



Merkblatt

# Planung und Begründung des Online-Zugangs zu Personendaten

Personendaten können zwischen Behörden auf verschiedene Weise bekannt gegeben werden. Es können vier verschiedene Formen unterschieden werden: die Meldepflicht (von Amtes wegen oder auf Anfrage), die spontane Bekanntgabe, die Datenbekanntgabe auf Anfrage (nach eigenem Ermessen der angefragten Behörde) und der Online-Zugriff (nach dem Prinzip der Selbstbedienung).<sup>1</sup> Insgesamt muss die gewählte Form der Bekanntgabe dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Wenn also die Bekanntgabe auf Anfrage ausreicht, um dem Empfänger zu ermöglichen, seine gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen, wird keine weitergehende Art der Bekanntgabe wie z. B. ein Online-Zugriff nach dem Prinzip der Selbstbedienung vorgesehen.<sup>2</sup>

## Online-Zugriff

Mit zunehmendem Mass weisen die Gesetzgeber von Bund und Kantonen die Behörden ihres Gemeinwesens an, anderen Behörden des gleichen oder von anderen Gemeinwesen Online-Zugriff auf ausgewählte Teile der von ihnen bearbeiteten Datenbestände zu gewähren.

Beim Online-Zugriff nutzen mehrere Behörden dasselbe Informatiksystem und der Verantwortliche gewährt Dritten nach dem Prinzip der Selbstbedienung Zugriff auf die Daten. In diesem Fall bleibt der Verantwortliche passiv, da er nicht unbedingt weiss, dass jemand Zugriff auf gewisse Daten hatte.<sup>3</sup> Auch eine Protokollierung vermag dies nicht zu ändern, da im Moment des Zugriffs das Wissen über die einzelne Datenbekanntgabe fehlt. Der Zugriff nach dem Prinzip der Selbstbedienung kann in technischer Hinsicht unterschiedliche Ausgestaltungen erfahren, wobei die rechtliche Qualifikation als «Online Zugriff» nicht davon abhängen kann, ob die Bekanntgabe der gemeinsam genutzten Personendaten über Direktzugriffe auf Quellsysteme oder über «Abfrageplattformen» erfolgt, welche Daten mehrerer Quellsysteme zusammenführen und visualisieren.

## Planung

Da Online-Zugriffe zu einer besonders schwerwiegenden Beeinträchtigung der Grundrechte der betroffenen Person führen können, müssen Bundesorgane entsprechende Zugriffe planen und dabei rechtzeitig die Anforderungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) beachten:

- Der Online Zugriff muss in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein, jedenfalls, wenn er besonders schützenswerte oder auf Profiling beruhende Personendaten betrifft. In den üb-

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 3.2.4.3, Seite 24 Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz des BJ.

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 3.2.4.3, Seite 24 Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz des BJ.

<sup>3</sup> Vgl. Kapitel 3.1.3, Seite 16 Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz des BJ.



rigen Fällen ist der Online-Zugriff zumindest in der Verordnung aufzuführen, damit das Legalitätsprinzip und die Transparenz gewahrt sind.<sup>4</sup>

