



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ

Direktionsbereich Privatrecht

Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen EAZW

Schnittstellen zu Infostar aus rechtlicher Sicht

Datenaustausch zwischen dem Informatisierten
Standesregister (Infostar) und anderen elektronisch
geführten Datenbanken/Registern

Referat, vorgetragen von Mario Massa, Fürsprecher und Notar, Vorsteher des
Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen EAZW, an der Jahresversammlung
der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst KAZ am
26./27. April 2007 in Elm GL

Mario Massa, Vorsteher
Fürsprecher und Notar
Bundesrain 20, 3003 Bern
Tel. +41 31 325 51 44, Fax +41 31 324 26 55
mario.massa@bj.admin.ch
www.eazw.admin.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Informatisiertes Standesregister Infostar
2. Allgemeine Rechtsgrundlagen für den Datenaustausch
 - 2.1 Privatrecht
 - 2.1.1 Datenbekanntgabe
 - 2.1.2 Abrufverfahren
 - 2.2 Datenschutzrecht
3. Übersicht über die einzelnen Schnittstellen
 - 3.1 Schnittstellen nach ZGB
 - 3.1.1 Zentrales Informationssystem Ausweisschriften ISA
 - 3.1.2 Automatisiertes Fahndungsregister RIPOL
 - 3.1.3 Vollautomatisiertes Strafregister VOSTRA
 - 3.1.4 Nachforschungen nach vermissten Personen
 - 3.2 Spezialgesetzlich geregelte Schnittstellen
 - 3.2.1 Bundesamt für Statistik BFS
 - 3.2.2 Zentrales Migrationsinformationssystem ZEMIS
 - 3.2.3 Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer VERA
 - 3.2.4 Nationale Datenbank für Sport NDS
 - 3.2.5 Registerharmonisierungsgesetz RHG
 - 3.2.6 Nouveau Numéro de Sécurité Sociale NNSS
 - 3.2.7 Dokumentenübermittlung EAZW
 - 3.3 Völkerrechtlich zu regelnde Schnittstellen
4. Fazit

1. Informatisiertes Standesregister Infostar

Nach Massgabe des Art. 39 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210), der in seiner novellierten Fassung am 1. Juli 2004 in Kraft getreten ist (AS 2004 2911 2915; BBl 2001 1639), werden zur Beurkundung des Personenstandes elektronische Register geführt. Über die Wahl des Gesetzgebers für den Plural („elektronische Register“) mag man nicht ganz glücklich sein, denn das Informatisierte Standesregister (im Folgenden: Infostar) wird als ein einziges Register geführt. Die bisher in den papiernen Einzelregistern (Ereignisregister) und im papiernen Sammelregister (Familienregister) beurkundeten Rechtstatsachen werden nunmehr in das eine und einzige elektronische Beurkundungssystem Infostar aufgenommen. Somit wäre eigentlich die Wahl des Singulars in Art. 39 Abs. 1 ZGB angezeigt gewesen. Doch sind wir nicht hier, um den Gesetzgeber des ZGB zu kritisieren, sondern wir wollen einige Schlaglichter auf das rechtliche Zusammenspiel unseres Beurkundungssystems mit anderen Datenbanken und Registern werfen. Dieses Zusammenspiel, so sagen uns die Informatiker, nennt man Schnittstellen.

Infostar hat sich zur Personen-Datenbank schlechthin gemausert. Und das innert kürzester Zeit, ist doch Art. 39 Abs. 1 ZGB, wie eingangs erwähnt, erst Mitte 2004 in Kraft getreten. Weshalb konnte sich Infostar derart rasch und derart gut etablieren?

Den Schlüssel zur Beantwortung dieser Frage finden wir in Art. 9 Abs. 1 ZGB. Nach dieser Bestimmung erbringen öffentliche Register für die durch sie bezeugten Tatsachen vollen Beweis, solange nicht die Unrichtigkeit ihres Inhaltes nachgewiesen ist. Diese gesetzliche Regel weicht vom allgemeinen Grundsatz der freien Beweiswürdigung in den Anwendungsbereichen der öffentlichen Register und Urkunden nach Bundeszivilrecht (Zivilstandsregister, Grundbuch, Handelsregister) ab. Gestützt auf diese Regel darf und muss jedermann davon ausgehen, dass die in diesen Registern beurkundeten und durch Auszüge daraus dokumentierten Tatsachen beweisrechtlich hinlänglich bezeugt sind – unter Vorbehalt des Nachweises ihrer Unrichtigkeit (im Zivilstandswesen: Art. 42 f. ZGB). Diese von Art. 9 Abs. 1 ZGB den Zivilstandsregistern (heute: Infostar) verliehene erhöhte Beweiskraft ist es, welche in rechtlicher Hinsicht die darin enthaltenen Informationen über Daten in anderen Registern (heute mehr und mehr: in anderen elektronischen Registersystemen) erhebt: Unsere Daten geniessen das rechtliche Prädikat des vollen Beweises gemäss Art. 9 Abs. 1 ZGB.

