

Effizienz contra Datenschutz

Die neue AHV-Nummer kann sicher ausgestaltet werden.

Von Carl August Zehnder, emeritierter Professor für Informatik, ETH Zürich

Anfang Juni hat der Nationalrat als Zweitrat im AHV-Gesetz die Gestaltung der AHV-Nummer neu geregelt und gleichzeitig das neue Registerharmonisierungsgesetz gutgeheissen. Damit können wichtige administrative Abläufe verbessert und vereinfacht werden, etwa in den Sozialversicherungen, im Meldewesen (Einwohnerkontrolle) und bei der Volkszählung. Fachleute werden diese Vorgaben jetzt in Verwaltungsprozesse und Informatiklösungen umsetzen, ein seit langem fälliger Schritt. Eine Rückblende ist trotzdem angebracht. Denn noch in dieser Nationalratsdebatte meldeten sich viele Opponenten (45 Nein zur neuen AHV-Nummer), alle mit Verweis auf den "Datenschutz", aber längst nicht alle mit stichhaltigen Argumenten. Und im Vorfeld hat Hanspeter Thür, der eidgenössische Datenschutzbeauftragte, unter dem Titel "Der Pferdefuss der neuen AHV-Nummer" zu Recht darauf hingewiesen, dass die jetzt beschlossene Lösung bezüglich Datenschutz allzuviel offen lasse und dass heute auch technisch bessere Lösungen bekannt seien (NZZ 27./28.5.06).

Alte Nummer – alte Technik

Der "Datenschutz" – das Wort steht für "Persönlichkeitsschutz im Umgang mit Personendaten" – hat viele Aspekte, auch bei der AHV-Nummer. Die bisherige AHV-Nummer, eingeführt 1948 mit der AHV selber, wurde auf die damalige Lochkarten- und Registraturtechnik ausgerichtet mit direkten Hinweisen auf Namen, Geschlecht und Geburtsdatum; sie ist eine sog. sprechende Nummer und daher aus Sicht des Datenschutzes empfindlich. Auch technisch ist sie problematisch, weil veränderlich (z.B. bei Namenswechseln). Die neue AHV-Nummer ist eine "nichtsprechende" Personenidentifikationsnummer (PIN), eine 13-stellige Zahl ohne Bedeutung, unveränderlich, eindeutig, neutral.

Dieser Schritt war datenschutzmäässig und technisch längst fällig, löst aber bezüglich Datenschutz nur ein kleines Teilproblem. Denn primär geht es nicht um allfällige Personendaten in der PIN, sondern um die mit dieser PIN verknüpften Personendaten in Registern aller Art (Sozialversicherung, Einwohnerregister usw.). Und genau wegen dieser Verknüpfungen entsteht ein Zielkonflikt zwischen Datenschutz einerseits und Verwaltungseffizienz andererseits.

Horror aus Sicht des Datenschutzes

Seit mehreren Jahren wurde in der Schweiz an dieser Front gekämpft. Ein erster Gesetzesentwurf mit einer einzigen PIN für die ganze öffentliche Verwaltung wurde 2003 in der Vernehmlassung von den meisten Kantonen gelobt, aber von den Datenschützern abgelehnt; ein zweiter Entwurf 2004, jetzt mit mehreren, sog. sektoriellen PIN, stiess auf die vehemente Opposition der Kantone und der Praktiker. Ein dritter Entwurf führte zur soeben beschlossenen Lösung: Diese benützt zwar nur eine einzige PIN, die neue AHV-Nummer, aber beschränkt deren Verwendung auf einige Kerngebiete aus Sozialversicherungen und Einwohnerkontrolle, namentlich auch im Hinblick auf den Ersatz der bisherigen Fragebogen-Volkszählungen durch Registererhebungen. Für weitere Anwendungsbereiche der neuen AHV-Nummer braucht es neue gesetzliche Grundlagen.

