



Neuenburg, 14. August 2019

Erläuternder Bericht

Bundesgesetz über das nationale System zur
Abfrage von Adressen natürlicher Personen
(Adressdienstgesetz, ADG)

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Ausgangslage | 4 |
| 1.1 | Handlungsbedarf und Ziele | 4 |
| 1.2 | Gewählte Lösung..... | 5 |
| 1.3 | Anwendungsfälle und Nutzenbewertung..... | 6 |
| 1.4 | Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates | 10 |
| | | |
| 2 | Grundzüge der Vorlage | 11 |
| 2.1 | Die beantragte Neuregelung | 11 |
| 2.1.1 | Aufbau eines nationalen Adressdienstes | 11 |
| 2.1.1.1 | Zweck des Dienstes | 11 |
| 2.1.1.2 | Fokus und Abgrenzung | 12 |
| 2.1.1.3 | Möglichkeiten der Abfrage | 12 |
| 2.1.1.4 | Daten und Datenquellen | 13 |
| 2.1.1.5 | Datenqualität | 15 |
| 2.1.2 | Nutzerkreis und Zugangsberechtigung / Accès et cercle d'utilisateurs..... | 17 |
| 2.1.2.1 | Verwaltungen und Dritte als Nutzer | 17 |
| 2.1.2.2 | Koppelung an die systematische Nutzung der AHVN..... | 17 |
| 2.1.2.3 | Zugriffs- und Nutzungskontrolle | 18 |
| 2.2 | Abstimmung von Aufgaben und Finanzen | 18 |
| 2.2.1 | Neue Aufgaben..... | 18 |
| 2.2.1.1 | Datenmanagement..... | 19 |
| 2.2.1.2 | Serviceanbieter | 19 |
| 2.2.1.3 | Domänenmanagement..... | 19 |
| 2.2.2 | Wirtschaftlichkeit..... | 20 |
| 2.2.3 | Finanzierung..... | 21 |
| 2.2.3.1 | Finanzierung nach Phasen | 21 |
| 2.2.3.2 | Finanzierungsmodell | 21 |
| 2.2.3.3 | Nutzungsbedingungen und Preismodell | 23 |
| 2.2.3.4 | Kostendeckung | 24 |
| | | |
| 3 | Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen | 24 |
| 3.1 | Ingress | 24 |
| 3.2 | 1. Abschnitt: Gegenstand und Zweck..... | 25 |
| Art. 1 | | 25 |
| 3.3 | 2. Abschnitt: Zuständige Behörde, Aufgaben und Pflichten..... | 25 |
| Art. 2 | Zuständige Behörde | 25 |
| Art. 3 | Aufgaben und Pflichten der zuständigen Behörde | 25 |
| 3.4 | 3. Abschnitt: Inhalt des Informationssystems sowie Quelle und Qualität der Daten..... | 28 |
| Art. 4 | Inhalt des Informationssystems und Quelle der Daten | 28 |
| Art. 5 | Qualität der Daten im Informationssystem | 29 |
| 3.5 | 4. Abschnitt : Zugriff auf die Daten und Pflichten der Zugriffsberechtigten..... | 30 |
| Art. 6 | Erteilen der Zugriffsberechtigungen | 30 |
| Art. 7 | Abfrageoptionen | 32 |
| Art. 8 | Abfragbare Daten | 33 |
| Art. 9 | Pflichten der Zugriffsberechtigten..... | 33 |
| 3.6 | 5. Abschnitt: Datenschutz..... | 34 |
| Art. 10 | Protokollierung und Auskunftsrecht der betroffenen Person..... | 34 |
| Art. 11 | Aufbewahrung und Vernichtung der Daten | 35 |
| 3.7 | 6. Abschnitt: Gebühren und Aufteilung der Kosten | 36 |
| Art. 12 | | 36 |
| 3.8 | 7. Abschnitt: Schlussbestimmungen | 37 |
| Art. 13 | Referendum und Inkrafttreten..... | 37 |

| | | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4 | Auswirkungen | 37 |
| 4.1 | Auswirkungen auf den Bund | 37 |
| 4.1.1 | Bund als NAD Anbieter | 37 |
| 4.1.1.1 | Entwicklung und Betrieb des Systems | 37 |
| 4.1.1.2 | Personal | 38 |
| 4.1.1.3 | Übersicht finanzielle und personelle Auswirkungen | 39 |
| 4.1.2 | Bundesverwaltung als NAD Nutzerin | 39 |
| 4.2 | Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete | 39 |
| 4.2.1 | Kantone als Datenquelle | 39 |
| 4.2.2 | Kantone als Nutzer des NAD | 40 |
| 4.2.3 | Kantonale Gesetzgebung | 40 |
| 4.2.4 | Gemeinden als Datenquelle | 40 |
| 4.2.5 | Gebührensysteem Gemeinden | 40 |
| 4.2.6 | Adressauskünfte | 40 |
| 4.2.7 | Gemeinden als Nutzerinnen des NAD | 41 |
| 4.2.8 | Dritte als Nutzer | 41 |
| 4.3 | Auswirkungen auf die Volkswirtschaft | 41 |
| 4.4 | Auswirkungen auf die Gesellschaft | 41 |
| 4.5 | Auswirkungen auf die Umwelt | 41 |
| 4.6 | Andere Auswirkungen | 41 |
| 4.6.1 | Informatik der Kantone und Gemeinden sowie zugriffsberechtigter Dritter | 41 |
| 4.6.1.1 | Bundesnahe Betriebe | 42 |
| 4.6.1.2 | Weitere Unternehmen mit dem Geschäftsmodell Adressauskunft | 42 |
| 5 | Rechtliche Aspekte | 42 |
| 5.1 | Verfassungsmässigkeit | 42 |
| 5.2 | Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz | 43 |
| 5.3 | Erlassform | 44 |
| 5.4 | Unterstellung unter die Ausgabenbremse | 44 |
| 5.5 | Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz | 44 |
| 5.6 | Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen | 44 |
| 5.7 | Datenschutz | 46 |
| 5.7.1 | Allgemeine Bemerkungen | 46 |
| 5.7.2 | Merkmale der Daten | 46 |
| 5.7.3 | Zweck des Informationssystems | 46 |
| 5.7.4 | Auskunftsrecht der betroffenen Person | 46 |
| 5.7.5 | Richtigkeit der Daten | 47 |
| 5.7.6 | Verantwortung | 47 |
| 5.7.7 | Aufbewahrung und Vernichtung der Daten | 47 |

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Öffentliche Verwaltungen wie auch Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht den Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden angehören und mit Verwaltungsaufgaben betraut sind (nachstehend: Dritte), sind bei fast allen ihren Tätigkeiten auf eine eindeutige Identifikation der betroffenen Person und die Kenntnis ihres Wohnsitzes angewiesen. In vielen Verwaltungsverfahren ist der Wohnsitz einer Person zudem entscheidend, um zu bestimmen, welche Behörde für ein bestimmtes Verfahren überhaupt zuständig ist. Die Adressdaten von Personen mit Wohnsitz in der Schweiz gehören deshalb zu den relevanten Basisdaten für Behörden.

Heute liegen die Wohnsitzadressen den einzelnen Verwaltungen nur teilweise aktuell vor. Die Datenhoheit über die Adressdaten liegt bei den Gemeinden. Aufgrund ihrer Zuständigkeiten verfügen die Einwohnerdienste über die aktuellsten Adressdaten von allen Personen, die in ihrer Gemeinde gemeldet sind. Die Daten der kommunalen Einwohnerregister werden z. T. auf kantonaler Ebene in jeweils eigenen Plattformen zusammengeführt und können von den kantonalen Verwaltungen abgefragt werden. Die Kantone tauschen ihre Daten innerhalb des Kantons zunehmend zwischen den Ämtern aus und entlasten ihre Einwohner so von verschiedenen Informations- oder Meldepflichten (*Once-Only* Prinzip). Hingegen ist es heute nicht möglich, den Wohnsitz und die Adresse einer Person auch kantonsübergreifend zu beziehen oder schweizweit festzustellen, wo eine Person zu einem bestimmten Zeitpunkt angemeldet ist oder war. Für viele Verwaltungsabläufe ergeben sich dadurch Probleme und Schwierigkeiten.

Verwaltungen und Dritte mit gesetzlichem Auftrag (vgl. Kapitel 2.1.2.1) sind in den unterschiedlichsten Geschäftsfällen darauf angewiesen bzw. rechtlich dazu verpflichtet, Personen schriftlich zu kontaktieren. Mangels geeigneter Hilfsmittel sehen sich die Behörden gezwungen, auf eine Aktualisierung ihrer Personendaten zu verzichten, was zu teuren Postretouren führen kann. Überall dort, wo Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten an den Wohnsitz geknüpft sind, werden Recherchen bei den (anderen) Kantonen und Gemeinden nötig, was umständlich und sehr aufwändig sein kann. Dies insbesondere dann, wenn die Behörden keinen Anhaltspunkt haben, bei welcher Stelle sie die entsprechende Information nachfragen könnten. Dies ist nicht nur für Bundesorgane und Dritte der Fall, die keinen Zugriff auf bestehende Einwohnerregister haben. Dies kann auch für Kantone zum Problem werden, wenn Personen mehrfach interkantonal umziehen oder nach einem Umzug ins Ausland in die Schweiz zurückkehren, aber in einem anderen Kanton Wohnsitz nehmen. Wenn eine Person mit vernünftigem Aufwand nicht mehr aufgefunden werden kann, führt dies beispielsweise bei bestehenden Zahlungsausständen nach Ablauf bestehender Verjährungsfristen zu potentiell vermeidbaren Abschreibungen.

Als Hilfsmittel stehen heute lediglich privatwirtschaftlich gepflegte, aber öffentlich zugängliche Adressverzeichnisse zur Verfügung. Als Beispiel ist der Service local.ch der Swisscom zu nennen. Die Einträge in solchen Verzeichnissen müssen aber weder mit jenen der Einwohnerdienste übereinstimmen, noch sind sie bezogen auf alle in der Schweiz gemeldeten Personen vollständig. Alternativ steht es jeder Behörde frei, bei allen Gemeinden, die als Meldegemeinde in Frage kommen, eine entsprechende Anfrage zu stellen. Dies generiert sowohl bei der Stelle, die die Information benötigt als auch bei den Einwohnerdiensten der Gemeinden, die die Auskunft erteilen, einen Aufwand. Als letzte Option kann eine solche Recherche auch als Dienstleistungsangebot von privater Seite bezogen werden, wobei diese kostenpflichtig ist, aber nur eine beschränkte Erfolgsquote in Aussicht stellen kann. Einen solchen Service bietet die Post.

Ein nationaler Adressdienst (NAD) für Behörden und Dritte erlaubt es diesen, Adressen von Personen, die in der Schweiz gemeldet sind, schweizweit suchen und abgleichen zu können.

Für jede Behörde, die diese Information zwecks Erfüllung ihres Auftrags braucht, bietet der neue Dienst einen klaren Mehrwert. Ziel ist es, dass Verwaltungen und Dritte ihre Aufgaben einfacher wahrnehmen und beschleunigen können, was zu Effizienzgewinnen führt. Ziel ist es auch, die Qualität von Adressdaten, die in bestehenden Systemen der öffentlichen Hand bereits geführt werden, zu verbessern. Einzelne Fachaufgaben können so qualitativ besser erbracht werden. Bei schriftlichen Kontaktaufnahmen können durch die Reduktion von Retouren Kosteneinsparungen erzielt werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf geht zurück auf die Behandlung zweier parlamentarischer Vorstösse.¹ In seinem Bericht vom 12. November 2014 ist der Bundesrat zum Schluss gelangt, dass eine zentrale Adressdatenbank für die öffentlich Hand von grossem Nutzen wäre.² Eine Arbeitsgruppe unter der Federführung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) hat verschiedene im Bericht skizzierte Lösungsmöglichkeiten geprüft und einen Lösungsvorschlag ausgearbeitet. In der Folge hat der Bundesrat das EJPD am 12. April 2017 beauftragt, einen Vernehmlassungsentwurf auszuarbeiten, um die rechtlichen Grundlagen für den Aufbau eines nationalen Adressdienstes zu schaffen.

1.2 Gewählte Lösung

Im Vorfeld zum Bundesratsbeschluss vom 12. April 2017 wurden vier Alternativen für den Aufbau des NAD geprüft und darauf aufbauend eine kombinierte Lösungsvariante empfohlen. Diese sieht vor, einen Teil der vom Bundesamt für Statistik (BFS) bereits im Rahmen der registerbasierten Volkszählung genutzten Daten auch für den Aufbau des NAD zu verwenden. Gleichzeitig soll aber die Möglichkeit bestehen, zu einem späteren Zeitpunkt auch aktuellere Daten verfügbar machen zu können. Der vorliegende Vorentwurf schafft die Grundlage für eine solche Umsetzung.

