

Ergebnisbericht der Anhörung

zur Änderung der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung)

1. Ausgangslage.....	2
2. Anhörungsadressaten	2
3. Grundsatzbeurteilung der Vorlage.....	2
4. Ergebnisse im Einzelnen.....	3
Artikel 14 Stichprobenregister	3
Artikel 16 Datenlieferungen an das BFS	3
Artikel 17 Art und Termine der Lieferungen	4
Artikel 18 Plausibilisierung	4
Artikel 19 Aufwandentschädigung.....	4
Artikel 21 Weitergabe von Stichproben.....	4
Artikel 23 Information an das BFS	5
Artikel 24 Übergangsbestimmung	5
5. Andere Bemerkungen.....	5

1. Ausgangslage

Das heutige Stichprobenregister des BFS basiert auf Datenlieferungen der Swisscom Directories AG. Die Lieferungen werden quartalsweise erneuert und enthalten nur die Daten von Kundinnen und Kunden, die sich in ein öffentliches Telefonverzeichnis eingetragen haben. Die Abdeckung hat in den letzten Jahren laufend abgenommen. Die Verschlechterung der Abdeckung ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Zum einen ist es seit der Liberalisierung der Fernmeldedienste für die Telefonkundinnen und -kunden des Festnetzbereiches nicht mehr obligatorisch, sich in ein öffentlich zugängliches Telefonverzeichnis eintragen zu lassen. Zum anderen hat der Anteil der Mobiltelefonkundinnen und -kunden, die über keinen Festnetzanschluss verfügen, zugenommen.

Um die Abdeckung des Stichprobenregisters zu verbessern und in Zukunft sicherzustellen, wurde bei der Revision des Fernmeldegesetzes (FMG) Artikel 10 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) um die Absätze 3^{quater} und 3^{quinquies} erweitert¹. Mit deren Inkrafttreten am 1. April 2007 hat das BFS die gesetzliche Grundlage erhalten, ein Stichprobenregister zu führen, basierend auf den Kundendaten der Anbieterinnen von öffentlichen Telefondiensten.

Für den Aufbau und Betrieb des Stichprobenregisters hat der Bundesrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Diese werden in die bestehende Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes² eingefügt. Die Umsetzung erfolgt in zwei Etappen. In der ersten Etappe wird der Bereich der Festnetztelefonie geregelt. Damit wird eine Abdeckung von 95 % aller Kundinnen und Kunden erreicht. Die entsprechende Verordnungsänderung soll auf den 10. Februar 2008 in Kraft gesetzt werden. Der Bereich der Mobiltelefonie wird in der zweiten Etappe ab Anfang 2008 in Angriff genommen. Der Grund für die Etappierung liegt darin, dass die Verwendung der Mobiltelefonie bei statistischen Erhebungen Fragen beinhaltet, die einer vertieften Analyse bedürfen.

Vom 17. September bis 8. Oktober 2007 hat das Bundesamt für Statistik (BFS) eine Anhörung über den Entwurf zur Änderung der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung) durchgeführt.

2. Anhörungsadressaten

Zur Teilnahme am Anhörungsverfahren in Bezug auf die Regelung des Bereichs der Festnetztelefonie wurden die Anbieterinnen von Festnetzdiensten - im Weiteren nur noch als Anbieterinnen bezeichnet - eingeladen. Von den insgesamt 60 eingeladenen Anbieterinnen haben die folgenden sieben eine schriftliche Stellungnahme über die Vorlage abgegeben: COLT Telecom AG, Phonegroup SA, Swisscom AG, Sunrise Communications AG, Tele2 Telecommunication Services AG, Ville de Sion (Service Eau et Energie) und SOLPA AG mit Xenoncom GmbH.

3. Grundsatzbeurteilung der Vorlage

Auf den ersten Blick könnte die geringe Rücklaufquote der Stellungnahmen erstaunen. Tatsache ist jedoch, dass viele der Anbieterinnen gar nicht direkt von den Bestimmungen betroffen sind, weil sie im Festnetzbereich beispielsweise nur Geschäftskunden oder gar keine Endkunden haben. Von den Anbieterinnen, die tangiert sind, haben ebenfalls nicht alle reagiert. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass das BFS die Ausführungsbestim-

¹ AS 2007 921

² SR 431.012.1

mungen in enger Zusammenarbeit mit den Anbieterinnen erarbeitet hat und deren Anliegen somit direkt in die Verordnungsbestimmungen eingeflossen sind.

