

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 425/2020

Urteil vom 28. Februar 2022

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiberin Dambeck.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Statistik BFS,
Espace de l'Europe 10, 2010 Neuenburg.

Gegenstand
Rechtsverweigerung / Auskunft nach Datenschutzgesetz,

Beschwerde gegen das Urteil des
Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 26. Juni 2020 (A-4391/2019).

Sachverhalt:

A.

A.a. A. _____ ersuchte das Bundesamt für Statistik (BFS) am 7. April 2019 um Auskunft gemäss Art. 8 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1). Ihm sei hinsichtlich der über ihn bearbeiteten Daten, die auf den Datenlieferungen der Kantone und Gemeinden gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02) basierten, Auskunft zu erteilen.

Das BFS teilte A. _____ mit Schreiben vom 16. April 2019 mit, im Rahmen seiner Haushalts- und Personenbefragungen Informationen zu Einzelpersonen und Haushalten zu ermitteln und diese Daten nur zu statistischen Zwecken verwenden zu dürfen. Da es sämtliche Daten anonymisieren müsse, habe es keinen Zugriff auf persönliche Daten. Einzig das Stichprobenregister, das der Ziehung von Stichproben und der Kontaktierung von Personen und Haushalten für Erhebungen diene, stelle eine Datensammlung dar. Dieses führe nichtanonymisierte Datenbestände über Privatpersonen. Über diese im Stichprobenregister vorhandenen Daten (Name, Vorname, AHV-Nummer, Gemeindegemeinde, Eidgenössischer Gebäudeidentifikator [EGID], Eidgenössischer Wohnungsidentifikator [EWID], Geburtsdatum, Geburtsort, Herkunftsgemeinde, Zuzugsdatum, Geschlecht, Zivilstand, Staatsangehörigkeit, Art des Ausweises [nur Ausländerinnen und Ausländer], Niederlassung oder Aufenthalt in der Gemeinde, Niederlassungs- oder Aufenthaltsgemeinde, Adresse, Rufnummer, Korrespondenzsprache) erteilte das BFS A. _____ - soweit vorhanden - Auskunft.

A.b. Mit Schreiben vom 24. April 2019 teilte A. _____ dem BFS mit, er bezweifle, dass die vom BFS gehaltenen Daten vollständig anonymisiert seien und keine Rückschlüsse auf eine bestimmte Person erlaubten. Er bat das BFS in diesem Zusammenhang um die Beantwortung einiger Fragen. Das BFS nahm mit Schreiben vom 15. Mai 2019 Stellung zu den Fragen und wies insbesondere darauf hin, die gelieferten Einwohnerregisterdaten würden zwecks Qualitätskontrolle jeweils mit den früher gelieferten Daten verglichen. Die Einwohnerregisterdaten würden sodann für fünf Jahre in einem geschützten elektronischen Archiv aufbewahrt, wobei darin keine Namen und Adressen mehr

enthalten seien.

A.c. A. _____ verlangte mit Schreiben vom 31. Mai 2019 die Vervollständigung der Auskunft über die ihn betreffenden Daten, wobei er auf die Aussage verwies, wonach die Einwohnerregisterdaten für fünf Jahre in einem Archiv aufbewahrt würden. Dabei handle es sich um eine Datensammlung im Sinne des DSG, über die Auskunft zu erteilen sei.

Am 4. Juli 2019 teilte das BFS A. _____ mit, es handle sich bei den archivierten Daten nicht um eine Datensammlung mit der Möglichkeit eine Person zu identifizieren. Die Daten seien anonymisiert worden und würden der Nachvollziehbarkeit der Statistikproduktion dienen.

A.d. Mit Schreiben vom 22. Juli 2019 wiederholte A. _____ sein Begehren vom 31. Mai 2019. Bei den archivierten Daten handle es sich sehr wohl um Datensammlungen im Sinne des DSG. Die Daten seien über die darin enthaltene AHV-Nummer oder mittels Kombination anderer Merkmale wie der Wohnadresse und dem Geburtsdatum nach Personen erschliessbar. Sollte das BFS nicht bereit sein, vollständig Auskunft zu erteilen, ersuche er um Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

Das BFS wiederholte mit Schreiben vom 29. August 2019, eine Einsicht in die anonymisierten archivierten Daten des Stichprobenrahmens sei nicht möglich. Weder das DSG noch das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) seien anwendbar. Anonymisierte Daten würden ausschliesslich dem Statistikgeheimnis unterstehen. Sollte er mit der Beschränkung des Zugangsrechts nicht einverstanden sein, verwies es ihn auf die Möglichkeit, einen Schlichtungsantrag nach Art. 13 BGÖ zu stellen.

B.