Indessen, mit diesem rechtlichen Prädikat alleine gewinnen wir noch keinen Blumentopf. Hinzu kommt ein faktisches Moment. Seit dem Inkrafttreten des Art. 39 Abs. 1 ZGB Mitte 2004 haben wir über 4 Millionen Personen in unsere Datenbank aufgenommen. Andere Datenbanken sind zwar vollständiger (man denke beispielsweise an die Einwohnerregister der Gemeinden, in welchen [fast] sämtliche Bewohner unseres Landes aufgenommen sind), aber weniger effektiv und weniger oder gar nicht vernetzt, während wir über eine zentrale Datenbank verfügen, an die sämtliche Zivilstandsbehörden unseres Landes angeschlossen sind. Die hohe (nicht nur rechtliche, sondern auch faktische) Qualität unserer Daten macht das Defizit, dass wir noch nicht alle Personen in unsere Datenbank aufgenommen haben, mehr als wett. Dies insbesondere auch, weil absehbar ist, dass dieses Defizit in wenigen Jahren abgetragen sein wird, wenn die so genannte Rückerfassung aus den Papierregistern abgeschlossen und alle Verknüpfungen zwischen den in der Datenbank figurierenden Personen hergestellt sein werden (vgl. den Jahresbericht des Sprechenden über die Tätigkeiten des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen EAZW in den Jahren 2006 und 2007, dortige Ziff. 8.4). Wir befinden uns, mit anderen Worten, in einer Übergangszeit, die nur noch wenige Jahre andauern wird. Das wissen insbesondere die Betreiber der anderen Datenbanken, welche Daten von Personen verwalten. Es sind diese Datenbanken, die bereits in der heutigen Übergangszeit ein reges Interesse an Infostar bekunden. Dieses Interesse wird

durch die gesetzlichen Auflagen des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister verstärkt (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; BBI 2006 427).

2. Allgemeine Rechtsgrundlagen für den Datenaustausch

2.1 Privatrecht

2.1.1 Datenbekanntgabe

Unter dem Marginalie „Datenschutz und Bekanntgabe der Daten“ statuiert der am 1. Juli 2004 in Kraft getretene Art. 43a Abs. 3 Satz 1 ZGB (AS 2004 2911 2915; BBI 2001 1639), dass der Bundesrat die Behörden ausserhalb des Zivilstandswesens bestimmt, denen die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nötigen Daten regelmässig oder auf Anfrage bekannt gegeben werden. Nach Massgabe von Satz 2 derselben Bestimmung bleiben die Vorschriften über die Bekanntgabe nach einem kantonalen Gesetz vorbehalten. Die Bekanntgabe von Daten an Behörden ausserhalb des Zivilstandsdienstes nach Abs. 3 des neuen Art. 43a ZGB entspricht dem bisherigen Recht. Die Auskunftsberechtigung richtet sich heute nach Art. 44 ff. der Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV; SR 211.112.2) oder aber nach besonderen Erlassen (Beispiel: Art. 112a des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11). Die Beschränkung auf das Kriterium der zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben nötigen Daten wurde mit der Gesetzesnovelle vom 1. Juli 2004 neu auf Gesetzesstufe verankert, wobei schon nach altem Recht ein Vorbehalt für eine Bekanntgabe von Daten nach kantonalem Recht galt (Art. 128 aZStV), der neu auf die Stufe des ZGB angehoben und gleichzeitig strenger gefasst wurde, indem seit 1. Juli 2004, d.h. dem Datum des Inkrafttretens des Art. 43a ZGB, ein kantonales Gesetz im formellen Sinne erforderlich ist.