Der NAD wird als Basisdienst konzipiert, der bestehende Adressinformationen zur Weiterverwendung durch Behörden zentral zugänglich macht (vgl. dazu auch Kapitel 2.1). Es ist vorgesehen, den NAD auf Basis bestehender Prozesse für die Datenlieferung und -bereinigung an den Bund aufzubauen. Der Vorentwurf ermöglicht die Weiterverwendung der Daten, die dem BFS gemäss dem Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006³ (RHG) geliefert werden. Somit ist es nicht zwingend notwendig, dass Kantone und/oder Gemeinden die Adressdaten aus ihren Einwohnerregistern zusätzlich zu den bestehenden Datenlieferungen über einen neuen Kanal an den NAD liefern.

¹ Parlamentarische Initiative 11.488 Germann: Anpassung des Registerharmonisierungsgesetzes; Postulat 12.3661 Staatspolitische Kommission des Nationalrats: Adressdatenaustausch zwischen Einwohnerregistern, Post und anderen Dateneinhabern.

² Bericht des Bundesrates vom 12. November 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3661 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 16. August 2012, Adressdatenaustausch zwischen Einwohnerregistern, Post und anderen Dateneinhabern; abrufbar auf Curia vista: www.parlament.ch.

³ SR 431.02

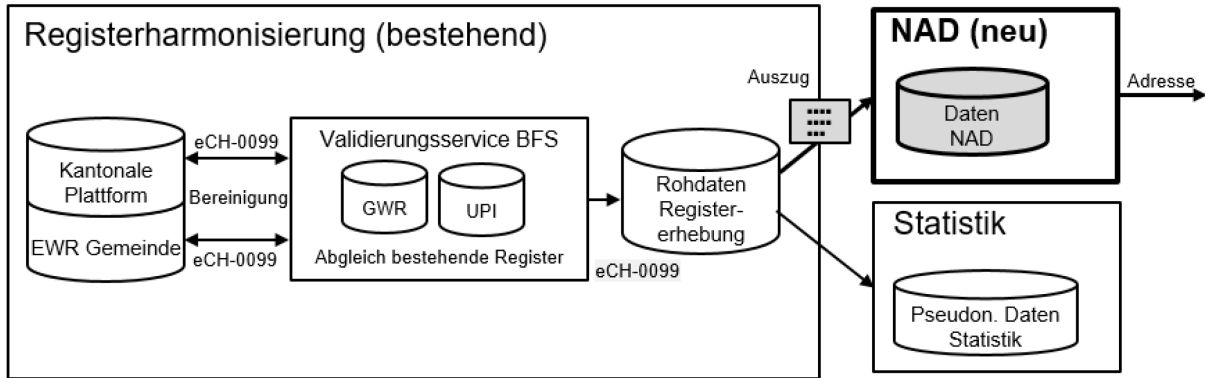


Abbildung 1: Lösungsansatz Weiterverwendung Daten RHG (vgl. dazu auch Kapitel 2.1.1.4)

Der Lösungsansatz in seiner einfachsten Ausprägung respektiert die bestehenden Zuständigkeiten und zielt darauf ab, dass die Bereitstellung des neuen Service, die Kantone und Gemeinden nicht zusätzlich belastet (vgl. Kapitel 4).

Der Gesetzesentwurf lässt die Möglichkeit offen, dass weitere Datenquellen genutzt werden können (vgl. dazu auch Kapitel 2.1 und 4.2). So kann der Dienst gemäss den Anforderungen der Nutzer und den technischen Möglichkeiten beim Datenaustausch zwischen den Registern weiterentwickelt werden. Der Nutzen des Dienstes steigt mit der Aktualität der Daten. Im Vordergrund stehen somit Möglichkeiten, um die Aktualität der Adressdaten zu verbessern (vgl. dazu 2.1.1.4).

Eine Weiterentwicklung des NAD hin zu einem Bundespersonenregister, das sämtliche Personendaten der Einwohnerregister von Gemeinden und Kantonen repliziert, ist nicht geplant und wäre nach Inkrafttreten ohne Anpassung des Gesetzes auch nicht möglich.

1.3 Anwendungsfälle und Nutzenbewertung

Der NAD dient der Unterstützung aller zugriffsberechtigten Verwaltungen und Dritten. Ein Mehrwert entsteht immer dann, wenn eine Stelle zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf Angaben zum gemeldeten Wohnsitz und zur Adresse einer Person angewiesen ist, diese aber nicht oder nur teilweise aus den Einwohnerregistern beziehen kann. Aus generischer Sicht ergeben sich folgende Anwendungsfälle:

- Die Adresse einer Person beziehen, um im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens schriftliche Dokumente zustellen zu können. Beispiele sind Behördeninformationen, Urkunden, Registerauszüge, Rechnungen, Mahnungen, Betreibungsankündigungen, Verfügungen, Vorladungen und andere.
- Den aktuellen Wohnsitz einer Person recherchieren, um die Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung zu klären und ein Verwaltungsverfahren anstossen oder wiederaufnehmen zu können. Beispiele sind Abklärungen für die Umsetzung der Alimentenhilfe, für die Erhebung ausserkantonaler Schulgelder, für die Zustellung von Vorladungen für die Einvernahme von Zeugen, für das Einreichen von Betreibungsbegehren durch den Staat als Gläubiger, für die Abwicklung von Zustellbegehren in der internationalen Rechtshilfe und weitere.
- Den Wohnsitz einer Person rückwirkend bestimmen, um die Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Verwaltungen nachvollziehen zu können und für die korrekte Abwicklung eines Geschäftsfalles zu sorgen. Ein Beispiel ist die lückenlose Erhebung von Wehrersatzpflichtabgaben über Kantonsgrenzen hinweg bei einer maximalen Verjährungsfrist von 10 Jahren.

- Den Wohnsitz einer Person eruieren, um die Voraussetzungen für das Erbringen einer staatlichen Leistung abzuklären. Ein Beispiel ist das Erteilen und der Entzug von Bewilligungen, die an den Wohnsitz geknüpft sind wie künftig der Erwerb von bestimmten chemischen Stoffen.
- Adressdaten abgleichen und die in den eigenen Systemen geführten Daten aktualisieren und bereinigen können. Beispiele betreffen die Verbesserung der Datenqualität in verschiedenen Bundespersonenregistern und die Pflege der Adressdaten in den Systemen von Krankenkassen, Ausgleichskassen und weiterer Dritter.
- Adressen von Personen beziehen, die in einem definierten geografischen Raum angemeldet sind, um Vorsorgemassnahmen besser planen und im Bedarfsfall rasch umsetzen zu können. Beispiele sind Vorsorgeinformationen bei Naturgefahren oder anderen Gefährdungen.

Nicht alle Anwendungsfälle sind für alle Arten von Nutzergruppen gleich bedeutsam. Dies hängt einerseits mit der Vielfalt der Aufgaben zusammen, die der Bund und insbesondere auch die Kantone erfüllen. Dies hängt aber auch mit der jeweiligen Ausgangslage zusammen, was die Relevanz von schweizweiten Adressdaten einerseits und die heute verfügbare Datenqualität andererseits betrifft.

Bundesbehörden können in verschiedenen Geschäftsfällen Angaben zum Wohnsitz oder zur Adresse einer Person benötigen und führen aufgrund bestehender Meldepflichten Adressdaten in ihren Systemen. Die Bundesbehörden haben im Normalfall heute keine einfache Möglichkeit, Wohnsitzangaben und Adressen schweizweit abzufragen oder die Gültigkeit der eigenen Daten über einen zentralen Dienst zu überprüfen. Schnittstellen zwischen Systemen des Bundes und kantonalen Einwohnerregistern bestehen nur für einzelne Aufgabenbereiche.⁴ Wo der Bund im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung einen direkten Bezug zur Bevölkerung hat oder personenbezogene Informationen benötigt, betrifft dies in der Regel die ganze Schweiz. Der Bund benötigt somit potentiell Informationen von mindestens 8,4 Millionen Personen.

Kantonale Behörden haben bereits heute Möglichkeiten für die Abfrage von Wohnadressen innerhalb des eigenen Kantons. Eine schweizweite Abfrage ist analog zum Bund bei Geschäftsfällen mit einem kantonsübergreifenden Bezug relevant. Wie viele solcher Geschäftsfälle es gibt, bei wie vielen Personen weiterführende Abklärungen im Einzelnen nötig werden und wie hoch der Aufwand dafür ist, kann nicht ohne Weiteres beziffert werden. Hintergrund für den Informationsbedarf ist oft auch der Umzug einer Person; dies immer dann, wenn ein Verwaltungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist oder wiederaufgenommen werden soll, die betroffene Person ihren Wohnsitz aber innerhalb der Schweiz verlegt oder nach einem Auslandsaufenthalt in einem anderen Kanton begründet hat. Es wird davon ausgegangen, dass pro Jahr ca. 10 Prozent der Bevölkerung den Wohnort wechselt und dass es sich davon bei ca. 25 Prozent um einen interkantonalen oder internationalen Wohnortswechsel handelt. 2017 gab es knapp 150 000 interkantonale Zu- und Wegzüge.⁵ In solchen Fällen können Abklärungen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens nötig werden; speziell, wenn Personen mehrfach interkantonale umziehen. Unter allen Personen, die aus dem Ausland in die

⁴ Ein Beispiel hierfür ist die per 2019 aufgebaute Datenlieferung von den kantonalen Personendatenplattformen an die vom Bund beauftragte Stelle für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren.

⁵ 2015 fanden dreiviertel aller Wohnortwechsel innerhalb eines Kantons statt. Bundesamt für Statistik, Die Bevölkerung der Schweiz 2015, Neuenburg 2016, S. 18; abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen. Die Daten zur Wanderung der ständigen Wohnbevölkerung können als interaktive Tabelle (STAT-TAB) beim BFS bezogen werden: <https://www.pxweb.bfs.admin.ch> > 01 Bevölkerung > Wanderung der ständigen Wohnbevölkerung nach institutionellen Gliederungen, Staatsangehörigkeit (Auswahl), Geschlecht und Migrationstyp.

Schweiz ziehen, handelt es sich bei rund 25 000 Personen pro Jahr um eine Rückwanderung.⁶ In solchen Fällen hat bereits früher ein Behördenkontakt bestanden, wobei es bei einem Teil dieser Personen zu Wiederaufnahmen früherer Verwaltungsverfahren kommen kann.

Für Gemeinden, die heute Anlaufstelle für Wohnsitzabklärungen und Adressanfragen aller Art sind, kann eine Entlastung geschaffen werden, indem solche Anfragen durch den NAD reduziert werden. Geht man davon aus, dass eine Gemeinde von anderen Amtsstellen und Dritten im Durchschnitt Anfragen zu 10 bis 15 Prozent der Bevölkerung bekommt, werden von den Gemeinden schweizweit jährlich rund 1 Million solcher Anfragen bearbeitet.⁷ Die Bearbeitung erfolgt vielfach manuell. Die Geschäftsprozesse der Gemeinden dürften sich grösstenteils auf die eigene Einwohnerschaft fokussieren. Die Gemeinden führen die entsprechenden Adressdaten als hoheitliche Stelle in ihrem eigenen Einwohnerregister und dürften selber vom NAD daher eher vereinzelt Gebrauch machen.

Für Dritte schafft der NAD die Grundlage, dass Adressabfragen über einen zentralen Dienst gemacht werden können. Der Dienst ist interessant, um Datenbereinigungsverfahren zu optimieren und administrative Kosten zu sparen. Allein die Krankenkassen führen als Branche gesamthaft die Adressen der gesamten Bevölkerung (obligatorischer Bereich).

Der NAD generiert in mehreren Bereichen einen quantifizierbaren Nutzen:

- Reduktion Retouren bei schriftlicher Kontaktaufnahme (Portogebühren, administrativer Aufwand für Verarbeitung und Neuversand, zeitlicher Aufwand);
- Reduktion Rechercheaufwand zwecks Verifizierung oder Feststellung des Wohnsitzes bzw. der Adresse einer Person beziehungsweise mehrerer Personen (administrativer Aufwand, zeitlicher Aufwand);
- Reduktion Abklärungsaufwand Einwohnerdienste (Anfragen im Bereich Amtshilfe ohne Gebühr);
- Reduktion Abschreibungen (Rechnungsstellung nicht auffindbare Personen).

Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht abschliessend bekannt, wie viele Stellen den Dienst in Zukunft wie intensiv nutzen werden. Wie die nachfolgende Modellrechnung zeigt, ist das Nutzenpotential jedoch klar gegeben (vgl. Tabelle 1). Welche Kosteneinsparungen erzielt werden können, bemisst sich nach dem Aufwand, der heute für Adress- und Wohnsitzrecherchen in der Verwaltung und bei Dritten anfällt sowie am Umfang, in dem mögliche Nutzer des NAD Post verschicken und wie hoch dabei der Anteil der Retouren ist. Die Kosten für einen Neuversand (Porto- und Materialkosten) dürften sich auf ca. 1 Franken pro Zustellung belaufen. Als Vergleichswert für den Rechercheaufwand können die Kosten für eine Adressrecherche von kommerziellen Anbietern bei den Einwohnerdiensten und die Höhe der Gebühren für Adressauskünfte von den Gemeinden an Private herangezogen werden. Der Aufwand für eine intensivere Adressrecherche entspricht auf dieser Basis einem monetären Wert von 20 bis 30 Franken. Für die nachstehende Nutzenberechnung (Tabelle 1) wurde ein Rechercheaufwand von 10 Minuten angenommen, was bei einem Ansatz von 42 Franken pro Stunde, Kosten von 7 Franken pro Fall entspricht. Die Zeitersparnis, die mit dem schweizweiten Abfragesystem NAD gewonnen werden kann, dürfte erheblich sein. Jede Postretour mit an-

⁶ Die Daten können beim Bundesamt für Statistik bezogen werden: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Internationale Wanderung > Ein- und Auswanderung der ständigen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 2002-2017.

⁷ Basis für diese Schätzung sind die Nutzerzahlen zum Adressdienst der Stadt Zürich. Für die vorliegende Nutzenberechnung wurden die Zahlen erheblich nach unten korrigiert, um allfällige Differenzen zwischen Stadt und Land sowie zwischen dem Maturitätsgrad kantonaler Einwohnerdatenplattformen zu berücksichtigen.

schliessender Nachforschung, die durch die Nutzung des NAD vermieden und jede Vereinfachung des Rechercheprozesses, die mit dem NAD erzielt werden kann, führt damit zu Kosteneinsparungen. Die Nutzung des NAD trägt wesentlich dazu bei, dass die Datenqualität und damit verbunden die Qualität der Leistungserbringung durch die nutzenden Verwaltungen und Dritte verbessert und hochgehalten werden kann. Der NAD generiert also auch einen Wert im Bereich der Datenpflege.⁸

Nachstehende Tabelle zeigt das Nutzenpotenzial des NAD anhand einer Modellrechnung. Für die Nutzenberechnung wurde die Annahme getroffen, dass der Aufwand für Recherchen mit dem NAD um 50 Prozent reduziert werden kann.

Tabelle 1: Nutzenbewertung NAD

| Annahmen | Bund | Kantone | Gemeinden | Dritte | Nutzwert (CHF) |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------|------------------------|----------------|
| Hauptproblem | Kein direkter Zugriff Einwohnerregister (EWR) | Kein direkter Zugriff ausserkantonale EWR | - | Nicht gemeldete Umzüge | |
| Reduktion Aufwand Postversände | | | | | |
| Informationsgrundlage | Kantone: Auskunft Wehrersatzpflicht (1 Mio.), Zahlen Betreuungswesen (0,6 Mio. Zahlungsbefehle) > Annahme weitere Bereiche wie Steuern, Polizei Dritte: Angaben grössere Krankenkassen (Differenzen aufgrund unterschiedlicher Strategien) Kosten: Porto, Material | | | | |
| Umfang Postversände | beschränkt / punktuell | Annahme 3 Mio. | Keine Annahme | Annahme 150 Mio. | |
| % Retouren | - | 1% bis 4% Ø 1.5% | - | 1‰ bis 1% Ø 4‰ | |
| > Retouren | - | 45 000 | | 600 000 | |
| Kosten Neuversand | - | 1 CHF / Fall | | 1 CHF / Fall | |
| > Kosten | - | 45 000 | | 600 000 | |
| Reduktion durch NAD | - | 50% | | 50% | |
| Nutzen NAD | - | 22 500 | | 300 000 | 322 500 |
| Reduktion Aufwand Recherche | | | | | |
| Informationsgrundlage | Bund: Schätzung Fedpol Bewilligung, Zahlen Zustellungen BJ > Annahme weitere Bereiche Kantone: Auskunft Wehrersatzpflicht, Strafbehörden > Annahmen weitere Bereiche Dritte: Angaben grössere Krankenkassen Kosten: Rechercheaufwand von 10 Min. pro Fall bei Stundenansatz 42 CHF | | | | |
| Recherchierte Personen n. Retour | - | 45 000 | | 600 000 | |
| Andere Anfragen | 10 000 | 300 000 | | | |
| Kosten Recherche | 7 CHF / Fall | 7 CHF / Fall | | 7 CHF / Fall | |
| > Kosten | 700 000 | 2 415 000 | | 4 200 000 | |
| Reduktion durch NAD | 50% | 50% | | 50% | |
| Nutzen NAD | 350 000 | 1 207 500 | | 2 100 000 | 3 657 500 |
| Reduktion Aufwand Auskunft | | | | | |
| Informationsgrundlage | Gemeinden: Nutzungszahlen bestehende Dienst (nach unten korrigiert) Kosten: Aufwand Auskunft von 5 Min. pro Anfrage bei Stundenansatz 40 CHF | | | | |
| Anzahl Anfragen / Jahr | - | - | 1 Mio. | - | |
| Kosten Auskunft | - | - | 4 CHF / Fall | - | |
| > Kosten | - | - | 4 000 000 | - | |

⁸ Der Wert einer Adressinformation im Bereich der Datenpflege, ist nicht a priori bekannt. Bei einem kommerziellen Service für den Adressabgleich wird ein Marktpreis von 1.25 CHF für den Bezug einer aktualisierten Adresse bezahlt.

| | | | | | |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Reduktion d. NAD | - | - | 50% | - | |
| Nutzen NAD | - | - | 2 000 000 | - | 2 000 000 |
| Vermeidung Abschreibungen | | | | | |
| Informationsgrundlage | Bund und Kantone: Auskunft Wehrersatzpflicht > ohne weitere Bereiche wie Alimentenbevorschussung etc. | | | | |
| Ausstehende Zahlungen / Jahr | 4 500 000 (80% Bund, 20% Kantone) | | | | |
| > Anteil | 3 600 000 | 900 000 | | | |
| Reduktion d. NAD | 10% / Fälle | 10% / Fälle | | | |
| Nutzen NAD | 360 000 | 90 000 | | | 450 000 |
| Nutzen Total | 710 000 | 1 320 000 | 2 000 000 | 2 400 000 | 6 430 000 |

Der geschätzte Nutzen, der mit dem NAD erzielt werden kann, beläuft sich auf rund 6.4 Millionen Franken. Die Annahmen für die Nutzenberechnung (Tabelle 1) basieren auf Angaben von potentiellen Nutzerinnen und Nutzern und weiteren verfügbaren Informationen. Unter anderem wurden Gespräche mit einzelnen Bundesbehörden sowie mit kantonalen Stellen geführt und es konnten Angaben von mehreren grösseren Krankenkassen berücksichtigt werden. Die Schätzung zum Umfang der Einsatzmöglichkeiten ist eher vorsichtig. Beim Effizienzgrad des NAD handelt es sich um eine erste Annahme. Der Nutzen ist auch gegeben, wenn man einen tieferen Effizienzgrad annimmt (vgl. Kapitel 2.2.3.4) und hängt wesentlich von der Aktualität der Daten ab, die über den NAD bezogen werden können. Die Zugänglichkeit zu den Daten wird in jedem Fall verbessert.

Nebst dem quantifizierbaren Nutzen schafft der NAD auch einen qualitativen Mehrwert. Folgende Arten von Nutzen stehen im Vordergrund:

- Verbesserung Datenqualität von Verwaltungen und Dritten im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben;
- Modernisierung Datenmanagement Verwaltungen (Grundlagen Once-Only Prinzip);
- Möglichkeit einer elektronischen Abfrage (Flexibilität gegenüber Öffnungszeiten);
- Beschleunigung Geschäftsprozesse;
- Qualität Erledigung Fachaufgaben (korrekte Adressierung, etc.);
- Einheitliches Verwaltungshandeln (Adressauskunft Dritte mit gesetzlichen Aufgaben);
- Erhöhung der Transparenz über die Datenverwendung durch Behörden.

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁹ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016¹⁰ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Der Aufbau eines nationalen Systems zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen dient aber direkt der Zielerreichung bei verschiedenen bundesrätlichen Strategien, die Richtliniengeschäfte der Legislaturplanung 2015–2019 sind. Der Bundesrat hat am 5. September 2018 die Strategie «Digitale Schweiz» für die nächsten zwei Jahre verabschiedet und die Leitlinien definiert, um die Chancen der Digitalisierung optimal zu nutzen.¹¹ Im

⁹ BBI 2016 1105

¹⁰ BBI 2016 5183

¹¹ BBI 2016 5183, 5815; BBI 2016 1105, 1171 (Aktualisierung und Umsetzung der Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz).

Aktionsfeld «politische Partizipation und E-Government» ist der NAD als strategisch relevantes Projekt geführt.¹² Der Aufbau von NAD ist zudem im Rahmen der laufenden E-Government-Strategie 2016–2019 als strategisch relevantes Projekt im Schwerpunktplan aufgenommen worden.¹³ Der NAD soll für Behörden aller staatlichen Ebenen nutzbar sein und unterstützt die Bestrebungen für nutzenorientierte, effiziente und nachhaltige E-Government Lösungen. Am 14. November 2018 hat der Bundesrat die von der interföderalen Organisation E-Government Schweiz erarbeiteten Eckwerte für die E-Government-Strategie Schweiz ab 2020–2023 gutgeheissen.¹⁴ Die Bereitstellung von Basisdiensten gehört zu einem von vier Handlungsfeldern, um die Digitalisierung der Verwaltung in der Schweiz voranzubringen. Der NAD ist ein solcher Basisdienst.

Die Schweiz hat am 6. Oktober 2017 die Deklaration von Tallinn über E-Government unterzeichnet, die als Leitfaden für die Weiterentwicklung von E-Government dient.¹⁵ Die darin definierten Prinzipien werden bei der Umsetzung des NAD soweit möglich respektiert. Insbesondere wird der Zugang zu Basisdaten vereinfacht, indem eine schweizweite Suche der Adressdaten von Personen für Verwaltungen und Dritte mit gesetzlichem Auftrag ermöglicht wird. Damit wird das *Once-Only* Prinzip, wonach Bevölkerung und Unternehmen bestimmte Standardinformationen gegenüber der Verwaltung nur noch einmal mitteilen müssen, allerdings noch nicht umgesetzt. Als Infrastruktur ist der NAD jedoch ausbaufähig und könnte dereinst die Realisierung des *Once-Only* Prinzips unterstützen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die beantragte Neuregelung

Das neue Bundesgesetz schafft die Grundlage, damit der Bund ein nationales System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen für die Verwaltungen aller staatlichen Ebenen sowie für legitimierte Dritte bereitstellen kann. Es regelt die Zuständigkeiten auf Bundesebene, definiert, welche Leistungen für welche Nutzergruppen angeboten werden, legt fest, welche Daten für die Bereitstellung des NAD benötigt werden und woher diese bezogen werden können. Das Gesetz regelt weiter, in welcher Form die Nutzungsbedingungen definiert werden und wie der NAD finanziert wird. Der NAD wird nach dem Prinzip der Transparenz so aufgebaut, dass es für die betroffenen Personen nachvollziehbar sein wird, welche Behörden die Daten zu welchem Zeitpunkt genutzt haben.

2.1.1 Aufbau eines nationalen Adressdienstes

2.1.1.1 Zweck des Dienstes

Mit dem NAD sollen die öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie Dritte im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben künftig auf die gemeldete Wohnadresse der Einwohnerinnen und Einwohner der ganzen Schweiz zugreifen können. Administrative Prozesse können damit vereinfacht und öffentliche Aufgaben effizienter wahrgenommen werden.

¹² Die Strategie und der Aktionsplan «Digitale Schweiz» sind abrufbar unter: www.bakom.admin.ch > Digitale Schweiz und Internet > Digitale Schweiz.

¹³ BBl 2016 5183, 5815; BBl 2016 1105, 1212 f. Die E-Government Strategie und der Schwerpunktplan sind abrufbar unter: www.egovernment.ch > Umsetzung.

¹⁴ Eine Medienmitteilung des Bundesrats zur Erneuerung der Strategie vom 14.11.2018 ist abrufbar unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bundesrat heisst Eckwerte für die E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023 gut.

¹⁵ Ministerial Declaration on eGovernment – the Tallinn Declaration, Stand 12. März 2019. Abrufbar auf: https://ec.europa.eu/info/index_fr > Stratégie > Marché unique numérique > News.