Am 1. September 2019 erhob A. _____ Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte insbesondere, das BFS sei anzuweisen, ihm vollständig Auskunft über diejenigen Daten zu seiner Person zu erteilen, die es im Zusammenhang mit den Datenlieferungen der Kantone und Gemeinden nach dem Registerharmonisierungsgesetz bearbeite, namentlich über die archivierten Daten des Stichprobenrahmens.

Mit Urteil vom 26. Juni 2020 qualifizierte das Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, das Schreiben des BFS vom 29. August 2019 als Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. c VwVG (SR 172.021) und wies die Beschwerde ab. Es gelangte zum Schluss, die in den archivierten Stichprobenrahmen enthaltenen Daten liessen sich A. _____ nicht zuordnen. Es sei weder von einer bestimmten noch von einer bestimmbar Person im Sinne von Art. 3 lit. a DSG auszugehen und dementsprechend liege keine Datensammlung nach Art. 3 lit. g DSG vor.

C.

A. _____ erhebt mit Eingabe vom 27. Juli 2020 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht und beantragt, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 2020 sei aufzuheben. Das BFS sei anzuweisen, ihm vollständig Auskunft über seine Daten zu erteilen, die es im Zusammenhang mit den Datenlieferungen der Kantone und Gemeinden nach dem Registerharmonisierungsgesetz über ihn bearbeite, namentlich über die archivierten Daten des Stichprobenrahmens.

Das Bundesverwaltungsgericht verweist auf das angefochtene Urteil und verzichtet auf eine Vernehmlassung. Auch das BFS verzichtet unter Verweis auf seine Korrespondenz mit dem Beschwerdeführer und seine Ausführungen im vorinstanzlichen Verfahren auf eine Vernehmlassung.

Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) kommt im Rahmen seiner Vernehmlassung vom 28. Oktober 2020 zum Schluss, dass das BFS dem Beschwerdeführer gestützt auf Art. 8 DSG auch die mit seiner AHV-Nummer verbundenen Daten im archivierten Stichprobenrahmen, die zum damaligen Zeitpunkt vorgelegen hätten, hätte bekanntgeben müssen. Der Beschwerdeführer sowie das Bundesverwaltungsgericht verzichteten auf eine diesbezügliche Stellungnahme, während das BFS am 7. Januar 2021 dazu Stellung nahm und Antrag auf Abweisung der Beschwerde stellte. Die hierauf eingegangene Stellungnahme des Beschwerdeführers wurde den anderen Verfahrensbeteiligten zugestellt.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein letztinstanzlicher Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des öffentlich-rechtlichen Datenschutzes. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a sowie Art. 90 BGG); ein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 83 ff. BGG ist nicht gegeben. Der Beschwerdeführer ist als die um

Auskunft ersuchende Person und direkter Adressat des angefochtenen Urteils zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Nachdem der Beschwerdeführer im bundesgerichtlichen Verfahren keine Rechtsverweigerung durch das BFS mehr geltend macht, wird auf diesen, im vorinstanzlichen Verfahren noch vorgebrachten Aspekt hier nicht eingegangen.

2.

Dem vorliegenden Verfahren liegt ein Gesuch des Beschwerdeführers an das BFS zu Grunde, mit dem dieser das Amt gestützt auf Art. 8 DSGVO um Auskunft hinsichtlich der über ihn bearbeiteten Daten ersuchte, die dem BFS gemäss Art. 14 RHG zur Verfügung gestellt werden.

2.1. Gemäss Art. 8 DSGVO kann jede Person vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden (Abs. 1). Der Inhaber der Datensammlung muss der betroffenen Person namentlich alle über sie in der Datensammlung vorhandenen Daten einschliesslich der verfügbaren Angaben über die Herkunft der Daten mitteilen (Abs. 2 lit. a). Als Datensammlung gilt jeder Bestand von Personendaten, der so aufgebaut ist, dass die Daten nach betroffenen Personen erschliessbar sind (Art. 3 lit. g DSGVO). Personendaten sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (Art. 3 lit. a DSGVO).

Das Auskunftsrecht gemäss Art. 8 DSGVO ist ein relativ höchstpersönliches Recht, das jeder Person voraussetzungslos zusteht (GRAMIGNA/ MAURER-LAMBROU, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, N. 4 zu Art. 8 DSGVO). Es bezieht sich auf alle in einer Datensammlung vorhandenen Daten zur um Auskunft ersuchenden Person (vgl. GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, a.a.O., N. 23 zu Art. 8 DSGVO).