- Das Legalitätsprinzip verlangt eine hinreichende Bestimmtheit von gesetzlichen Regelungen. Sie müssen so präzise formuliert sein, dass es der betroffenen Person möglich ist, zu erkennen, welche Behörde welche Datenkategorien zu welchem Zweck (wer, was, warum) bearbeitet und in manchen Fällen auch, welches die Bearbeitungsform ist, insbesondere bei einem Online-Zugriff.<sup>5</sup>
- In qualitativer Hinsicht muss aus den Rechtsgrundlagen hervorgehen, dass der Zugriff der fremden Behörde unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes auf ausgewählte Datenkategorien begrenzt wird, die für die Unterstützung hinreichend bestimmter Bearbeitungszwecke der fremden Behörde relevant sind. Es muss also begründet sein, für welche Aufgabe der fremden Behörde der Zugriff notwendig ist. Beispielsweise greift eine Behörde online auf eine speziell gekennzeichnete Datenkategorie eines fremden Systems, um eine bestimmte gesetzliche Aufgabe zu erledigen. Wenn Daten zur Erfüllung mehrerer gesetzlicher Aufgaben bearbeitet werden, muss bei der entsprechenden Regelung nach Massgabe dieser Aufgaben differenziert werden, damit ersichtlich ist, wer welche Bearbeitung zur Erfüllung welcher gesetzlichen Aufgabe durchführen darf und wie diese Bearbeitung erfolgt<sup>6</sup>. Es ist besondere Zurückhaltung geboten, wenn der Zweck des Informationssystems, auf welches zugegriffen wird, sich stark vom Zweck unterscheidet, den der Datenempfänger verfolgt. Das gleiche gilt, wenn Datenherr und Datenempfänger nicht dem gleichen Gemeinwesen angehören und es dadurch zu Datenfreischaltungen kommt, welche die Zuständigkeitsgrenzen von Bund und Kantonen durchbrechen. Bei der Beurteilung bestehender und der Planung neuer Zugriffe sind somit stets alle Arten der Datenbekanntgabe in Betracht zu ziehen und im Sinne von Varianten nach Massgabe der Grundsätze der Verhältnismässigkeit und privacy by design gegeneinander abzuwägen.<sup>7</sup>
- Weiter muss in quantitativer Hinsicht aufgrund eines Mengengerüsts nachgewiesen werden, dass die Gewährung eines Online-Zugangs geeignet und nötig ist. Dies ist der Fall, wenn jede der zu unterstützenden Aufgaben einer anderen Behörde ohne Gewährung des Online-Zugangs zu einer Häufung von manuellen oder teilautomatisierten Amtshilfegesuchen mit ähnlichen oder gleich lautenden Begründungen führt. Zudem muss der Kreis der Zugriffsberechtigten auf jene Teile des Personals der fremden Behörde beschränkt werden, das über die nötige Spezialisierung und Ausbildung verfügt, um die zu unterstützenden Aufgaben rechtskonform durchzuführen.
- Bei bedeutenden Vorhaben, die angesichts des grossen Umfangs und hohen Intensität der Online-Datenteilung sowie der besonders schützenswerten Natur der geteilten Daten potentiell schwer in die Grundrechte, Persönlichkeit und Rechtsschutzinteressen zahlreicher Personen eingreifen, ist eine Datenschutz Folgenabschätzung zu erstellen.

---

<sup>4</sup> Vgl. Kapitel 3.2.4.3, Seite 24 Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz des BJ.

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 3.1.1, Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz des BJ.

<sup>6</sup> Vgl. Kapitel 3.1.3, Seite 16 Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz des BJ.

<sup>7</sup> Vgl. Kapitel 2.2.2 der Übersicht des BJ «4.3 Totalrevision des Datenschutzgesetzes (DSG) - Übersicht zu den wichtigsten Änderungen für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen betreffend Datenbearbeitungen durch Bundesorgane»



## Begründung

Gegenüber den politischen Genehmigungsbehörden müssen die Bundesorgane mit hinreichender Begründungstiefe ausweisen, dass die vorgenannten Anforderungen des Datenschutzgesetzes erfüllt sind. Vorbringen, wonach geplante Online-Verknüpfungen von Behörden dem zeitgemässen Erfordernis der Digitalisierung der Verwaltungen nach Massgabe des heute technisch Machbaren entsprechen und als solches weder einer besonderen Rechtfertigung noch zweck- oder umfangmässiger Beschränkungen bedürften, sind rechtlich nicht haltbar. Solche Blankettforderungen kollidieren nicht nur mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz, sondern auch mit den gesetzlichen Pflichten behördlicher Bearbeitungsverantwortlicher, die mit neuen Verknüpfungen einhergehenden Risiken für die Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen auszuweisen und hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Intensität gegebenenfalls mit bereits bestehenden Verknüpfungen zu vergleichen. Auch dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Gesetzmässigkeit und den strengen Anforderungen der Rechtsprechung an die Bestimmtheit der Gesetzgebung müssen Bundesorgane bereits bei der Planung neuer Verknüpfungen die nötige Beachtung schenken. Der Fortschritt der technischen Möglichkeiten darf nicht zu einer unbesehenen Vernetzung aller Behörden führen, die sich über die Zuständigkeitsgrenzen des in örtlicher und sachlicher Hinsicht machtteilig ausgestalteten Rechtsstaates hinwegsetzt.

18.06.2024