2.1.1.2 Fokus und Abgrenzung

Wohnsitz

Der Begriff «Wohnsitz» wird je nach Anwendungskontext unterschiedlich definiert. Zu unterscheiden ist insbesondere zwischen dem zivilrechtlichen Wohnsitz nach dem Zivilgesetzbuch (ZGB)¹⁶ und dem gemeldeten Hauptwohnsitz (Niederlassung) oder Nebenwohnsitz (Aufenthalt), wie er im Kontext der Registerharmonisierung und damit im Meldewesen verwendet wird.¹⁷

Der NAD basiert auf Daten der Einwohnerregister der Gemeinden und Kantone und liefert lediglich Informationen über den Wohnsitz im Sinne des Meldeverhältnisses einer Person. Für die Bestimmung des zivilrechtlichen Wohnsitzes einer Person kommen weitere Kriterien zum Tragen. Für die Mehrheit der Personen dürfte der gemeldete Hauptwohnsitz zugleich auch der zivilrechtliche Wohnsitz sein. Beim Nebenwohnsitz handelt es sich um die Gemeinde, in der sich eine Person während dreier aufeinander folgender Monate oder dreier Monate innerhalb eines Jahres aufhält, ohne Absicht des dauernden Verbleibens. Eine Person kann in der Schweiz mehrere Nebenwohnsitze haben. Die Mehrheit der Personen hat jedoch nur einen Wohnsitz in der Schweiz und damit aus Sicht Register auch nur ein Meldeverhältnis, den Hauptwohnsitz.¹⁸

Adresse

Analog zur Definition des Meldeverhältnisses, können zu einer Person im Kontext der Register mehrere Adressen geführt werden: Die Adresse des gemeldeten Hauptwohnsitzes und die Adressen zu gemeldeten Nebenwohnsitzen einer Person. Zusätzlich dazu wird in den Einwohnerregistern bei Bedarf auch die Information über die (behördliche) Zustelladresse geführt.

Abgrenzung

Von den Wohnsitzadressen zu unterscheiden sind die Zustelladressen der Post. Die Postadresse entspricht der Zuordnung einer Person zu einem Briefkasten, an dem die Post Briefe und Pakete zustellen kann. Zustellungen der Post erfolgen auch an Unteradressen oder c/o-Anschriften. Diese müssen somit nicht mit der Meldeadresse übereinstimmen.

2.1.1.3 Möglichkeiten der Abfrage

Recherchemöglichkeiten

Verwaltungen und Dritte können über den NAD die aktuellen Adressen von natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz recherchieren und mit ihren eigenen Daten abgleichen. Weiter ist es möglich, den gültigen Wohnsitz von natürlichen Personen zu einem früheren Zeitpunkt zu recherchieren. Für einzelne Verwaltungen ist es zudem möglich, eine Gruppe von natürlichen Personen, die ihren Wohnsitz in einer definierten geographischen Zone haben, recherchieren zu können.

¹⁶ SR 210.

¹⁷ Vgl. dazu Bundesamt für Statistik, Harmonisierung amtlicher Personenregister. Amtlicher Katalog der Merkmale, Neuenburg, 2014; abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > Amtlicher Katalog der Merkmale.

¹⁸ Ibid, S. 11.

Form

Der NAD ermöglicht sowohl Einzelabfragen wie auch Listenabfragen. Bei einer Einzelabfrage zu einer Person, deren identifizierende Merkmale bekannt sind (Hauptmerkmal AHV-Nummer [AHVN], vgl. dazu Kapitel 2.1.2.2), liefert der NAD die verfügbaren Wohnsitzadressen. Bei einer Listenabfrage zu mehreren Personen mit bekannter AHVN und Wohnadresse überprüft der NAD diese Daten (Wohnsitzadresse korrekt oder nicht) oder liefert die verfügbaren Adressen.

Zugang

Die Daten werden über mehrere Schnittstellen zugänglich gemacht.¹⁹ Für einzelne Verwaltungen ist es nützlich, gelegentliche Adressrecherchen zu einzelnen Personen über eine Eingabemaske machen zu können, die lediglich einen Webbrowser sowie die individuelle Zugangsberechtigung voraussetzt. Für andere Organisationen ist es wichtig, die Abfrage von Adressdaten von einzelnen oder mehreren Personen aus einer Anwendung tätigen zu können. Die Abfrage soll sowohl synchron als auch asynchron über die sichere Plattform für den Datenaustausch des Bundes (sedex) erfolgen. Im synchronen Modus erhält die Anwendung für punktuelle Abfragen eine sofortige Rückantwort. Der asynchrone Modus eignet sich hingegen für die Abfrage von grossen Datenmengen und damit für den systematischen Abgleich von Adressdaten. Damit die Verfügbarkeit des Dienstes sichergestellt werden kann, können Anzahl und Umfang der erlaubten Abfragen in Form von Nutzungsbedingungen limitiert werden.

2.1.1.4 Daten und Datenquellen

Verzeichnete Personen

Im NAD verzeichnet sind alle Personen mit gemeldetem Wohnsitz in der Schweiz, deren Datensätze dem BFS im Rahmen der Registerharmonisierung bereits heute geliefert werden.

Geführte Attribute

Im NAD werden folgende Identifikatoren und Merkmale als Auszug der gelieferten Daten gemäss dem Registerharmonisierungsgesetz geführt:

- Versichertennummer nach Artikel 50c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946²⁰ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG);
- Gemeindenummer des BFS und amtlicher Gemeindename;
- Gebäudeidentifikator nach dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) des BFS;
- Wohnungsidentifikator nach dem GWR;
- amtlicher Name und andere in den Zivilstandsregistern beurkundete Namen einer Person;
- alle Vornamen in der richtigen Reihenfolge;
- Wohnadresse und Zustelladresse einschliesslich Postleitzahl und Ort;
- Geburtsdatum;
- Geschlecht;

¹⁹ Das Konzept orientiert sich am Lösungsansatz des UPI-Registers. Eine «Broadcast»-Funktion für die Meldung von Mutationen ist allerdings nicht vorgesehen. Vgl. dazu www.zas.admin.ch > Partner und Institutionen > Unique Person Identification (UPI).

²⁰ SR 831.10

- Niederlassung oder Aufenthalt in der Gemeinde;
- Niederlassungsgemeinde oder Aufenthaltsgemeinde;
- bei Zuzug: Datum;
- bei Wegzug: Datum;
- bei Umzug in der Gemeinde: Datum;

Im NAD werden personenbezogene Daten geführt, die zur Gewährleistung eines einwandfreien Ablaufs des Abfrageprozesses zwar benötigt, aber nicht als Information ausgegeben werden.

Abhängig von der jeweiligen Berechtigung liefert der NAD als Suchresultat maximal folgende Merkmale:

- amtlicher Name und die anderen in den Zivilstandsregistern beurkundeten Namen einer Person;
- alle Vornamen in der richtigen Reihenfolge;
- Wohnadresse und Zustelladresse einschliesslich Postleitzahl und Ort;
- Niederlassungsgemeinde oder Aufenthaltsgemeinde;
- bei Wegzug: Datum;
- bei Zuzug: Datum.

Hauptmerkmale für die Abfrage sind die AHVN und die Adresse einer Person, dazu kommt mindestens ein weiteres Merkmal, damit mögliche Fehler in der Abfrage festgestellt werden können. Je nach Art der Berechtigung erhält eine anfragende Stelle im Anschluss nur Namen und Adresse in der Niederlassungsgemeinde als Suchergebnis oder sie erhält ein differenzierteres Suchergebnis, das mehrere Adressen oder auch das Zu- oder Wegzugsdatum umfassen kann. Es wird nicht möglich sein, Adressinformationen im NAD nach bestimmten Merkmalen von Personen wie dem Alter oder dem Geschlecht zu filtern. Einzige Ausnahme bildet die Recherche nach einer bestimmten geographischen Zugehörigkeit. Diese Abfrage ist auf einzelne Stellen beschränkt, die einen entsprechenden gesetzlichen Auftrag wahrnehmen.

Datenquellen

Der neue NAD wird auf Daten aus den kommunalen bzw. kantonalen Einwohnerregistern aufgebaut, die dank der registerbasierten Volkszählung bereits an zentraler Stelle beim BFS zusammengeführt werden. Dabei wird lediglich ein Auszug der gelieferten Rohdaten benötigt.

Das Datenreplikat für den NAD wird erstellt, nachdem die Validierungs- und Bereinigungsverfahren gemäss Registerharmonisierungsgesetz abgeschlossen sind²¹ und bevor die Rohdaten für statistische Zwecke weiterbearbeitet werden. Bei diesem Vorgehen werden die bestehenden Prozesse der Registerharmonisierung für den Aufbau des NAD in keiner Weise verändert. Wie dies auch jetzt schon der Fall ist, unterstützt das BFS die Dateneigner dabei, fehlerhafte Daten zu korrigieren, indem es einen Validierungsservice anbietet.²² Das BFS nimmt selber jedoch keine Änderungen an den Daten vor, sondern gibt lediglich eine Rückmeldung an die Datenlieferantin zu Unstimmigkeiten in den Daten. Damit wird sichergestellt,

²¹ Informationen zur Lieferung an die Statistik sind abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Register Personenregister > Lieferung an die Statistik.

²² Informationen zum Validierungsservice des Bundesamts für Statistik sind abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Register > Personenregister > Lieferung an die Statistik > Qualität.

dass die Daten bei der Datenquelle, d.h. bei den Einwohnerregistern der Gemeinden korrigiert werden. Von diesem Bereinigungsprozess profitiert in der Folge jede weitere Stelle, die Daten aus den kommunalen Einwohnerregistern weiterverwendet.

Gemäss dem Gesetzesentwurf kann der Bundesrat das BFS autorisieren weitere Datenquellen beizuziehen. Eine solche mögliche Quelle wäre das Informationssystem Ordipro des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), in dem die Wohnadressen von Personen im diplomatischen bzw. konsularischen Dienst sowie von Mitgliedern internationaler Organisationen in der Schweiz geführt werden. Weitere solche Datenquellen wären bestehende Bundesregister, die für einzelne im NAD geführte Merkmale und somit auch für die Einwohnerregister der Gemeinden als verbindliche Datenquelle gelten, wie das Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) für einen Abgleich des Gebäudeidentifikators (EGID) oder das Unique Person Identification (UPI)-Register für den Abgleich der AHV-Nummer. Das amtliche Verzeichnis der Gebäudeadressen und das amtliche Verzeichnis der Strassenamen sind behördenverbindlich²³, weshalb bei einer Weiterentwicklung des NAD in Richtung eines Abgleichs mit anderen Registern sichergestellt werden müsste, dass die Adressdaten im NAD mit den genannten Verzeichnissen übereinstimmen. Eine weitere mögliche Quelle wäre die vom BAKOM beauftragte Stelle für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren, die von den Kantonen monatliche Mutationsmeldungen zu allen über 18-Jährigen Personen geliefert bekommt.

Falls dies dem Bedürfnis der Kantone und Gemeinden entspricht, könnte der NAD auch in Richtung eines Echtzeit-Dienstes weiterentwickelt werden. Eine mögliche Umsetzung wäre ein zentraler Suchdienst, der nicht nur auf ein Datenreplikat bereits bestehender Daten zugreift, sondern dieses als Basis nutzt, um zusätzlich einen Validierungsdienst mit den kommunalen Einwohnerregistern anbieten zu können. Ein Rechercheergebnis aus dem Datenreplikat könnte so mittels dem NAD bei der Gemeinde validiert werden, ohne dass eine anfragende Stelle direkten Zugriff auf das Einwohnerregister erhält. Der Vorteil hierbei wäre der aktuelle Abgleich mit dem kommunalen Einwohnerregister, das die Datenhoheit hat. Allerdings würde dieser Ansatz Anpassungen bei den IT-Lösungen der Einwohnerdienste voraussetzen, was mit einem entsprechenden Aufwand einhergeht. Gleiches gilt für einen Ansatz, bei dem aktuelle Mutationsmeldungen aus den Einwohnerregistern oder von kantonalen Datenplattformen bezogen werden. Aus diesem Grund sind solche Lösungsansätze zurzeit lediglich als Optionen für eine Weiterentwicklung zu verstehen. Der Gesetzesentwurf lässt die Umsetzung solcher Lösungsansätze zu, schreibt diese aber nicht vor.

Alle Implikationen rund um eine solche Weiterentwicklung sind mit den Kantonen bzw. Gemeinden unbedingt zu diskutieren. Das Vernehmlassungsergebnis wird als Grundlage für weitere Abklärungen dienen. Die konkreten Verfahren würden bei einer solchen Weiterentwicklung auf Verordnungsstufe geregelt. Über die Verordnung zum Adressdienstgesetz wird wiederum eine Vernehmlassung durchgeführt.