2.2. Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BStatG; SR 431.01) ermittelt die Bundesstatistik in fachlich unabhängiger Weise repräsentative Ergebnisse über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Forschung, Raum und Umwelt in der Schweiz. Die zentrale Statistikstelle des Bundes ist das Bundesamt für Statistik (Art. 10 Abs. 1 Satz 1 BStatG). Für Erhebungen bei Haushalten und Personen führt das BFS ein Stichprobenregister als Hilfsinstrument (Art. 10 Abs. 3quater Satz 1 BStatG). Dieses wird quartalsweise erstellt und basiert einerseits auf Daten, welche die Kantone und Gemeinden dem BFS zur Verfügung stellen (Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 RHG), und andererseits auf Kundendaten, die Anbieterinnen von öffentlichen Telefondiensten dem BFS liefern (Art. 10 Abs. 3quater Satz 2 BStatG). Das BFS hat gestützt auf Art. 13b der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; SR 431.012.1) und Art. 27 der Registerharmonisierungsverordnung vom 21. November 2007 (RHV; SR 431.021) das Bearbeitungsreglement des Stichprobenregisters (Bearbeitungsreglement) erlassen (Bearbeitungsreglement, Ziff. 3.5).

Das Stichprobenregister enthält gemäss Art. 13a Abs. 2 Statistikerhebungsverordnung:

- die Daten nach Art. 16 Abs. 1 RHG ohne Personenbezeichnungen und Adressen sowie die Daten aus dem Gebäude- und Wohnungsregister (lit. a), die für die Konstituierung des vierteljährlichen Stichprobenrahmens und für die Ziehung der Stichproben genutzt werden (Bearbeitungsreglement, Ziff. 4.1);
- die Daten des Adressverzeichnisses nach Art. 16 Abs. 3 RHG (Adressverzeichnis; lit. b), das - durch Abgleich der AHV-Nummer - für die Vervollständigung der Stichproben mit Namen, Vornamen und Adressen benutzt wird (Bearbeitungsreglement, Ziff. 4.1 und 4.2.1);
- die Kundendaten der Festnetztelefonie in der Schweiz (Telefonverzeichnis; lit. c), mit denen die Stichproben - durch ein Matchingverfahren auf der Basis der vorhandenen Namen, Vornamen und Adressen - mit Fixtelefonnummern ergänzt werden (Bearbeitungsreglement, Ziff. 4.2.2).

Dem Bearbeitungsreglement zufolge werden der vierteljährliche Stichprobenrahmen langfristig und die gezogenen Stichproben für fünf Jahre, je in anonymisierter Form, aufbewahrt. Die aufbewahrten Daten erlaubten, neben der Ziehung von repräsentativen Stichproben, die Stichproben bei Panel-Erhebungen abzugleichen, die Reproduzierbarkeit der Stichprobenziehung im Fall von Problemen zu gewährleisten sowie die Entwicklung der Abdeckung des Stichprobenregisters zu verfolgen (Bearbeitungsreglement, Ziff. 5.8). Das BFS führte in seinem Schreiben an den Beschwerdeführer vom 15. Mai 2019 aus, die Aufbewahrung der Einwohnerregisterdaten für die Statistikproduktion garantiere die Nachvollziehbarkeit der statistischen Produktion und ermögliche auch kurzfristige Statistikrevisionen. Diese statistischen Daten und Resultate enthielten keine Namen und Adressen mehr.

2.3. Wie sich aus den obigen Ausführungen ergibt (Lit. A.), hat das BFS dem Beschwerdeführer alle Informationen mitgeteilt, die dieses in den drei im Stichprobenregister enthaltenen Verzeichnissen über diesen führt. Die Auskunft hinsichtlich der Informationen im archivierten Stichprobenrahmen hat es ihm demgegenüber verweigert, da diese anonymisiert aufbewahrt würden und keine Datensammlung darstellten; die zeitlich befristete Archivierung erfolge ausschliesslich für statistische Zwecke. Wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren stellt sich auch vorliegend die Frage, ob es sich bei den archivierten Informationen des Stichprobenrahmens um Personendaten im Sinne von Art. 3 lit. a DSGVO und dementsprechend um eine Datensammlung nach Art. 3 lit. g DSGVO handelt, über die gemäss Art. 8 DSGVO Auskunft zu erteilen ist.

Mit Verweis auf die Angaben des BFS hielt die Vorinstanz im angefochtenen Urteil fest, die archivierten vierteljährlichen Stichprobenrahmen enthielten nicht alle in Art. 16 Abs. 1 RHG [richtig wohl: Art. 6 RHG] aufgeführten Merkmale. Konkret wiesen diese die Merkmale gemäss Art. 6 lit. i, l, r, s, t und u RHG nicht auf. Unbestritten ist, dass sowohl im archivierten Stichprobenrahmen als auch im Adressverzeichnis die AHV-Nummer enthalten ist.

3.