Die Anbieterinnen begrüssen die beabsichtigten Änderungen und machen keine materiellen Änderungsvorschläge. In den Anhörungsantworten haben sie vor allem Bemerkungen gemacht, die dem BFS bereits in der externen Arbeitsgruppe mit den Anbieterinnen zur Kenntnis gebracht wurden. In einer Stellungnahme wird beispielsweise nochmals erwähnt, dass die stete Gewährleistung des Datenschutzes besonders wichtig sei und dass besondere Rücksicht auf die nicht in einem öffentlichen Telefonverzeichnis eingetragenen Kunden genommen werden müsse. Die separate Lieferung der Korrespondenzsprache, die bilateral mit den jeweiligen Anbieterinnen vereinbart werden soll, wird voll und ganz unterstützt. Einzelne Anbieterinnen betonen jedoch, dass die Korrespondenzsprache nur teilweise in den Kundendaten vorhanden sei und auch nur für unternehmensinterne Zwecke verwendet würde.

4. Ergebnisse im Einzelnen

Artikel 14 Stichprobenregister

Die Phonegroup SA stellt fest, dass sie keine Endkunden in der Schweiz hat und deswegen keine der verlangten Kundendaten liefern könne. Einzelne Anbieterinnen weisen hinsichtlich der Lieferung der Korrespondenzsprache darauf hin, dass sie dieses Merkmal nicht konsequent über alle Kundinnen und Kunden erfassen und deshalb auch nicht vollständig an das BFS liefern könnten. Grundsätzlich sei aber die Korrespondenzsprache mit der zugehörigen Rufnummer verfüg- und lieferbar. Ville de Sion (Service Eau et Energie) informiert, dass sie die Korrespondenzsprache nicht erfasse; die Korrespondenzsprache sei jedoch grundsätzlich französisch.

Artikel 16 Datenlieferungen an das BFS

Im Zusammenhang mit der Lieferung der Korrespondenzsprache schlägt die COLT Telecom AG vor, es sei zu überprüfen, ob der Betrieb des Dienstes zur Standortidentifikation (Notrufdatenbank) um das Merkmal der Korrespondenzsprache erweitert werden könne. Dies stelle nämlich die einfachste Lösung für die Lieferung dieses Merkmals dar.

Die Swisscom AG als Grundversorgungskonzessionärin unterstützt die Bestimmung von Absatz 3, wonach für die Qualität der von den Anbieterinnen an die Grundversorgungskonzessionärin gelieferten Daten diese selbst verantwortlich seien. Die Swisscom AG nehme selber nämlich keine Qualitätskontrollen bei diesen Daten vor. Mit dieser Bestimmung erfolge die Korrektur im Falle von Mängeln effizient und verursachergerecht durch die jeweiligen betroffenen Anbieterinnen. Die Sunrise Communications AG verlangt jedoch die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung oder aber - beim Belassen der Bestimmung - einen Zusatz, der besagt, dass die Anbieterinnen nicht für Schäden, die auf mangelhafte Datensätze zurückzuführen sind, haften. Sie führt aus, dass eine Haftung für allfällige Schäden auf Grund von mangelhaften Datensätzen grundsätzlich abzulehnen sei. Zum einen, weil die Datensätze ohne Verschulden der Anbieterinnen fehlerhaft sein könnten. Zum anderen, weil solche Fehler durch die Anbieterinnen im Zeitpunkt der Datenübermittlung unmöglich erkannt werden könnten. Des Weiteren sei es mehr als fraglich, ob eine Schadenersatzpflicht auf Verordnungsstufe überhaupt eingeführt werden dürfe. Mit einer solchen Haftungsnorm würden keine bestehenden Rechte und Pflichten konkretisiert, sondern neue geschaffen. Insofern gehöre eine solche Norm in ein Gesetz im formellen Sinn und dürfe nicht auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Artikel 17 Art und Termine der Lieferungen

Die datenschutzrechtlichen Massnahmen werden von allen Anbieterinnen gutgeheissen. Hinsichtlich der separaten Lieferung der Korrespondenzsprache wünscht die COLT Telecom AG, dass die zu liefernde Datei immer den gesamten Kundenstand umfassen soll, obwohl die Korrespondenzsprache nur für die in einer Stichprobe gezogenen Personen erforderlich sei. Dadurch könne eine zusätzliche Datenanforderung durch das BFS im Nachhinein mit einem von Artikel 17 Absatz 2 abweichenden Liefertermin vermieden werden. Darum solle sich der Liefertermin gemäss Artikel 17 Absatz 1 auf die Daten gemäss Artikel 16 Absatz 1 und auch Absatz 2 beziehen.