2.1.1.5 Datenqualität

Datenlieferung registerbasierte Volkszählung

Die Daten aus den Einwohnerregistern der Kantone und Gemeinden werden dem BFS gemäss Artikel 8 der Registerharmonisierungsverordnung (RHV) vom 21. November 2007²⁴ alle 3 Monate innert vorgegebener Frist für einen bestimmten Stichtag geliefert. Das BFS sorgt dafür, dass die im Rahmen der Validierung festgestellten Fehler durch die Kantone und

²³ Art. 26a Abs. 4 und Art. 26c Abs. 3 der Verordnung vom 21. Mai 2008 über die geographischen Namen (GeoNV), SR 510.625

²⁴ SR 431.021

Gemeinden bereinigt werden, bis ein definierter Schwellenwert für die akzeptierte Fehlerquote erreicht ist. Es gibt also nach Abschluss des Bereinigungsprozesses auch für den definierten Stichtag noch einzelne Unstimmigkeiten in den Daten. Allerdings ist die Qualität der Daten zu diesem Zeitpunkt höher, als bei der Anlieferung und – was wichtig ist – die Einwohnerdaten der Schweiz liegen zu diesem Zeitpunkt schweizweit nach einem einheitlichen Qualitätsverständnis vor. Bei Abschluss des Bereinigungsprozesses liegt der Stichtag bereits 35 Tage zurück. In dieser Zeit verändern sich die Daten in den Einwohnerregistern der Gemeinden und den kantonalen Plattformen laufend, d.h. es gibt Differenzen zwischen dem Datenbestand des BFS und den Datenbeständen von Kantonen und Gemeinden. Weitere Differenzen kommen während der Zeit dazu, in der das Datenreplikat für den NAD erstellt wird.

Welche Datenqualität eine Behörde erwarten darf, hängt auch von der Art der Abfrage ab. Bei einer Recherche der aktuellen Adresse einer Person, muss bei der anschliessenden Bewertung des Suchresultats berücksichtigt werden, dass in der Zwischenzeit eine Mutation stattgefunden haben kann. Konkret kann es sein, dass eine Person umgezogen ist²⁵, es kann sein, dass eine Person neu geboren oder verstorben ist²⁶ oder es kann sein, dass es eine Veränderung bei der Adresse selbst gibt, aufgrund von Gemeindefusionen, Umbenennungen von Strassen oder neu errichteten Gebäuden²⁷.

Der NAD liefert in der einfachsten Ausprägung die gleiche Datenqualität, wie die Rohdaten für die registerbasierte Volkszählung. Der NAD kann daher eine Adresse mit einer gewissen Treffgenauigkeit ausgeben, nicht aber eine Wohnsitzadresse, die mit den Angaben im kommunalen Einwohnerregister jederzeit zu 100 Prozent übereinstimmt. Benötigt die Behörde eine aktuelle und verbindliche Information, erhält sie mit dem NAD zumindest einen guten Anhaltspunkt, an welchen Einwohnerdienst sie sich wenden muss, um eine entsprechende Bestätigung bzw. eine Information über eine wahrscheinlich neu zuständige Gemeinde zu erhalten. Bei der Ausgabe der Informationen aus dem NAD werden die Nutzer in einem Disclaimer über Stand und Herkunft der Daten informiert.

Mit der Möglichkeit, weitere Datenquellen beizuziehen, können bei einer weiteren Entwicklung des Dienstes zusätzliche Massnahmen getroffen werden, um die Datenqualität zu verbessern.

Datenbereinigung

Wer Personendaten bearbeitet, hat angemessene Massnahmen nach Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG)²⁸ zu treffen, damit unrichtige Daten berichtigt werden können. Die Daten im NAD werden vom BFS bezogen, stammen an der Quelle aber aus den kommunalen Einwohnerregistern. Diese Daten werden im NAD nach jeder neuen Datenlieferung ans BFS überschrieben. Die Berichtigung der Daten kann im Bedarfsfall daher nicht im NAD selbst erfolgen, sondern muss an der Datenquelle und somit beim Einwohnerregister der zuständigen Gemeinde vorgenommen werden. Der NAD

²⁵ Im Jahr 2017 fanden innerhalb der Schweiz etwas über 510'000 Umzüge statt. Gemessen an der Gesamtbevölkerung entspricht dies einer Umzugsrate von 0,5 Prozent monatlich (Mehrfachumzüge und Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten nicht berücksichtigt). Vgl. dazu die Statistik zur Binnenwanderung unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Binnenwanderung . Zuzüge aus dem Ausland und Wegzüge ins Ausland generieren ebenfalls Mutationen in den Einwohnerregistern. 2017 sind Total ca. 170'900 Personen ein- und 125'000 Personen ausgewandert. Vgl. dazu www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration.

²⁶ Im Jahr 2017 gab es in der Schweiz gesamthaft 87'381 Lebendgeburten und 66'971 Todesfälle. Gemessen an der Gesamtbevölkerung Ende des Jahres entspricht dies einem Wert von 1,8 Prozent. Vgl. dazu die Daten des BFS unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Stand und Entwicklung > Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, 1861-2017.

²⁷ Im Zeitraum 2017 bis 2018 gab es gemäss Auskunft des GWR beispielsweise 26'321 Änderungen beim Strassennamen oder der Postleitzahl. 2018 gab es 37'240 Gebäude mehr als 2017.

²⁸ SR 235.1.

wird die Möglichkeit bieten, Daten, die von Nutzern rückgemeldet wurden, an die jeweils zuständigen Einwohnerdienste zur Prüfung und allfälligen Bereinigung weiterzuleiten.²⁹ Der Bereinigungsprozess wird auf Verordnungsstufe definiert.

2.1.2 Nutzerkreis und Zugangsberechtigung

Der NAD soll von Verwaltungen und Dritten im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben genutzt werden können, soweit dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben gemäss Schweizer Recht erforderlich ist und sofern sie zur systematischen Verwendung der AHVN berechtigt sind.

2.1.2.1 Verwaltungen und Dritte als Nutzer

Nebst den Schweizer Verwaltungen sollen auch inländische Dritte den NAD nutzen können. Im Rahmen der Amtshilfe erhalten diese Stellen bereits heute Adressinformationen von den Einwohnerdiensten, sofern sie diese zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe benötigen. Adressauskünfte werden beispielsweise von Krankenkassen im obligatorischen Bereich, von Ausgleichskassen, Pensionskassen oder Unfallversicherungen nachgefragt. Aufgrund von Unterschieden in den kantonalen und kommunalen Erlassen kann im Detail keine Aussage über die schweizweite Handhabung von Auskünften getroffen werden. Sofern eine rechtliche Grundlage dies regelt, können die Gemeinden den Organen mit gesetzlichem Auftrag auch einen Zugriff auf das Einwohnerregister gewähren oder regelmässige Auskünfte daraus erteilen. Der NAD ermöglicht es, dass die Nutzer eine schweizweite Adressauskunft von einer Stelle beziehen können.

2.1.2.2 Koppelung an die systematische Nutzung der AHVN

Die Beschränkung des Nutzerkreises auf die zur systematischen Verwendung der AHVN Berechtigten ist in Abhängigkeit zur laufenden Revision des AHVG zu verstehen. Der Zugang zum NAD soll jenen offenstehen, die nach dem Vernehmlassungsentwurf vom 7. November 2018 zur systematischen Verwendung der AHVN berechtigt sein sollen.³⁰ Die geplante Änderung sieht vor, dass Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden generell zu einer systematischen Verwendung berechtigt sein sollen. Dritte sollen weiterhin eine spezialgesetzliche Grundlage für die Verwendung der AHVN benötigen. Der vorliegende Vorschlag basiert auf der Annahme, dass eine erweiterte Verwendung der AHVN durch Behörden bis Inkrafttreten des Adressdienstgesetzes rechtlich verankert sein wird.

Indem die systematische Nutzung der AHVN als Voraussetzung für die Nutzung des NAD definiert wird, kann die Berechtigungsverwaltung vereinfacht werden. Welche Stellen zum Nutzerkreis des NAD gehören, ist bereits definiert und kann überprüft werden, da die zur systematischen Verwendung der AHVN Berechtigten öffentlich bekannt sind. Insbesondere dient die Beschränkung des Nutzerkreises auf diese Gruppe dazu, die Abfragemöglichkeiten des Dienstes auf Adressen von Personen zu limitieren, die in den eigenen Systemen mit der AHVN geführt werden. Damit wird dem Grundsatz der *Privacy by Design* nachgelebt (vgl. dazu Kapitel 5.7). Sollte die Revision des AHVG nicht oder nicht rechtzeitig erfolgen, muss der vorliegende Vorentwurf entsprechend überarbeitet werden.

²⁹ Für ein ähnliches Verfahren vgl. die ZAS: www.zas.admin.ch > Partner und Institutionen > Unique Person Identification (UPI) > Datenberichtigung-

³⁰ Der erläuternde Bericht ist abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2018 > EDI.

2.1.2.3 Zugriffs- und Nutzungskontrolle

Die Zugangsberechtigung zum NAD wird auf Antrag erteilt. Eine Zugangsberechtigung erhält nur, wer die Voraussetzungen zur Nutzung des Abfragesystems erfüllt. Bei der Prüfung des Antrags wird unter anderem überprüft, ob die Organisation oder Person zur systematischen Nutzung der AHVN berechtigt ist und aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags Adressinformationen oder Wohnsitzangaben benötigt. Auf technischer Ebene wird sichergestellt, dass nur jene Daten ausgetauscht werden können, die der jeweiligen Berechtigung entsprechen, und dass innerhalb einer zugriffsberechtigten Organisation nur befugte Personen Zugriff auf den NAD erhalten.

Das Bundesorgan, das den NAD zur Nutzung anbietet, stellt sicher, dass die Bedingungen und Regeln für die Nutzung von NAD seitens der zugriffsberechtigten Organisationen eingehalten werden. Dazu sind geeignete Kontrollmechanismen zu definieren. Nebst formalen Kontrollen des definierten Meldungs austauschs, könnte auch das Abfrageverhalten der Nutzer analysiert werden, um Abweichungen von typischen Nutzungsmustern zu erkennen und gegebenenfalls weitere Massnahmen zu ergreifen oder es könnten im Rahmen von Stichproben Nachweise über den Verwendungszweck eingefordert werden. Weiter soll auch die Bevölkerung eine Kontrolle über die Verwendung der Daten ausüben können. So soll es möglich sein, nachzuvollziehen, welche Nutzer die eigenen Daten zu welchem Zeitpunkt abgefragt haben.

Das Verfahren für das Erteilen oder den Entzug der Zugriffsberechtigung sowie die Nutzungskontrolle werden auf Verordnungsstufe definiert.

2.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Gesamtverantwortung für die Bereitstellung des NAD wird beim BFS angesiedelt. Dies aufgrund bestehender Kompetenzen und Erfahrungen, die das BFS mitbringt. Das BFS trägt die Verantwortung für die Registerharmonisierung, erlässt diesbezügliche Richtlinien und Vorgaben zur Datenlieferung und pflegt in diesem Kontext die Kommunikation mit Kantonen und Gemeinden. Das BFS unterhält selbst verschiedene Bundesregister oder Identifikationssysteme (das Betriebs- und Unternehmensregister [BUR], das Register über die Unternehmens-Identifikationsnummer [UID], das Identifikationssystem über den Legal Entity Identifier [LEI] sowie das Gebäude- und Wohnungsregister [GWR]³¹) und sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeit für das Datenmanagement. Das BFS ist zudem verantwortliche Stelle für die Datenaustauschplattform sedex, der Plattform für den sicheren Datenaustausch des Bundes, und unterstützt in diesem Kontext die Berechtigungs- und Zugriffsverwaltung, sowohl technisch als auch organisatorisch. Indem der NAD beim BFS angesiedelt wird, kann der Dienst von der Datenlieferung bis zur Nutzerverwaltung «aus einer Hand» angeboten werden und bestehende Kompetenzen können nutzbar gemacht werden.

2.2.1 Neue Aufgaben

Das Adressdienstgesetz bringt neue Aufgaben für das BFS als verantwortliche Stelle für die Bereitstellung des NAD und gegebenenfalls für weitere Organe der Bundesverwaltung als mögliche Datenlieferanten bei einer Weiterentwicklung. Das BFS wird diverse Aufgaben rund um das Datenmanagement, die technische und organisatorische Bereitstellung des Dienstes sowie die Aufsicht über die Nutzung wahrnehmen. Diese neuen Aufgaben werden nachstehend präzisiert (zum Ressourcenbedarf vgl. Kapitel 4.1.1).

³¹ Vgl. dazu weiterführend: www.bfs.admin.ch > Register.