Zu prüfen ist zunächst, ob die im archivierten Stichprobenrahmen enthaltenen Informationen Personendaten im Sinne von Art. 3 lit. a DSGVO, mithin Angaben sind, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Unbestritten ist, dass es sich dabei um "Angaben" im Sinne der genannten Bestimmung handelt und diese einen Bezug zu einer Person aufweisen. Fraglich ist jedoch, ob sich die Angaben auf eine bestimmte oder zumindest bestimmbare Person beziehen.

3.1. Eine Person ist dann im Sinne von Art. 3 lit. a DSGVO bestimmt, wenn sich aus den Informationen selbst ergibt, dass es sich genau um diese Person handelt. Bestimmbar ist die Person, wenn sie allein durch die Angaben zwar nicht eindeutig identifiziert wird, aufgrund zusätzlicher Informationen aber auf sie geschlossen werden kann. Für die Bestimmbarkeit genügt jedoch nicht jede theoretische Möglichkeit der Identifizierung. Ist der Aufwand derart gross, dass nach der allgemeinen Lebenserfahrung nicht damit gerechnet werden muss, dass eine interessierte Person diesen auf sich nehmen wird, liegt keine Bestimmbarkeit vor (Botschaft vom 23. März 1988 zum Bundesgesetz über den Datenschutz [DSG], BBl 1988 II 444 f.). Die Frage ist abhängig vom konkreten Fall zu beantworten, wobei insbesondere auch die Möglichkeiten der Technik mitzuberücksichtigen sind. Von Bedeutung ist indessen nicht nur, welcher Aufwand objektiv erforderlich ist, um eine bestimmte Information einer Person zuordnen zu können, sondern auch, welches Interesse der Datenbearbeiter oder ein Dritter an der Identifizierung hat (BGE 138 II 346 E. 6.1; 136 II 508 E. 3.2 f.; Urteil 4A 365/2017 vom 26. Februar 2018 E. 5; je mit Hinweisen).

Unter Anonymisierung ist jede Massnahme zu verstehen, die bewirkt, dass die Identität der betroffenen Person nicht mehr oder nur noch mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann (BGE 144 II 91 E. 4.3; BBl 1988 II 473).

3.2.

3.2.1. Die Vorinstanz erwog, während anhand der früheren 11-stelligen AHV-Nummer die Anfangsbuchstaben des Namens, das Geburtsdatum, das Geschlecht und die Nationalität (Schweizer oder Ausländer) hätten bestimmt werden können, sei die ab dem 1. Juli 2008 schrittweise eingeführte AHV-Nummer eine "nicht sprechende" Nummer, die keinen Rückschluss auf die Person zulasse. Mit dieser in den archivierten Stichprobenrahmen enthaltenen AHV-Nummer liessen sich die Daten somit nicht einer "bestimmten" Person zuordnen.

Bestimmbar wäre der Beschwerdeführer jedoch - soweit ersichtlich - grundsätzlich dann, wenn er im Zeitpunkt einer Anfragebearbeitung gleichzeitig in einem (separaten) Adressverzeichnis erfasst wäre. So könnte insbesondere über die AHV-Nummer (und evtl. andere Daten) eine Verbindung zum Namen oder Vornamen gefunden werden bzw. eine Identifikation stattfinden. Eine solche Vorgehensweise sei jedoch von den Rechtsgrundlagen nicht gedeckt und somit unzulässig. So werde in Art. 16 Abs. 3 RHG klar festgehalten, dass die Daten im Adressverzeichnis für die "Durchführung statistischer Erhebungen" verwendet werden könnten bzw. heisse es im Bearbeitungsreglement, dass das Adressverzeichnis "nur bei der Vervollständigung der Stichproben in Anspruch genommen" bzw. "nur zu diesem Zweck gebraucht" werde. Diese Voraussetzung sei bei der vorliegenden Sachlage nicht erfüllt. Ausserdem würden die alten Adressverzeichnisse unmittelbar nach Beendigung der damit realisierten Befragungen vollständig gelöscht. Demnach müsste für einen möglichen Abgleich der Beschwerdeführer nicht nur mit einer konkreten Befragung in Zusammenhang gebracht werden können, die Befragung dürfte zugleich auch noch nicht beendet worden sein.