Für die direkte Lieferung der Korrespondenzsprache an das BFS betont sie, dass das Format der zu liefernden Datei festzulegen sei. Darüber hinaus bedürfe es für die Lieferung der Korrespondenzsprache und der dazugehörenden Rufnummer keiner Verschlüsselung und keines SFTP-Formates, da die Daten anonym seien. In jedem Fall sei aber eine entsprechende Anpassung im IT-System erforderlich.

Artikel 18 Plausibilisierung

Zu den Plausibilitätskontrollen in Bezug auf die Vollständigkeit und Aktualität stellt sich die COLT Telecom AG die Frage der Verhältnismässigkeit. Das BFS erhalte nämlich die Daten von der Notrufdatenbank, die hinsichtlich der Plausibilität wesentlich höheren Ansprüchen genügen müsse als die Statistik. Wenn schon eine Plausibilitätskontrolle durchgeführt werde, solle diese gegenüber der Grundversorgungskonzessionärin erfolgen. Zudem hält sie fest, dass die Überprüfung auf Aktualität nicht sinnvoll sei, da sich in den meisten Fällen die Daten über einen Zeitraum von Jahren nicht ändern würden und daraus kein Indiz für veraltete Daten abgeleitet werden könne. In jedem Fall sei ein Vergleich von zwei aufeinander folgenden Datenlieferungen hierzu ungeeignet.

Zu der Nachlieferung bei fehlerhaften Daten schlägt die COLT Telecom AG vor, dass die direkte Nachlieferung auf einem Datenträger erfolgen solle, weil zwischen den Anbieterinnen und dem BFS keine Filetransfer-Schnittstelle gemäss Art. 17 Absatz 3 bestehe. Die Tele2 Telecommunication Services AG würde begrüssen, wenn berücksichtigt würde, dass die Suche nach der Fehlerursache bei tatsächlich fehlerhaft gelieferten Daten eine langwierige Angelegenheit darstellen könne. Sie gehe nämlich davon aus, dass die jeweiligen Anbieterinnen nicht bewusst falsche Daten liefern würden.

Artikel 19 Aufwandentschädigung

Die meisten Anbieterinnen bestätigen, dass die Aufwandentschädigungen voraussichtlich den zu erwartenden Aufwand der Anbieterinnen für die Erfüllung der in der Vorlage enthaltenen Pflichten decken würden. Die COLT Telecom AG findet, das Kostendach von maximal 2'000 Franken pro Jahr für die einmaligen Investitionskosten zur Lieferung der Korrespondenzsprache reiche aus, wenn höhere Kosten als unverhältnismässig gälten und sich dann die Lieferung erübrigen würde.

Artikel 21 Weitergabe von Stichproben

Die Swisscom AG betont, dass die Weitergabe von Kundendaten, welche nicht in einem öffentlichen Telefonverzeichnis seien, höchsten Datenschutzansprüchen genügen solle. Deshalb sei eine restriktivere Regelung als bei den eingetragenen Kundendaten durchaus gerechtfertigt. Zudem begrüsst sie insbesondere die Praxis, wonach die für die Erhebung ausgewählten Personen vor der telefonischen Kontaktnahme vorgängig schriftlich informiert würden. Diese Praxis müsse künftig, vor allem in Anbetracht der Verwendung der höchst sensiblen nicht in öffentlichen Verzeichnissen eingetragenen Kundendaten unbedingt beibehalten

werden. Die Wichtigkeit dieser grundsätzlichen Vorgehensweise unterstreiche sie ausdrücklich.

Artikel 23 Information an das BFS

Die COLT Telecom AG schlägt vor, dass grundsätzlich die Grundversorgungskonzessionärin das BFS über allfällige Änderungen der Datenformate ihrer Schnittstelle informieren solle und nicht die übrigen Anbieterinnen.

Artikel 24 Übergangsbestimmung

Die Swisscom AG unterstützt die Übergangsbestimmung im Sinne einer flexiblen und sowohl für die Anbieterinnen als auch für das BFS akzeptablen Lösung.

5. Andere Bemerkungen

Für die Umsetzung der zweiten Etappe, d.h. der Regelung der Mobiltelefonie, weist die Swisscom AG ausdrücklich darauf hin, dass frühzeitig mit den Vorbereitungsarbeiten wie Tests und Machbarkeitsanalysen begonnen werden solle, weil die Situation im Mobilfunkbereich völlig verschieden sei. Die Voraussetzung für eine schnelle Integration der Mobilfunk-Kundendaten ins Stichprobenregister sei nämlich nicht gegeben.