2.2.1.1 Datenmanagement

Wie bereits ausgeführt, wird NAD mit Daten aus den Einwohnerregistern aufgebaut, die beim BFS bereits gestützt auf das RHG zentral zur Verfügung stehen. Das BFS übernimmt die neue Aufgabe, diese Daten ebenfalls für die Verwendung im Rahmen des NAD zu liefern und setzt die dafür erforderlichen technischen Massnahmen um. Das Adressdienstgesetz stellt die gesetzliche Grundlage für diese neue Aufgabe dar.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass weitere Datenquellen hinzugezogen werden können, sei es als Datenlieferung oder als Abfrage in bestehenden Registern. Somit ist es möglich, dass neben dem BFS auch weitere Verwaltungsstellen des Bundes zu Datenlieferanten für den NAD werden. Um die Datenqualität zu erhöhen, könnte beispielsweise ein regelmässiger Datenabgleich mit jenen Registern erfolgen, die bezogen auf einzelne Merkmale im NAD den Status eines Referenzregisters einnehmen. Sobald dies der Fall wäre, müsste das BFS als verantwortliche Stelle Massnahmen im Umgang mit möglichen Differenzen in den Daten festlegen. Zusammen mit den Datenlieferanten als Partner müssten neue Datenbereinigungsverfahren definiert und umgesetzt werden. Auf organisatorischer Ebene würde dies entsprechende Koordinationsaufgaben mit sich bringen. Es handelt sich hier um eine Entwicklungsmöglichkeit. Die Einzelheiten des Verfahrens bei einer Nutzung weiterer Datenquellen sowie die damit einhergehenden Aufgaben werden auf Verordnungsstufe geregelt.

2.2.1.2 Serviceanbieter

Das BFS übernimmt die Rolle als Serviceanbieter und trägt damit die fachliche (und wirtschaftliche) Verantwortung für den NAD. Das BFS definiert die strategische Ausrichtung des Service. Es bietet den Dienst zur Nutzung an, gewährt die Berechtigung für die Nutzung, bestimmt den Umfang und die Art der angebotenen Dienstleistungen, schliesst entsprechende Nutzungsvereinbarungen ab und leistet den fachlichen Support. Das BFS gewährleistet den Betrieb. Als Serviceerbringer übernimmt das BFS neue Aufgaben in den Bereichen des Servicemanagements (Anforderungsmanagement, Release Management, Change-Management, etc.), des Nutzermanagements (Vereinbarungen), des Managements von Leistungserbringern (Beschaffung, Vertragswesen) und des Finanzmanagements (Budgetierung, Fakturierung, etc.). Das BFS stellt die Domänenverwaltung sicher, übernimmt die Berichterstattung zum NAD und gewährleistet die Projektleitung bei erforderlichen Weiterentwicklungen des Dienstes.

Das BFS sorgt im Rahmen der Linienverantwortung insbesondere auch für die Beachtung der Bestimmungen des Adressdienstgesetzes und der Nutzungsbedingungen zum NAD. Dazu werden, wie bereits beschrieben, die Voraussetzungen für die Zugangsberechtigung geprüft und die Art der Nutzung kontrolliert.

2.2.1.3 Domänenmanagement

Der Datenaustausch zwischen dem NAD und seinen Nutzern erfolgt über sedex. Es wird notwendig sein, eine neue sedex-Domäne einzurichten und zu bestimmen, wer die Rollen des Domänenowners und der Domänenvertretung wahrnimmt.³² Konkret verbinden sich damit folgende Aufgaben: Als sedex Kunde, unterzeichnet der Domänenowner die entsprechenden Vereinbarungen, bewirtschaftet das Budget und ernennt den Domänenvertreter. Der Domänenvertreter übernimmt die fachliche Koordination der sedex-Teilnehmer und allenfalls der IT-Partner seiner Domäne. Die Rolle des Domänenowners wird sinnvollerweise beim BFS als Serviceanbieter des NAD angesiedelt.

³² Vgl. dazu Bundesamt für Statistik, sedex Organisationshandbuch, Neuenburg, 2016: Register > Personenregister > sedex (www.sedex.ch) > Downloads.

2.2.2 Wirtschaftlichkeit

Um die neuen Aufgaben rund um die Bereitstellung des NAD erfüllen zu können, sind entsprechende Personalressourcen nötig. Weitere Kosten fallen für den Betrieb und die Weiterentwicklung des Systems an. Der Aufwand ist teilweise abhängig von der Zahl der Nutzer (Vereinbarungen, Support, Controlling) und kann auch durch die Art, wie diese organisiert sind, beeinflusst werden (Nutzermanagement, Fakturierung). Aus heutiger Sicht werden die jährlichen Kosten für die Bereitstellung des NAD bei einem grösseren und stabilen Nutzerkreis auf 1.6 Millionen Franken geschätzt. In der Startphase ist mit zusätzlichen Kosten zu rechnen (vgl. dazu ausführlich Kapitel 4.1.1).

Bei einem Basisdienst, der für eine grosse Zahl und heterogene Arten von Nutzern zur Verfügung stehen sollen, ist eine detaillierte Prognose zur Nutzung schwierig. Typischerweise steigt die Zahl der Nutzer über die Zeit und damit auch der Nutzen des Dienstes. Nachstehende Tabelle zeigt eine erste Einschätzung zum Nutzungspotential des NAD.

Tabelle 2: Schätzung Potenzial Nutzung NAD

| Grösse | Anzahl | Einheit und Annahmen | Szenarien Nutzung | | |
|---------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------|-------------------|--------------|--------------|
| | | | tief | mittel | hoch |
| Organisationen | (ca.) | | | | |
| Bundesbehörden | 70 | Verwaltungseinheiten (zentrale Bundesverwaltung) | 10 | 25 | 40 |
| | 30 | Verwaltungseinheiten (dezentrale Bundesverwaltung) | 5 | 15 | 20 |
| Kantonsbehörden | 1 300 | Verwaltungseinheiten (Annahme: 50 pro Kanton) | 70 | 435 | 800 |
| Grosse Städte (über 50 T Einwohner) | 350 | Verwaltungseinheiten (Städte: 10 / Annahme: 35 pro Stadt) | 0 | 25 | 45 |
| Gemeinden übrige (ohne grosse Städte) | 2 212 | Gemeinde insgesamt | 0 | 250 | 500 |
| Krankenversicherer, KVG | 60 | Krankenversicherungen | 20 | 40 | 60 |
| AHV-Ausgleichskassen | 100 | Ausgleichskassen (privat / öffentlich) | 20 | 40 | 60 |
| Unfallversicherer, UVG | 27 | Unfallversicherungen | 0 | 15 | 25 |
| Pensionskassen | 1 700 | Vorsorgeeinrichtungen (ca.) | 10 | 30 | 50 |
| Andere | + n | Noch offen | 20 | 210 | 400 |
| Total (geschätzt) | 5 749+ n | | 155 | 1 085 | 2 000 |
| Vergleichsgrössen | | | | | |
| Sedex Teilnehmer | 4 800 | Teilnehmer | | | |
| AHV-Nummer | 14 000 | Nutzer | | | |

Wie in Kapitel 1.3 aufgezeigt, kann der NAD dazu beitragen, dass Verwaltungen und Dritte ihre Prozesse beschleunigen und durch Effizienzgewinne auch einen erheblichen Nutzen erzielen können. Den geschätzten jährlichen Kosten von 1.6 Millionen Franken (laufender Betrieb) steht ein geschätzter Nutzen von rund 6.4 Millionen Franken pro Jahr gegenüber. Dies bei eher vorsichtigen Schätzungen zum Umfang typischer Anwendungsfälle von Bund und Kantonen (ohne die Gemeinden) von 3 Mio. Postversänden und weniger als 0,5 Millionen Recherchen sowie bei einer Beschränkung des Nutzerkreises der Dritten auf die Krankenkassen. Selbst wenn man den Mehrwert, den der NAD im Bereich Kostenreduktion für Versände, Recherchen und Auskünfte von 50 Prozent auf 20 Prozent senkt und wenn mit dem

NAD nur 5 Prozent der Zahlungsausstände eingenommen werden können, entsteht für Verwaltungen und Dritte zusammen ein Nutzen von rund 2.6 Millionen Franken. Die Möglichkeit für Kosteneinsparungen auf Seiten der Nutzer ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen dem mit dem NAD erreichten Effizienzgrad und den Nutzungskosten, was sich wiederum auf die Nachfrage auswirken kann. Das Finanzierungsmodell wird in Kapitel 2.2.3.2 erläutert.

2.2.3 Finanzierung

Je nach Phase der Umsetzung werden für die Entwicklung und Bereitstellung des NAD unterschiedliche Finanzierungsquellen genutzt. Der neue Dienst soll mittelfristig zu einem grösseren Teil über Gebühren finanziert werden.

2.2.3.1 Finanzierung nach Phasen

Projektphase

Die Investitionen für den Aufbau des NAD werden erheblich von E-Government Schweiz und somit paritätisch von Bund und Kantonen getragen. E-Government Schweiz finanziert u. a. Massnahmen im Bereich der Gesetzgebung sowie der Konzipierung und Entwicklung des Systems. Da die Strategie und die Rahmenvereinbarung E-Government Schweiz aktuell erneuert werden, ist die Finanzierung vorerst bis Ende 2019 gesichert. Es ist vorgesehen, diese Finanzierung auch in den Jahren 2020 bis 2023 fortzuführen.

Betriebsphase: Startphase nach Inbetriebnahme

Bei einem Basisdienst, der von vielen Stellen genutzt werden kann, ist mit einem spezifischen Finanzierungsbedarf während der Startphase zu rechnen. Gemeint ist die Zeit nach Inbetriebnahme des Dienstes, während der das Nutzerpotential (und damit die Kostendeckung über Gebühreneinnahmen) noch nicht voll ausgeschöpft ist, zeitgleich aber ein erhöhter organisatorischer Aufwand anfällt. Die Inbetriebnahme erfolgt mit der Inkraftsetzung des Gesetzes. Der zusätzliche Aufwand in der Startphase fällt insbesondere beim Prüfen der Zugangsberechtigung, bei der erstmaligen technischen Konfiguration und/oder bei der Klärung der administrativen Angelegenheiten an. Die Startphase des NAD wird voraussichtlich zwei Jahre in Anspruch nehmen. In dieser Zeit soll der Bund die noch nicht durch Gebühren gedeckten Kosten tragen.

Betriebsphase: normaler Betrieb

Die Bereitstellung des NAD im normalen Betrieb wird durch Gebühreneinnahmen und einen anteilmässigen Beitrag des Bundes an den Gesamtkosten des NAD sichergestellt. Das Finanzierungsmodell wird im nachstehenden Kapitel 2.2.3.2 erläutert.

2.2.3.2 Finanzierungsmodell

Geprüfte Alternativen

Im Vorfeld wurden verschiedene Finanzierungsmodelle geprüft:

- Eine Finanzierung durch den Bund allein,
- eine einheitliche Nutzungsgebühr für die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie für Dritte und
- eine differenzierte Kostenteilung nach genannten Nutzergruppen.

Bei der dritten Variante wurde berücksichtigt, inwiefern eine Nutzergruppe im Rahmen der Datenproduktion bereits einen Beitrag zur Realisierung des NAD leistet und welchen Mehrwert sie durch den Dienst erzielen kann. Das Finanzierungsmodell soll eine faire Kostenbeteiligung unterstützen, es soll mit angemessenem administrativen Aufwand umgesetzt werden können und eine ausreichend stabile Finanzierung des Dienstes gewährleisten.

Verworfen wurde das Modell wonach der Bund die gesamten Kosten für den NAD trägt. Dagegen spricht, dass der Nutzen des Dienstes nicht nur beim Bund, sondern auch bei anderen Stellen anfällt. Speziell sollen auch Dritte mit gesetzlichem Auftrag vom NAD profitieren können. Dies umfasst Stellen, die gesetzlich definierte Aufgaben erfüllen, aber keine Leistungen gegenüber dem Staat abrechnen. Der wirtschaftliche Nutzen des NAD fällt aus dieser Sicht auf privater Seite an. Gleichzeitig ist dies die Nutzergruppe, die in keiner Weise in die Datenproduktion involviert ist, weshalb dieses Modell verworfen wurde.