3.2.2. Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, bei der AHV-Nummer handle es sich um einen

Identifikator im Sinne von Art. 3 lit. e RHG, mithin um eine nicht sprechende und unveränderliche Nummer, die als funktionales Element in einem Datenbestand die eindeutige Identifikation einer Person oder Sache erlaube. Auch wenn aus den einzelnen Teilen der Nummer nicht auf Merkmale einer Person geschlossen werden könne, bestimme die AHV-Nummer als Ganzes eine Person eindeutig, bestehe darin doch der primäre Zweck der Zuweisung. Damit enthielten die archivierten Stichprobenrahmen auch dann Personendaten im Sinne von Art. 3 lit. a DSG, wenn die Personen nur über die AHV-Nummer erschlossen seien. Die vorinstanzliche Anwendung von Art. 16 Abs. 3 RHG sei sodann fehlerhaft. Ausserdem lägen nicht schon dann keine Personendaten mehr vor, wenn der Inhaber der Daten behaupte, durch organisationsinterne Massnahmen sicherzustellen, dass die für eine Ergänzung mit Personenbezeichnungen unbestrittenermassen zur Verfügung stehenden Mittel nicht zweckwidrig eingesetzt würden.

3.2.3. Der EDÖB hält in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht fest, jede Person erhalte eine eigene AHV-Nummer. Gemäss Botschaft zum Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) solle mit dem Entwurf des AHVG die Basis für die Entwicklung der AHV-Nummer in Richtung einer "administrativen Personenidentifikationsnummer" geschaffen werden, was das rechtstechnische Bindeglied zum gleichzeitig vorgeschlagenen neuen Registerharmonisierungsgesetz sei. Der Botschaft vom 23. November 2005 zur Harmonisierung amtlicher Personenregister (BBI 2006 427) sei zu entnehmen, dass auf die Einführung von sektoriellen Personenidentifikatoren verzichtet und vorgeschlagen worden sei, die neue, vollständig anonymisierte AHV-Nummer in den vom RHG bezeichneten Personenregistern zu verwenden. Zudem wies der EDÖB auf die Revision des AHVG hin, mit der die systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden weiter vorangetrieben und effizienter gestaltet werden solle. Die AHV-Nummer erlaube somit die eindeutige Identifikation einer Person. Dass es sich dabei um eine sogenannte "nicht sprechende" Nummer handle, bei der die Zusammensetzung keine Rückschlüsse auf die Person zulasse, der die Nummer zugewiesen werde, ändere daran nichts. Die Bestimmbarkeit der Person sei damit gegeben, weshalb die AHV-Nummer als Personendatum im Sinne von Art. 3 lit. a DSG gelte. Die in den archivierten Stichprobenrahmen enthaltenen Daten liessen sich somit durchaus dem Beschwerdeführer zuordnen.

3.2.4. Das BFS führt in seiner Stellungnahme an das Bundesgericht aus, im archivierten Stichprobenrahmen würden die Stichproben für fünf Jahre anonymisiert und in einem geschützten elektronischen Archiv, das nur limitiert zugänglich sei, aufbewahrt. Die AHV-Nummer sei im archivierten Stichprobenregister enthalten. Da es sich dabei um eine nicht sprechende Nummer handle, die keine Rückschlüsse auf eine Person zulasse und die Identität der betroffenen Person nicht ersichtlich sei, falle sie nicht unter die Personendaten im Sinne von Art. 3 lit. a DSG. Auch wenn die AHV-Nummer im archivierten Stichprobenrahmen geführt werde, könne keine Relation bzw. kein Rückschluss auf eine Person hergestellt werden, da die AHV-Nummer anonym sei und weder ein Name noch eine Adresse mehr vorhanden seien.

3.3.

3.3.1. Der Botschaft vom 23. November 2005 zur Harmonisierung amtlicher Personenregister ist zu entnehmen, dass mit dem RHG die bestehenden gesetzlich geregelten Datenkommunikationsprozesse zwischen amtlichen Personenregistern auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene weitgehend automatisiert werden sollen. Um Medienbrüche beim Datenaustausch in Zukunft zu vermeiden, solle die AHV-Nummer in die vom RHG bezeichneten amtlichen Personenregister als eindeutiger, nicht sprechender Identifikator eingeführt werden (BBI 2006 428). Als einheitlicher Personenidentifikator ermögliche diese unter anderem die eindeutige und sichere Identifikation von Personen in verschiedenen Registern sowie die nötigen Verknüpfungen von Informationen aus verschiedenen Personenregistern bei Bund, Kantonen und Gemeinden für statistische Zwecke. Die heute im BFS üblichen Prozesse der Erfassung von Namen und Adressen und die anschliessend notwendige Anonymisierung für die statistische Auswertung würden überflüssig, wenn eine dauerhafte Verbindung der AHV-Nummer mit den Merkmalen der zugehörigen Person im jeweiligen Register geführt werde. Namen und Adressen seien lediglich noch erforderlich, wenn die Einwohnerregister für die Ziehung von Stichproben und die Kontaktierung der Haushalte bei Erhebungen benötigt würden (BBI 2006 452).