2.1.2 Abrufverfahren

Art. 43a Abs. 4 ZGB schliesst die Bekanntgabe von Daten im Abrufverfahren für Behörden ausserhalb des Zivilstandsdienstes, mit Ausnahme der ausdrücklich darin genannten Stellen, aus. In diesen ausdrücklich erwähnten Fällen geht es um heikle Abwägungen zwischen datenschutzrechtlichen Interessen einerseits und ausgewiesenen Bedürfnissen nach raschen Verfahrensabläufen andererseits.

Die entsprechenden Voraussetzungen beim Erlass des Art. 43a Abs. 4 ZGB erfüllten nur die ausstellenden Behörden für Schweizer Ausweise, inkl. die Schweizer Vertretungen im Ausland (Art. 43a Abs. 4 Ziff. 1; dazu Ziff. 3.1.1 hienach), die für die Führung des automatisierten Fahndungssystems zuständige Stelle des Bundes und die Filtrierstellen der kantonalen und allenfalls städtischen Polizeikorps (Art. 43a Abs. 4 Ziff. 2; dazu Ziff. 3.1.2 hienach), sowie das Bundesamt für Justiz BJ für die Führung des automatisierten Strafregisters (Art. 43a Abs. 4 Ziff. 3; dazu Ziff. 3.1.3 hienach) und die für die Nachforschung nach vermissten Personen zuständige Stelle des Bundes (Art. 43a Abs. 4 Ziff. 4; dazu Ziff. 3.1.4 hienach).

2.2 Datenschutzrecht

Nach Massgabe des Art. 17 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) dürfen Behörden Personendaten nur bearbeiten, wenn dafür eine (materiell-) gesetzliche Grundlage besteht, wobei die Personendaten nach Art. 7 desselben Gesetzes durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten zu schützen sind. Näheres ist in der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG; SR 235.11) geregelt. Diese Grundsätze gelten auch für Schnittstellen, sofern damit ein „Bearbeiten von Daten“ im Sinne des Art. 17 Abs. 1 DSG in der einen oder andern der beiden (oder mehreren) der durch die Schnittstelle verbundenen Datenbanken einhergeht.

3. Übersicht über die einzelnen Schnittstellen

3.1 Schnittstellen nach ZGB

3.1.1 Zentrales Informationssystem Ausweisschriften ISA

Die in Art. 43a Abs. 4 Ziff. 1 ZGB geregelte Schnittstelle zwischen Infostar und dem so genannten Zentralen Informationssystem Ausweisschriften ISA ist seit 2005 operabel. In die Schnittstelle integriert sind die Schweizer Vertretungen im Ausland, soweit sie Ausweise für Schweizer Bürger ausstellen. Der Zugriff im Abrufverfahren ist auf die Daten beschränkt, welche für die Überprüfung der Identität einer Person im Rahmen der spezialgesetzlichen Aufgaben nötig sind. Wie schon nach früherem Recht bilden die Personenstandsdaten die Grundlage für die Ausstellung der Schweizer Pässe und Identitätskarten; eine rasche Überprüfung der Daten, auch auf den schweizerischen Vertretungen im Ausland, in einem besonders rationellen Verfahren liegt im Interesse des Bürgers. Von dieser Effizienz konnte sich der Sprechende an einer Demonstration der Schnittstelle am 27. Februar 2007 selber überzeugen.

3.1.2 Automatisiertes Fahndungsregister RIPOL

Was die nach Art. 43a Abs. 4 Ziff. 2 ZGB vorgesehene Schnittstelle zum automatisierten Fahndungsregister RIPOL betrifft, so steht eine Realisierung noch aus.

3.1.3 Vollautomatisiertes Strafregister VOSTRA

Die in Art. 43a Abs. 4 Ziff. 3 ZGB erwähnte Schnittstelle zum Vollautomatisierten Strafregister VOSTRA ist seit 2005 in Betrieb. Dabei handelt es sich indessen um keine Schnittstelle im technischen Sinne, vielmehr wurden drei Personen der Hauptabteilung Strafrecht des Bundesamtes für Justiz BJ Infostar-spezifische Rollen (Sichten nur der Oberfläche resp. des aktuellsten Standes) zugeteilt.

3.1.4 Nachforschungen nach vermissten Personen

Die Realisierung dieser nach Art. 43a Abs. 4 Ziff. 4 ZGB vorgesehenen Schnittstelle steht noch aus.

