sind – ist unverändert eine ausreichende gesetzliche Grundlage notwendig.
- Auch haben die Entwicklungen der letzten Jahre gezeigt, dass aussergesetzliche Akteure dank der heute verfügbaren Data-Mining-Techniken immer weniger auf Identifikatoren angewiesen sind, um für ihre Zwecke ausreichende Persönlichkeitsprofile aus Datensammlungen zu erstellen.
- Gespräche der SIK mit der Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten (privatim) zeigten, dass aus datenschutzrechtlicher Sicht nichts gegen den Einsatz eines einheitlichen Personenidentifikators spricht, sondern dieser einen Beitrag zur Richtigkeit, Transparenz und Kontrollierbarkeit behördlicher Datenbearbeitungen leisten kann.

Die SIK ist in einem im Internet publizierten Dokument¹ eingehend auf Datenschutzfragen beim Einsatz der AHVN eingegangen.

¹ <http://www.sik.ch/download/ArgumentationPID.pdf>

Wir begrüßen sehr, dass der Bundesrat bereits in seiner Antwort vom 14. September 2013 auf die [Interpellation 13.3492](#) („Datenschutzbestimmungen für E-Government“) grundsätzlich Handlungsbedarf im Bereich eines einheitlichen Identifikators für Personen erkannt und dabei auf die zu diesem Thema eingesetzte Arbeitsgruppe der SIK verwiesen hat. Diese Arbeitsgruppe gelangte unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung und der kantonalen Verwaltungen zum Schluss, dass in erster Linie die oben erwähnten gesetzlichen Rahmenbedingungen des Bundes angepasst werden müssen, um die praktische Nutzung eines einheitlichen Identifikators für Personen auf allen Staatsebenen zu ermöglichen. Daher hat sie der SIK – und diese der FDK – vorgeschlagen, dass sich die Bundesbehörden auf politischer Ebene mit diesem Anliegen befassen, was mit dem vorliegenden Schreiben geschieht. Die Bundesverwaltung beschäftigt sich bereits auf verschiedenen Ebenen mit Themen, die einen Bezug zur Personenidentifikation aufweisen, etwa die neue Identitätskarte (fedpol), die E-Government-Infrastruktur (ISB) und die neue Gesundheitskarte (BAG), sowie im Bundesamt für Justiz die Anwendungen des Grundbuch- und Handelsregisterwesens und die Systeme Infostar und ZEMIS. Im Parlament steht die Beratung des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier an. Auch dafür ist die Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator notwendig, um einen nicht gerechtfertigten hohen administrativen Aufwand beim Betrieb der dafür nötigen E-Health-Lösungen zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund ersucht die FDK den Bundesrat darum, den vorerwähnten gesetzgeberischen Ansatz zu überdenken und die Einführung eines für E-Government-Lösungen niederschwellig, aber mit klaren Sicherheits- und Datenschutzauflagen nutzbaren Personenidentifikators anzustreben. Dabei wäre u.E. zu beachten, dass der Ansatz sektorieller Identifikatoren vom Bundesrat aus guten Gründen bereits 2005 verworfen wurde, und die Schaffung einer neuen Identifikationsnummer an Stelle der bereits breit eingeführten und akzeptierten AHVN kaum mit Mehrwert, dafür aber mit sehr hohen Zusatzkosten für die Anpassung aller bestehenden Systeme und Geschäftsprozesse verbunden wäre.

Daher bitten wir Sie darum:

1. eine Lösung zur Schaffung eines unbürokratisch und universell einsetzbaren behördlichen Personenidentifikators für E-Government-Zwecke aller Staatsebenen auszuarbeiten, unter Berücksichtigung der notwendigen Informationssicherheits- und Datenschutzmassnahmen, und
2. dem Bundesrat zuhanden der gesetzgebenden Räte eine Gesetzesvorlage zur Umsetzung dieser Lösung zu unterbreiten.

Für Ihre Antwort danken wir Ihnen bereits im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Peter Hegglin

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

Kopie

- Bundesrat Alain Berset, Vorsteher EDI
- Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Vorsteherin EJPD
- Bundesrat Johann Schneider-Ammann, Vorsteher WBF
- Mitglieder der FDK
- Sekretariat KdK
- Sekretariat KKJPD
- Präsident der Staatsschreiberkonferenz
- Sekretariat GDK
- Geschäftsstelle e-Government Schweiz
- Sekretariat der Schweizerischen Steuerkonferenz
- Präsident der SIK