3.3.2. Gemäss Art. 50c AHVG wird jeder Person eine AHV-Nummer zugewiesen, die in der Schweiz Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat (Abs. 1 lit. a), die im Ausland wohnt und Beiträge entrichtet oder Leistungen bezieht oder beantragt (Abs. 1 lit. b); überdies, wenn dies notwendig ist für die Durchführung der AHV (Abs. 2 lit. a) oder im Verkehr mit einer Stelle oder Institution, die zur

systematischen Verwendung der Nummer berechtigt ist (Abs. 2 lit. b). Die Zusammensetzung der AHV-Nummer darf keine Rückschlüsse auf die Person zulassen, der die Nummer zugewiesen wird (Abs. 3).

Der Botschaft vom 23. November 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Neue AHV-Versichertennummer) ist zu entnehmen, "[als] erster Schritt in Richtung Verwendung der AHV-Versichertennummer als 'administrative Personenidentifikationsnummer' oder 'Bürgernummer' ist geplant, durch ein neues Registerharmonisierungsgesetz den Einsatz der neuen AHV-Versichertennummer in verschiedenen amtlichen Registern zu regeln." (BBl 2006 507). In der Botschaft vom 30. Oktober 2019 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden) wird sodann ausgeführt, ein Personenidentifikator diene dazu, die einzelnen Informationen innerhalb einer Sammlung von Personendaten richtig zuzuordnen. Anders als die übrigen Attribute wie Name oder Vorname, die mehrfach vorkommen könnten, ermögliche ein einmaliger Identifikator eine eindeutige Zuordnung von Datensätzen und Personen. Wie andere Personenidentifikatoren des Bundes diene auch die AHV-Nummer ausschliesslich dazu, innerhalb einer Datensammlung einen Satz von Personendaten der richtigen Einzelperson zuordnen zu können. Sie werde nur zu administrativen Zwecken verwendet (BBl 2019 7367). Die systematische Verwendung der AHV-Nummer in einer Sammlung mit Personendaten führe zu einer eindeutigen Personenidentifikation und damit zu einer besseren Qualität des Datenbestands (BBl 2019 7375).

3.4.

3.4.1. Die AHV-Nummer erlaubt demnach die eindeutige Zuordnung von Informationen zu einer konkreten Person. Umgekehrt kann ein Satz von Informationen, in dem die AHV-Nummer enthalten ist, einer konkreten Person eindeutig zugeordnet werden. Ob die betroffene Person aufgrund der im archivierten Stichprobenrahmen enthaltenen Informationen als "bestimmt" im Sinne der ersten, in Art. 3 lit. a DSG genannten Alternative zu erachten ist, kann vorliegend jedoch offenbleiben. Aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt sich, dass die betroffene Person anhand der im archivierten Stichprobenrahmen enthaltenen Angaben vorliegend jedenfalls als "bestimmbar" im Sinne der zweiten, in Art. 3 lit. a DSG genannten Alternative zu gelten hat.

3.4.2. Ob eine Information aufgrund zusätzlicher Angaben mit einer Person in Verbindung gebracht werden kann, sich die Information mithin auf eine bestimmbare Person im Sinne von Art. 3 lit. a DSG bezieht, beurteilt sich aus der Sicht des jeweiligen Inhabers der Information (BGE 138 II 346 E. 6.1; 136 II 508 E. 3.4 mit Hinweisen; DAVID ROSENTHAL, in: Handkommentar zum Datenschutzgesetz, 2008, N. 20 und 25 f. zu Art. 3 DSG; BELSER/NOUREDINE, in: Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht, 2011, S. 423). Inhaber sowohl der Informationen im archivierten Stichprobenrahmen als auch im Stichprobenregister (inklusive Adressverzeichnis) ist vorliegend unbestrittenermassen das BFS. An dieses sind gemäss Bearbeitungsreglement Auskunftsbegehren gemäss Art. 8 DSG zu stellen (Bearbeitungsreglement, Ziff. 8) und dieses Amt war es auch, das dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 16. April 2019 Auskunft über die im Stichprobenregister über dessen Person gespeicherte Daten Auskunft erteilt hat.

Da die AHV-Nummer sowohl im archivierten Stichprobenrahmen als auch im Adressverzeichnis enthalten ist, können die Informationen aus diesen beiden Verzeichnissen anhand dieser Nummer miteinander verbunden werden. Insofern erachtete auch die Vorinstanz die Bestimmbarkeit der betroffenen Person als gegeben; erwog sie doch, wenn diese im Zeitpunkt einer Anfragebearbeitung gleichzeitig in einem (separaten) Adressverzeichnis erfasst wäre, könnte insbesondere über die AHV-Nummer (und eventuell andere Daten) eine Verbindung zum Namen oder Vornamen gefunden werden bzw. eine Identifikation stattfinden. Dass die Daten im Adressverzeichnis gemäss Art. 16 Abs. 3 RHG für die "Durchführung statistischer Erhebungen" verwendet werden könnten bzw. das Adressverzeichnis gemäss Bearbeitungsreglement "nur bei der Vervollständigung der Stichproben in Anspruch genommen" bzw. "nur zu diesem Zweck gebraucht" werde, wie dies die Vorinstanz festhielt, vermag die Qualifikation der fraglichen Informationen als Personendaten im Sinne von Art. 3 lit. a DSG vorliegend nicht zu beeinflussen. Abgesehen davon ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Informationen aus dem Stichprobenregister Personendaten sein sollen, nicht aber die Informationen aus dem archivierten