Und hier steckt nun der "Pferdefuss" aus Sicht der Datenschützer: Sie können mit der jetzt beschlossenen AHV-Nummer-Lösung für den Moment sehr wohl leben, befürchten aber, dass nach schrittweisen Gesetzesänderungen – Salomitaktik – die direkte Verknüpfung aller eine Person betreffenden Verwaltungsdaten über grosse Bereiche der öffentlichen Verwaltung

möglich wird. Leider hat der Bundesrat in seiner Botschaft ans Parlament diese Vision nicht etwa bekämpft, sondern geradezu gefördert. Denn er will mit der Einführung der neuen AHV-Nummer für die gesamte staatliche Verwaltung (Bund, Kantone, Gemeinden) die technischen Voraussetzungen schaffen zur "Zusammenführung personenbezogener Informationen aus Datenbanken, welche die unterschiedlichsten Lebensbereiche betreffen", ein Horror aus Datenschutzsicht.

Effizient und kostengünstig

Nun gibt es allerdings nicht nur die Sicht der Datenschützer mit ihrer Angst vor grossen und verknüpften Personendatensammlungen. Da gibt es auch die Sicht der Verwaltungsleute, aber ebenso sehr vieler "normaler Bürger" und Steuerzahlerinnen, für welche primär effiziente und kostengünstige Verwaltungsabläufe wichtig sind. Genau dafür ist aber die sichere Identifizierung aller Menschen, die in unserem Land wohnen, öffentliche Leistungen beanspruchen, Steuern zahlen usw. eine unbestrittene Notwendigkeit; dafür wiederum ist eine geeignete und breit einsetzbare PIN eine wichtige Hilfe.

Zudem müssen die Entwicklungen der modernen Informatik beachtet werden. Das Verknüpfen beliebiger Datenhaufen über Stichwörter und Ähnlichkeiten – also auch ohne jede eindeutige PIN! – ist über Suchmaschinen wie Google zum Kinderspiel geworden. Die Informatik hat aber nicht nur die Türen zwischen Datenbanken geöffnet, sondern auch neue Trennwände entwickelt, etwa mit kryptographischen Sicherheitskonzepten, die beim E-Banking längst auch das Vertrauen der breiten Öffentlichkeit geniessen.

Neue Sektoren bestimmen

Ein besserer Datenschutz entsteht somit sicher nicht aus einem Nein zur neuen AHV-Nummer, sondern am ehesten aus einer intelligenten Nutzung und Kombination neuer Konzepte. Dazu gehört auch eine erneute Diskussion sinnvoller Sektoren, in denen je eigenständige "sektorielle PIN" zum Einsatz kommen sollen, aber weit offener als im starren und technokratischen SPIN-Gesetz-Entwurf von 2004. Ein erster solcher Sektor dürfte all das umfassen, was jetzt mit der neuen AHV-Nummer abgedeckt werden soll, und noch einiges mehr. Ein zweiter Sektor mit eigener PIN ist im Gesundheitsbereich zu orten (Stichwort: Gesundheitskarte), ein dritter z.B. im Bereich der Strafverfolgungen.

Das geltende Datenschutzgesetz setzt bereits Schranken gegen die Weitergabe von Personendaten zwischen Verwaltungsabteilungen. Mit der Einführung von datenschutzbedingten Sektoren kann die Datenweitergabe zwischen diesen noch weit effizienter überwacht, limitiert oder auch verhindert werden, nämlich mit informatikgestützten Werkzeugen. Voraussetzung ist aber, dass die Politik die zugehörigen Regeln auf Gesetzesstufe formuliert. Effiziente Verwaltungsführung ist heute ohne Informatikmittel undenkbar geworden. Sie verträgt sich aber durchaus auch mit angemessenem Datenschutz und mit dezentraler Datenhaltung in den föderalistischen Strukturen unserer Kantone und Gemeinden, die dem Datenschutz oft sogar förderlich sind. Dazu sind aber übergeordnete Konzepte nötig, über welche sich die politisch Verantwortlichen zuallererst demokratisch verständigen müssen.