3.2 Spezialgesetzlich geregelte Schnittstellen

3.2.1 Bundesamt für Statistik BFS

Aufgrund von Art. 4 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BStatG; SR 431.01) sowie des Anhanges zur Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (SR 431.012.1) besteht seit 2004 eine Schnittstelle zum Bundesamt für Statistik BFS.

3.2.2 Zentrales Migrationsinformationssystem ZEMIS

Die vormaligen Bundesämter für Ausländerfragen BFA und für Flüchtlinge BFF hatten zur Unterstützung ihrer Kernprozesse Informatiksysteme im Einsatz. Heute sind diese beiden Einheiten im Wesentlichen im Bundesamt für Migration BFM aufgegangen. Das zentrale Ausländerregister ZAR besteht seit 1982, das automatisierte Personenregistratursystem AUPER wurde 1985 eingeführt. Beide Systeme sind veraltet und genügen den heutigen Anforderungen an eine Datenbank weder in technischer noch in datenschutzrechtlicher Hinsicht; insbesondere die ungenügende Differenzierung von Zugriffsprofilen ist datenschutzrechtlich unbefriedigend. Deshalb ist das BFM zur Zeit daran, diese beiden Datenbanken im neuen Zentralen Migrationsinformationssystem ZEMIS zu vereinigen, das frühestens ab Herbst 2007 operabel sein wird.

Nach Massgabe des Art. 9 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; SR 142.51) haben, nebst anderen, namentlich die kantonalen und kommunalen Bürgerrechtsbehörden im Ab-rufverfahren Zugang auf die bearbeiteten Daten im Ausländerbereich. In der Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513) finden sich die Ausführungsbestimmungen. Die Realisierung einer Schnittstelle zwischen Infostar und ZEMIS wurde noch nicht an die Hand genommen.

3.2.3 Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer VERA

Die schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen führen gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes vom 24. März 2000 über die Bearbeitung von Personendaten im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (SR 235.2) ein Matrikelregister mit Daten über die ihnen gemeldeten Personen. Detailvorschriften finden sich in der Verordnung vom 7. Juni 2004 über die Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (VERA-Verordnung; SR 235.22). Hier haben erste Kontakte mit uns stattgefunden, Detailarbeiten stehen jedoch noch aus. Heute werden die Bedürfnisse der Schweizer Vertretungen im Ausland durch die ISA-Schnittstelle abgedeckt (Ziff. 3.1.1 hievore).

3.2.4 Nationale Datenbank für Sport NDS

Im Bundesgesetz vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport (SR 415.0) fehlt zur Zeit eine formell-gesetzliche Grundlage; in Art. 5 Abs. 2 lit. a der Verordnung vom 30. Oktober 2002 über die nationale Datenbank für Sport (VNDS; SR 415.051.1) sind jedoch die zu erhebenden Personendaten erwähnt. Das Bundesamt für Sport BASPO prüft zur Zeit die Schaffung gesetzlicher Grundlagen, die dereinst eine Schnittstelle ermöglichen sollen.

3.2.5 Registerharmonisierungsgesetz RHG

In Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02) stehen an erster Stelle nicht etwa die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister, wie der Titel des Gesetzes erwarten liesse, sondern – wie könnte es anders sein – „das von den Kantonen geführte und vom Bundesamt für Justiz betriebene Informatisierte Standesregister (Infostar)“. Ziel des Gesetzes sind Vereinfachungen bei der Nutzung von Registerdaten durch die Statistik und beim gesetzlich geregelten Datenaustausch zwischen amtlichen Personenregistern des Bundes und der Kantone. Es leistet damit auch einen Beitrag zur Entwicklung des E-Government in der Schweiz.

Das Gesetz sieht zudem vor, dass die neue Versichertennummer, welche die heutige AHV-Nummer ablösen wird, als gemeinsames Merkmal in den vom RHG bezeichneten Personenregistern auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene geführt werden soll (dazu Ziff. 3.2.6 hienach). Damit können die gesetzlich geregelten Datenkommunikationsprozesse zwischen amtlichen Personenregistern vereinfacht werden. Heute werden in den Personenregistern auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene eigene, nicht koordinierte Personennummierungen geführt. Der Datenaustausch zwischen diesen Registern war bisher mangels einer sicheren und eindeutigen Identifikation der Personen nicht automatisierbar. Das heisst, die elektronisch vorhandenen Daten müssen beispielsweise bei Umzügen immer wieder ab Papier von Hand neu erfasst und kontrolliert werden. Diese Medienbrüche und Doppelspurigkeiten führen zu unnötigem Aufwand für Verwaltung, Bevölkerung und Statistik, der den heutigen technischen Möglichkeiten entsprechend vermieden werden soll.