Stichprobenrahmen. Auch kann der Vorinstanz nicht gefolgt werden, wenn diese erwog, die alten Adressverzeichnisse würden unmittelbar nach Beendigung der damit realisierten Befragungen vollständig gelöscht, weshalb der Beschwerdeführer für einen möglichen Abgleich nicht nur mit einer konkreten Befragung in Zusammenhang gebracht werden können müsste, sondern die Befragung zugleich auch noch nicht beendet worden sein dürfte. Wie auch das BFS in seinen

Schlussbemerkungen an die Vorinstanz vom 25. November 2019 festhielt, wird die AHV-Nummer einmal vergeben und bleibt unverändert, auch wenn sich Personeneigenschaften, beispielsweise der Zivilstand, ändern. Da die AHV-Nummer konstanter Bestandteil des Adressverzeichnisses bildet, bleibt die Möglichkeit einer Verbindung der Informationen aus dem archivierten Stichprobenrahmen mit jenen aus dem Adressverzeichnis bzw. eine Identifikation der betroffenen Person erhalten, auch wenn das Adressverzeichnis vor dem archivierten Stichprobenrahmen gelöscht wird.

Das BFS hält in seiner Stellungnahme an das Bundesgericht fest, die Führung der AHV-Nummer im Archiv sei notwendig, um die Koordination zwischen den gezogenen Stichproben nachzuvollziehen und Statistiken zur Stichprobenziehung zu erstellen. Nur mit dieser Koordination könne die Belastung durch Statistikerhebungen möglichst gleichmässig auf die Schweizer Wohnbevölkerung verteilt werden, was einer Anforderung an die Arbeitsweise des BFS entspreche. Inwiefern dies der Qualifikation der Informationen im archivierten Stichprobenrahmen als Personendaten im Sinne von Art. 3 lit. a DSGVO entgegenstehen sollte, ist nicht erkennbar. Dies gilt auch für die nicht weiter substantiierten Ausführungen des BFS, wonach der archivierte Stichprobenrahmen in einem geschützten und limitiert zugänglichen Archiv aufbewahrt wird. Wie der EDÖB in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht mit Verweis insbesondere auf Art. 16 Abs. 3 i.V.m. Art. 6 lit. a, e, f und g RHG festhält, darf das BFS unter anderem sowohl die AHV-Nummer als auch die Namen, Vornamen und Wohnadressen der Personen bearbeiten. Nachdem aus dessen Sicht zu beurteilen ist, ob sich die Informationen auf eine bestimmbare Person beziehen, kann die Art der Aufbewahrung der Informationen für

deren datenschutzrechtliche Qualifikation vorliegend keine Rolle spielen.

Im Übrigen stellte der Beschwerdeführer sein Auskunftsgesuch an das BFS unter Angabe seiner AHV-Nummer, sodass diesem eine Zuordnung der den Beschwerdeführer betreffenden Informationen im archivierten Stichprobenrahmen ohne den Beizug des Adressverzeichnisses möglich war. Dies bestreitet das BFS nicht, wenn es vorbringt, ein solches Vorgehen entspreche nicht den datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

3.4.3. Zusammenfassend kann der Vorinstanz nicht gefolgt werden, wenn sie zum Schluss kam, dass sich die im archivierten Stichprobenrahmen enthaltenen Daten nicht dem Beschwerdeführer zuordnen liessen und weder von einer bestimmten noch von einer bestimmbaren Person auszugehen sei. Vielmehr lassen sich diese Informationen anhand der AHV-Nummer einer konkreten Person zuordnen, die für das BFS unter Beizug des Adressverzeichnisses identifizierbar ist. Es handelt sich bei den im archivierten Stichprobenrahmen enthaltenen Informationen somit um Personendaten im Sinne von Art. 3 lit. a DSGVO.

4.