Verworfen wurde ebenso ein Finanzierungsmodell, bei dem für alle Nutzergruppen eine einheitliche Nutzungsgebühr nach Anzahl der Abfragen erhoben wird. Ein solches Modell erscheint auf den ersten Blick fair und ist einfach zu kommunizieren. Mehrere Überlegungen sprechen indes dagegen. Eine Gleichbehandlung wäre nur dann gegeben, wenn alle Nutzergruppen an den Kosten beteiligt würden, also auch die Gemeinden. Diese stehen aber an der Quelle der Datenproduktion. Die Kantone sind ebenfalls relativ stark in die Datenproduktion eingebunden. Ein weiteres Hindernis ist der technische und administrative Aufwand. Eine Gebühr pro Abfrage setzt voraus, dass die Nutzungsdaten ausgewertet werden können, was entsprechende Werkzeuge bedingt. Das Verrechnungsprozedere mit einem individuellen Nachweis über die Nutzung ist aufwändig. Zudem besteht bei einer Kostenverrechnung nach tatsächlich erfolgten Abfragen das Problem der mangelnden finanziellen Planbarkeit aus Sicht des NAD-Anbieters. Dies nicht nur, weil die effektiven Nutzungszahlen erst zum Ende einer definierten Periode bekannt sind (während die Budgetierung im Voraus erfolgen muss), sondern auch, weil die Nutzer bei einer Abrechnung nach getätigten Abfragen individuelle Kostenoptimierungsstrategien anwenden könnten, die schwer vorhersehbar sind.

Vorgeschlagenes Finanzierungsmodell: Differenzierte Kostenteilung nach Nutzergruppen

Vorgeschlagen wird daher eine differenzierte Kostenteilung nach Nutzergruppen mit zwei nutzungsabhängigen Komponenten, die mit Blick auf den administrativen Aufwand einfach zu bestimmen sind. Bei den Nutzergruppen wird zwischen dem Bund, den Kantonen, den Gemeinden und den Dritten unterschieden.

Das Finanzierungsmodell sieht vor, dass der Bund als Anbieter des NAD eine gebührenfinanzierte Kostendeckung von 80 Prozent anstrebt. Die Nutzung durch die zentrale Bundesverwaltung wird mit dem Differenzbetrag zur angestrebten Kostendeckung abgegolten, da sich der Bund selber keine Gebühren verrechnen kann. Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung sowie Verwaltungen der Kantone und Dritte bezahlen eine einheitliche Grundgebühr für den Zugang zu den Dienstleistungen des NAD pro nutzungsberechtigte Stelle und beteiligen sich an den Kosten für den Datenaustausch. Dritte entrichten zusätzlich zur Grundgebühr eine Nutzungsgebühr, die sich nach der Anzahl der Adressen bestimmt, die eine Stelle in ihrem Datenbestand führt und die Basis der Abgleiche mit dem NAD bildet. Diese Gebühr kann im Sinne einer Flatrate für die Abfrage mit einer maximal autorisierten Abgleichmenge pro Jahr kombiniert werden. Die Gemeinden als ursprüngliche Dateneigner können den Adressdienst nach dem hier vorgeschlagenen Finanzierungsmodell gebührenbefreit nutzen. Die konkreten Modalitäten zur Ausgestaltung der Gebühren und zur Rechnungsstellung werden in der Verordnung ausgearbeitet, wobei darauf zu achten ist, dass der administrative Aufwand klein gehalten wird.

Tabelle 3: Kostenteilung nach Nutzergruppen

| Nutzergruppe | Grundfinanzierung | Gebührenfinanzierung | |
|-------------------------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|
| | | Grundgebühr | Nutzungsgebühr |
| Zentrale Bundesverwaltung ³³ | Differenz Kostendeckung | - | - |
| Dezentrale Bundesverwaltung ³⁴ | | Pro Berechtigung | |
| Kantone | - | Pro Berechtigung | - |
| Dritte | - | Pro Berechtigung | Pro geführte Adresse |
| Gemeinden | - | - | - |

Bewertung des Vorschlags

Mit einer gesicherten Grundfinanzierung durch den Bund kann aus Sicht des Bundesorgans, das den NAD verantwortet, eine gewisse Planbarkeit sichergestellt werden. Das Budget hierfür wird zentral beim BFS eingestellt. Der Bund ist eine wichtige Nutzergruppe, die erheblich vom neuen Dienst profitiert, da sie nur eingeschränkten Zugang auf aktualisierte Adressdaten der Bevölkerung hat. Die Verwaltungseinheiten werden Daten in unterschiedlichem Umfang austauschen. Manche werden gelegentliche Einzelabfragen tätigen, andere werden ihren Adressdatenbestand regelmässig abgleichen. Insgesamt wird die Bundesverwaltung voraussichtlich grössere Mengen an Daten abgleichen, was die Übernahme von rund 20 Prozent der Kosten rechtfertigt. Mit einer Gebühr pro erteilter Berechtigung und einer Weiterverrechnung der Kosten für den Meldungs austausch kann eine nutzergerechte Kostenverteilung erreicht werden. Innerhalb der Kantone ist der NAD für jene Verwaltungseinheiten interessant, die auf Wohnsitzadressen aus anderen Kantonen angewiesen sind. Da die Kantone an der Datenproduktion für den NAD beteiligt sind, sollen sie an den Kosten für den NAD verursachergerecht, aber eher in bescheidenem Umfang beteiligt werden. Die Modalitäten sind so zu gestalten, dass eine einfache Verrechnung möglich ist. Das vorgeschlagene Finanzierungsmodell geht von der Annahme aus, dass die Gemeinden eher sporadische Einzelabfragen beim NAD machen werden. Diese Einzelabfragen sollen für die Gemeinden kostenlos sein. Die Gemeinden sollen an den Kosten insbesondere auch deshalb nicht beteiligt werden, da sie bereits die Rohdaten für den NAD liefern. Mit der Nutzungsgebühr für Dritte mit gesetzlichem Auftrag wird erreicht, dass diese Nutzergruppe, die in die Produktion der Daten nicht involviert ist, einen Teil des Werts der Daten vergütet. Die Messgrösse «Anzahl geführte Adressen» ist ein einigermaßen stabiler Indikator für den Nutzwert, den NAD für die Nutzer in dieser Gruppe generiert und sorgt aus Sicht des NAD-Anbieters dafür, dass die Einnahmen besser planbar sind, da sich das Abfrageverhalten der Nutzer nicht auf den zu entrichtenden Preis auswirkt. Für die Rechnungsstellung müssen zudem keine detaillierten Nutzungsnachweise erstellt werden.

2.2.3.3 Nutzungsbedingungen und Preismodell

Die Voraussetzungen für die Nutzung des NAD sowie das Gebührenmodell werden auf Verordnungsstufe geregelt. Die Nutzungsbedingungen werden nach Nutzergruppe gemäss dem skizzierten Finanzierungsmodell unterschiedlich ausgestaltet. Das Preismodell, das bezüglich Grundgebühr und Weiterverrechnung des Datenaustauschs mit sedex für alle betreffen-

³³ Vgl. SR 172.010.1

³⁴ Vgl. SR 172.010.1

den Nutzergruppen identisch sein soll, kann je nach Entwicklung des Service angepasst werden. So ist es denkbar, die Gebühren bei einer erheblichen Steigerung der Nutzungszahlen zu senken, um dem Kostendeckungsprinzip zu entsprechen.

Um erste Modellrechnungen zur Kostendeckung des NAD bei unterschiedlichen Nutzerzahlen anzustellen, wurde eine ungefähre Preisspanne für die Zugangsgebühr und die Kosten für den Adressabgleich angenommen. Die Höhe der Grundgebühr orientiert sich an den Kosten für die Teilnahme an sedex und wurde auf einen jährlichen Betrag von 200 Franken angenommen. Bei der nutzungsabhängigen Gebühr für den Adressabgleich wurde ein Preis von 0.1 Franken pro geführte Adresse angenommen.

Bei einer Weiterentwicklung der Lösung, die eine bessere Datenqualität gewährleistet, müsste ein differenziertes Preismodell entwickelt werden, das den Kosten für eine solche komplexere Lösung und einem intensivierten Datenaustausch Rechnung trägt.

2.2.3.4 Kostendeckung

Wie in Kapitel 2.2.2 aufgezeigt beläuft sich eine erste Schätzung zum Kostenbedarf des NAD in der Startphase auf rund 1.7 Millionen Franken pro Jahr und im normalen Betrieb auf rund 1.6 Millionen Franken jährlich. In einer ersten Phase nach Inbetriebnahme sind die Kosten für den Bund höher und flachen mit dem Aufbau eines stabilen Nutzerkreises über die Zeit ab, bis im Normalbetrieb der angestrebte Kostendeckungsgrad von ca. 80 Prozent erreicht wird. Nachstehende Tabelle zeigt, welcher Preis bei einer angestrebten Kostendeckung von 80 Prozent bei einem tiefen Szenario zu Nutzern und Nutzung pro geführte Adresse verrechnet würde (10 Rappen pro geführte Adresse). Zusammen mit der Grundgebühr stehen den Kosten von knapp 1.6 Millionen Franken in dieser Modellrechnung Einnahmen von rund 1.23 Millionen Franken gegenüber, so dass sich die Kosten für den Bund auf rund 0.36 Millionen Franken belaufen.

Tabelle 4: Annahmen zur Kostendeckung (Szenario tief)

| Nutzung tief | | Differenz Kostendeckung | | Nutzungsabhängige Gebühr | | | | | |
|---------------------------------------|------------------|-------------------------|--------------|--------------------------|----------------------|---------------|------------------------------|-------------------|------------------|
| | | Szenario tief | | Pro Berechtigung | Szenario Nutzer tief | | Pro Anzahl geführte Adressen | Annahme (Total) | Einnahmen |
| | | Differenz | | | Annahme | Einnahmen | | | |
| Verwaltung | Bund (zentral) | | 360'000 | 0 | 5 | 0 | n.a. | | |
| | Bund (dezentral) | n.a. | | 200 | 5 | 1000 | n.a. | | |
| | Kantone | n.a. | | 200 | 70 | 14000 | n.a. | | |
| | Gemeinden | n.a. | | 0 | 0 | 0 | n.a. | | |
| Dritte mit gesetzlichem Auftrag | Krankenkassen | n.a. | | 200 | 20 | 4000 | 0.1 | 6'000'000 | 600'000 |
| | AHV/IV | n.a. | | 200 | 20 | 4000 | 0.1 | 2'000'000 | 200'000 |
| | UVG | n.a. | | 200 | 0 | 0 | 0.1 | 1'000'000 | 200'000 |
| | Pensionskassen | n.a. | | 200 | 10 | 2000 | 0.1 | 2'000'000 | 100'000 |
| | Diverses | n.a. | | 200 | 20 | 4000 | 0.1 | 1'000'000 | 100'000 |
| Total | Total | | | | 150 | 29'000 | | 12'000'000 | 1'200'000 |
| Kostendeckung (% Gesamtkosten) | | | 78.78 | Einnahmen Total | | | | | 1'229'000 |

Der Nutzen wurde in Kapitel 1.3 aufgezeigt. Auf eine erneute Befragung der Bundesorgane und der Kantone wurde zum jetzigen Zeitpunkt verzichtet. Verschiedene Stellen haben aber von sich aus oder auf Nachfrage klares Interesse am geplanten Dienst signalisiert. Für einzelne Nutzergruppen wird das Interesse auch von der Höhe der Nutzungsgebühr abhängen. Diese wird auf Verordnungsstufe definiert.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Ingress

Der Aufbau eines nationalen Adressdienstes ist eine inhärente Bundeszuständigkeit ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Gemäss den gesetzestechnischen Richtlinien (GTR, Rz. 25) ist in diesem Fall subsidiär Artikel 173 Absatz 2 BV zu nennen (vgl. dazu ausführlich Kapitel 5.1).

3.2 1. Abschnitt: Gegenstand und Zweck

Art. 1

Abs. 1

Das Gesetz regelt nicht nur die zuständige Behörde und deren Aufgaben und Pflichten, den Inhalt des Informationssystems des NAD und die Quelle sowie die Qualität der Daten, sondern auch den Zugriff auf die Daten, die Pflichten der zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen, den Datenschutz sowie die Gebühren und die Aufteilung der Kosten.

Abs. 2

Der NAD wird es den Behörden sowie den Organisationen und juristischen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht den Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden angehören und mit Verwaltungsaufgaben betraut sind (nachstehend: Dritte), erlauben, im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abzufragen. Der NAD wird es den Verwaltungen, Stellen und Personen ermöglichen, ihre Aufgaben effizienter wahrzunehmen, indem für die Überprüfung der Adressen ausschliesslich ein einfacher und zuverlässiger Prozess vorgesehen ist.

3.3 2. Abschnitt: Zuständige Behörde, Aufgaben und Pflichten

Art. 2 Zuständige Behörde

Nach den Artikeln 17 Absatz 1 und 19 Absatz 1 DSG dürfen Bundesorgane Personendaten nur dann bearbeiten und bekannt geben, wenn dafür eine Rechtsgrundlage besteht. Der Vorentwurf umfasst genaue Bestimmungen, mit denen das BFS ermächtigt wird, den NAD zu betreiben. Der Dienst beinhaltet ein Informationssystem mit den einschlägigen Daten. Es ist daher sinnvoll, festzuhalten, dass die Kompetenz auch den Betrieb dieses Systems umfasst.