3.2.6 Nouveau Numéro de Sécurité Sociale NNSS

Mit einer Revision der Art. 50 ff. des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) werden gesetzliche Grundlagen zur Einführung der neuen Versicherungsnummer NNSS geschaffen. Das EAZW ist zur Zeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen BSV daran, die Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV; SR 831.101) sowie die ZStV einer Partialrevision zu unterziehen, um Regeln für die Organisation der Schnittstelle zwischen Infostar und der Zentralen Ausgleichskasse ZAS der AHV, Genf, zu regeln.

3.2.7 Dokumentenübermittlung EAZW

Dem Bericht des Sprechenden über die Tätigkeiten des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen EAZW in den Jahren 2006 und 2007 ist zu entnehmen (dortige Ziff. 9.2), dass das Bundesamt für Justiz BJ die Mechanismen der Dokumentenübermittlung des EAZW überprüfen lässt. Der Frage, welche gesetzlichen und/oder verordnungsmässigen Änderungen nötig sind, werden wir uns widmen, sobald sich die technisch und organisatorisch anvisierte Lösung konkretisiert.

3.3 Völkerrechtlich zu regelnde Schnittstellen

Die Commission Internationale de l'Etat Civil CIEC verfolgt ein Projekt, das es den Behörden der Mitgliedstaaten dereinst ermöglichen soll, Zivilstandsurkunden elektronisch untereinander auszutauschen. Wie nicht anders zu erwarten, blicken nicht nur die Datenbank-Behörden

der Schweiz mit wachem Auge auf Infostar, sondern auch die für das Zivilstandswesen zuständigen Ministerien der CIEC-Mitgliedstaaten, da uns der ausgezeichnete Ruf unseres Beurkundungssystems Infostar vorseilt. Wohin die Reise mit diesem CIEC-Projekt uns noch führen wird, ist heute völlig ungewiss. Was die rechtliche Seite anbelangt, wird dafür ein völkerrechtlicher Vertrag (CIEC-Konvention) vonnöten sein; welche innerstaatlichen Vorschriften zu ändern oder neu zu erlassen sein werden, wird sich noch zeigen.

4. Fazit

Eine Gesamtkonzeption für die rechtliche Regelung von Schnittstellen fehlt. Das DSG regelt nur generalklauselartig die wichtigsten Grundsätze und verweist für die einzelnen Verwaltungstätigkeiten auf die entsprechenden spezialgesetzlichen Grundlagen. Für das Zivilstandswesen können diese im Zivilrecht, d.h. im ZGB (Ziff. 3.1 hievor), im übrigen Bundesrecht (Ziff. 3.2) oder gar im Völkerrecht liegen (Ziff. 3.3 hievor). Damit soll erreicht werden, dass sich der Bundesgesetzgeber bei jedem einzelnen neuen Projekt mit dessen konkreten Risiken der Datenbearbeitung auseinander setzen und die spezifischen Regelungen und Massnahmen in jedem Einzelfall neu treffen muss. „Obwohl dieser Auftrag an den Gesetzgeber zu begrüßen ist, hat sich gezeigt, dass die bereichsspezifischen Rechtsgrundlagen in der Regel – je einzeln für sich gesehen – zwar gerechtfertigt und angemessen sein mögen, in ihrer Summe jedoch zur eigentlichen Gefahr für die informationelle Selbstbestimmung werden können. Die Konzeption des geltenden Datenschutzrechts wird deshalb kritisiert und es wird de lege ferenda gefordert, dass der Gesetzgeber auch eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen und die Risiken und Gefahren der Informationsgesellschaft vermehrt in die öffentlichen Diskussion einzubringen habe“ (Yvonne Jähri/Marcel Studer, in: Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz, 2. Aufl., Basel 2006, N. 3 ad Art. 17 DSG).

Diese Diskussion wird für uns in den kommenden Jahren, infolge des von allen Seiten bekundeten regen Interesses an Infostar, herausfordern.