4.1. Das Auskunftsrecht erstreckt sich gemäss Art. 8 Abs. 2 lit. a DSGVO auf alle über eine Person in einer Datensammlung vorhandenen Daten und ist mithin vom Vorliegen einer Datensammlung abhängig. Als Datensammlung gilt jeder Bestand von Personendaten, der so aufgebaut ist, dass die Daten nach betroffenen Personen erschliessbar sind (Art. 3 lit. g DSGVO). Entscheidend ist, dass die eine bestimmte Person betreffenden Daten als solche auffindbar sind oder ein (direkter oder indirekter) personenbezogener Zugriff möglich ist (Urteil 1A.225/2002 vom 27. Mai 2003 E. 1.2 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 129 I 249). Bei den automatisch geführten Datensammlungen mit ihren vielfältigen Abfragemöglichkeiten trifft dies fast unbeschränkt zu, unabhängig davon, ob Personennamen als eigentliche Suchbegriffe vorgesehen sind. Bei den manuell geführten Beständen von Personendaten fallen nicht nur jene Karteien oder Sammlungen unter den Begriff der Datensammlung, die nach den betroffenen Personen gegliedert sind, sondern auch solche, bei denen nur mittelbar, über eine Hilfsdatensammlung (z.B. ein Suchregister), ein personenbezogener Zugriff möglich ist. Keine Datensammlung stellen aber Datenbestände dar, wenn darin zwar noch Personendaten gefunden

werden können, der damit verbundene Aufwand aber übermässig gross wäre (zum Ganzen: BBl 1988 II 447 f.)

4.2. Der EDÖB hält in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht fest, die in den archivierten Stichprobenrahmen enthaltenen Daten könnten aufgrund der AHV-Nummer durchaus dem Beschwerdeführer zugeordnet werden. Es sei damit von der Erschliessbarkeit der im archivierten Stichprobenrahmen enthaltenen Daten auszugehen und das Vorliegen einer Datensammlung im Sinne des DSGVO zu bejahen.

Diese Auffassung trifft - auch mit Blick auf die obigen Ausführungen - zu. Ausserdem geht aus der dem Beschwerdeführer durch das BFS erteilten Auskunft vom 16. April 2019 hervor, dass die diesen betreffenden Daten aus den drei im Stichprobenregister enthaltenen Verzeichnissen anhand seiner

Angaben (Name, Vornamen, Wohnadresse, AHV-Nummer) haben abgerufen werden können.

4.3. Mithin hätte das BFS dem Beschwerdeführer gestützt auf Art. 8 DSG auch hinsichtlich der über diesen vorhandenen Daten im archivierten Stichprobenrahmen Auskunft erteilen müssen. Inwiefern das vom BFS wiederholt angeführte Statistikgeheimnis gemäss Art. 14 Abs. 1 BStatG dem entgegenstehen sollte, wird weder substantiiert dargelegt noch ist dies erkennbar. Dies gilt auch mit Blick auf das Vorbringen des BFS, die archivierten Daten seien lediglich dazu bestimmt, für zusätzliche statistische Auswertungen genutzt zu werden. Mit seiner Weigerung, dem Beschwerdeführer auch die über ihn im archivierten Stichprobenrahmen vorhandenen Daten mitzuteilen, hat das BFS demnach Bundesrecht verletzt.

Soweit der Beschwerdeführer beantragt, ihm sei vollständig Auskunft über die Daten zu erteilen, die das BFS im Zusammenhang mit den Datenlieferungen der Kantone und Gemeinden nach dem Registerharmonisierungsgesetz über diesen bearbeitet, geht weder aus der Beschwerde noch aus den vorinstanzlichen Akten hervor, welche Daten - über jene im archivierten Stichprobenrahmen hinaus - gemeint sein könnten. Die entsprechende Erwägung der Vorinstanz, es bestünden keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass das BFS über weitere Daten verfüge, über die es zu Unrecht keine Auskunft erteilt habe, wird vom Beschwerdeführer sodann nicht bestritten. Eine diesbezügliche Auseinandersetzung erübrigt sich somit.

5.

Nach diesen Erwägungen ist die Beschwerde gutzuheissen, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 2020 aufzuheben und das BFS anzuweisen, dem Beschwerdeführer die über ihn im archivierten Stichprobenrahmen vorhandenen Daten mitzuteilen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind weder für das bundes- noch für das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 sowie Art. 67 BGG) oder dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 2 und 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 26. Juni 2020 aufgehoben. Das Bundesamt für Statistik BFS wird angewiesen, dem Beschwerdeführer die über ihn im archivierten Stichprobenrahmen vorhandenen Daten mitzuteilen.

2.

Für das bundesgerichtliche und das bundesverwaltungsgerichtliche Verfahren werden keine Gerichtskosten erhoben und keine Parteientschädigungen zugesprochen.

3.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Bundesamt für Statistik BFS, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. Februar 2022

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Die Gerichtsschreiberin: Dambeck