Die Kompetenz geht nicht über den Betrieb des NAD und dessen Informationssystem hinaus. Die bestehenden Aufgaben des BFS sind vom Vorentwurf somit nicht betroffen. Die Aufgaben und Pflichten des BFS in Verbindung mit dem Betrieb des NAD werden in Artikel 3 konkretisiert.

Art. 3 Aufgaben und Pflichten der zuständigen Behörde

Abs. 1

Bst. a

Das BFS muss sicherstellen, dass die Voraussetzungen für eine reibungslose Nutzung des Systems erfüllt und gewährleistet sind. Es muss namentlich dafür sorgen, dass das Informationssystem korrekt funktioniert. Die zugriffsberechtigten Nutzer müssen sich über das System verbinden und die Abfragen gemäss den Abfrageoptionen nach Artikel 7 Absatz 1 durchführen können. Das BFS muss ferner in der Lage sein, den Nutzern die Daten nach Artikel 8 Absatz 1 zu liefern. Darüber hinaus muss das System Einzelabfragen der Nutzer (Webchnittstelle) und Abfragen über andere Informatikanwendungen im synchronen (Web Service) oder asynchronen (Nachrichtenschnittstelle) Modus verarbeiten. Das BFS wird Nutzerprobleme bearbeiten und unvorhergesehene Ereignisse, die sich direkt auf die Leistung der Dienste für die Nutzer auswirken, bewältigen müssen.

Bst. b

Das BFS muss sicherstellen, dass die Daten im Informationssystem der Qualität der Daten entsprechen, die es gestützt auf das RHG erhebt. Genügt die Qualität nicht, so muss es die erforderlichen Massnahmen treffen.

Bst. c

Das BFS prüft die von den potenziellen Nutzern eingereichten Gesuche um eine Zugriffsberechtigung und erteilt ihnen die beantragten Berechtigungen.

Bst. d

Das BFS muss die technischen und organisatorischen Massnahmen treffen, um sicherzustellen, dass die zugriffsberechtigten Nutzer die Bedingungen für die Nutzung des Dienstes einhalten. So muss es verschiedene Nutzungskontrollen durchführen, um allfällige Missbräuche der Zugriffsberechtigungen zu identifizieren. Es gilt in erster Linie zu gewährleisten, dass die zugriffsberechtigten Nutzer das System nicht für einen Zweck nutzen, der über ihre gesetzlichen Aufgaben hinausgeht. Es sind verschiedene Arten des Missbrauchs denkbar, beispielsweise eine Person, die ihre ehemaligen Klassenkameraden sucht, oder eine Organisation, die Adressen sucht, um potenzielle Kundinnen und Kunden zu kontaktieren. Die Probleme mit Missbräuchen können teilweise vermieden werden, wenn die Suche anhand einer AHVN erfolgt, wie dies für die Suche aktueller oder früherer Adressen vorgesehen ist (Art. 7 Abs. 1 Bst. a). Zudem können verschiedene Arten von Kontrollen durchgeführt werden, namentlich formale Kontrollen, Kontrollen gemäss typischen Nutzungsmustern oder Kontrollen durch die Bevölkerung. Siehe dazu Kapitel 0.

Bst. e

Wenn das BFS bei Kontrollen oder aufgrund anderer Quellen feststellt, dass ein oder mehrere Nutzer die Nutzungsbedingungen nicht einhalten, so kann es ihre Zugriffsberechtigungen aussetzen oder entziehen. So etwa, wenn Nutzer bestimmte formelle Nutzungsbedingungen nicht einhalten, indem sie dieselbe Abfrage innert kurzer Zeit mehrmals tätigen. Das kann zu Problemen bei der Formatierung der Abfrage führen oder dazu, dass die gewünschte Antwort nicht geliefert werden kann. In dem Fall weist das BFS die nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden und Dritten an, rasch die Massnahmen zur Behebung des Problems zu ergreifen. Wenn sie darauf nicht reagieren, kann das BFS ihre Berechtigungen für den Zugriff auf den NAD aussetzen. Zu Missbräuchen kann es auch kommen, wenn die zugriffsberechtigten Behörden und Dritten den NAD zu einem Zweck nutzen, der über ihre gesetzlichen Aufgaben hinausgeht. Diese Missbrauchsarten wurden in den Erläuterungen zu Buchstabe d beschrieben. Wenn ein Missbrauch feststeht, so kann das BFS Schritte zum Entzug der Zugriffsberechtigungen des betreffenden Nutzers einleiten.

Bst. f

Die Daten im Informationssystem (Art. 3 Abs. 1) und die abrufbaren Daten (Art. 8 Abs. 1) sind Personendaten nach Artikel 3 Buchstabe a DSGVO. Es sind jedoch nicht besonders schützenswerte Daten oder Persönlichkeitsprofile nach Artikel 3 Buchstaben c und d DSGVO. Bestimmte Daten wie Vorname, Name, Adresse und Geburtsdatum können von den Bundesorganen ausserdem auch dann bekannt gegeben werden, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 19 Absatz 1 DSGVO nicht erfüllt sind. Dabei handelt es sich um Personendaten, deren Missbrauch in der Regel für die betroffene Person keine besonderen Folgen hat.³⁵ Sie wurden zu statistischen Zwecken nach dem RHG erhoben, werden nun jedoch zur Suche und zum Abgleich mit den eigenen Adressen durch die nach Artikel 6 des Vorentwurfs zugriffsberechtigten Behörden und Dritten weiterverwendet. Indem der NAD gemäss Verfahren aufgebaut wird, die im Zusammenhang mit dem RHG eingerichtet worden sind, sollen zusätzliche Risiken für die betroffenen Personen vermieden werden.

³⁵ Leitfaden zu den technischen und organisatorischen Massnahmen des Datenschutzes, Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB), August 2015, S. 4, www.edoeb.admin.ch > Startseite > Datenschutz > Dokumentation > Leitfäden > Technische und organisatorische Massnahmen des Datenschutzes.

Trotz der Minimierung allfälliger Risiken ist es sinnvoll, die Verantwortung für den Schutz der Daten des NAD ausdrücklich zu regeln. Das ist vor allem dann empfohlen, wenn die Personendaten von Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden gemeinsam oder zusammen mit Dritten bearbeitet werden. Wenn die jeweiligen Zuständigkeiten nicht bestimmt sind, könnte es sein, dass sich niemand als verantwortlich erachtet oder dass sich bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten Fragen stellen.

Artikel 16 Absatz 2 DSG weist dem Bundesrat die Kompetenz zu, die Verantwortung und die Kontrolle jeweils besonders zu regeln, wenn ein Bundesorgan zusammen mit anderen Bundesorganen oder mit kantonalen Organen oder Privaten Daten bearbeitet.³⁶ Diese Bestimmung ist vor allem für grosse, dezentralisierte Informationssysteme oder für sogenannte Verbundsysteme gedacht. Dezentralisierte Systeme zeichnen sich dadurch aus, dass die Daten nicht vom Systembetreiber selber, sondern von Aussenstellen des Systems, an der sogenannten Peripherie, erhoben werden.³⁷ Verbundsysteme kommen durch eine Verknüpfung von an sich selbstständigen Rechneranlagen zustande.³⁸ Beim NAD handelt es sich zwar weder um ein dezentralisiertes System noch um ein Verbundsystem. Trotzdem erscheint es sinnvoll, die Verantwortung im Vorentwurf spezifisch zu regeln.

Der NAD entspricht im Wesentlichen einem «zentralisierten» System, er enthält aber auch «dezentralisierte» Elemente. Er ermöglicht es Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden sowie Dritten namentlich, die Adressen natürlicher Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abzufragen. Die Daten werden dem BFS nach dem RHG von Kantons- und Gemeindebehörden geliefert. Sie werden vom BFS unverändert übernommen und im Informationssystem gespeichert.

Da die im System gespeicherten Daten von den Kantons- und Gemeindebehörden stammen, können nur sie die unvollständigen oder unrichtigen Daten berichtigen. Die Nutzer können hingegen andere Bearbeitungsvorgänge durchführen, die ebenfalls als Datenbearbeitung gelten. Sie können die Daten namentlich aufbewahren und zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nutzen. Denn als Datenbearbeitung gilt «jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren oder Vernichten von Daten» (Art. 3 Bst. e DSG).

Die Tätigkeiten der Bundesorgane, der Privaten und der natürlichen und juristischen Personen, die öffentliche Aufgaben für den Bund erfüllen, werden durch das DSG geregelt. Das Kantons- und Gemeinderecht zum Datenschutz gilt für die Tätigkeiten der Kantons- und Gemeindebehörden. Wenn sich jedoch zeigt, dass die kantonalen Datenschutzvorschriften keinen angemessenen Schutz gewährleisten, können bestimmte Bestimmungen des DSG für kantonale Organe gelten, die beim Vollzug von Bundesrecht Personendaten bearbeiten (Art. 37 DSG).

Aus Gründen der Klarheit und der Rechtssicherheit erscheint es deshalb angemessen, festzuhalten, dass das BFS für den Schutz der im Informationssystem bearbeiteten Daten verantwortlich ist. Als verantwortliche Behörde ist das BFS auch dafür zuständig, das Informationssystem zu kontrollieren, damit gewährleistet ist, dass es den Anforderungen des DSG entspricht, namentlich den Anforderungen an die Datensicherheit.

³⁶ Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz, BBl 1988 II 413, hier 466, Maurer-Lambrou, Urs/Blechta, Gabor-Paul (Hg.), Datenschutzgesetz (DSG)/Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ), Basler Kommentar, 3. Auflage, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel 2014, S. 341–342, Rz. 15–16.

³⁷ Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz, ebd.

³⁸ Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz, S. 467.

Abs. 2

Bst. a

Der Bundesrat regelt die Nutzungsbedingungen des NAD. In den Nutzungsbedingungen werden namentlich die Anforderungen für die Abfrage des Informationssystems und die Pflichten nach Artikel 9 Absatz 1 sowie die Folgen bei Missachtung der Bedingungen und Pflichten festgehalten.

Der Bundesrat regelt ferner die Bedingungen für den Betrieb des NAD durch das BFS. Er bestimmt namentlich die Aufgaben und Pflichten des BFS nach Absatz 1.

Bst. b

Der Bundesrat regelt die verschiedenen Arten von Kontrollen, die das BFS durchführen muss. So bestimmt er die Tragweite der Pflicht nach Absatz 1 Buchstabe d des vorliegenden Artikels. Es gilt namentlich, formale Kontrollen, Kontrollen gemäss typischen Nutzungsmustern und Kontrollen durch die Bevölkerung vorzusehen. Siehe dazu Kapitel 0. Ausserdem legt der Bundesrat fest, welche Schritte zu befolgen sind und wie häufig jede Kontrolle durchgeführt wird.

3.4 3. Abschnitt: Inhalt des Informationssystems sowie Quelle und Qualität der Daten

Art. 4 Inhalt des Informationssystems und Quelle der Daten

Abs. 1

Wie unter Kapitel 2.1.1.4 erwähnt, übernimmt der NAD die vom BFS zur Verfügung gestellten Daten. Diese werden vom BFS gestützt auf das RHG zu statistischen Zwecken erhoben und in der Folge in das Informationssystem übertragen. Nach Artikel 14 Absatz 1 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BstatG)³⁹ dürfen diese Daten nicht zu anderen Zwecken verwendet werden, ausser wenn ein Bundesgesetz eine andere Verwendung ausdrücklich anordnet. Der Vorentwurf sieht ausdrücklich eine andere (nicht statistische) Verwendung der Daten vor. Er bildet somit eine Ausnahme vom Statistikgeheimnis (Art. 14 Abs. 1 BStatG). Diese ist dadurch gerechtfertigt, dass die verwendeten Daten nicht besonders schützenswert sind und grossteils bereits für die Öffentlichkeit zugänglich sind.

Aus Gründen der Klarheit und der Transparenz werden im vorliegenden Absatz die Datenarten aufgezählt, die durch das Informationssystem erhoben und darin gespeichert werden. Mit einigen Ausnahmen entsprechen diese Datenarten im Wesentlichen den Indikatoren oder Merkmalen nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a–j und o–s RHG. Nicht übernommen werden jedoch die Haushaltszugehörigkeit sowie die Haushaltsart gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d RHG sowie der Geburtsort nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe h RHG. Auch die Herkunftsgemeinde und der Herkunftsstaat bzw. die Zielgemeinde und der Zielstaat nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben q und r RHG werden nicht übernommen. Im Vorentwurf werden zudem die für das Registerwesen typischen Begriffe «Merkmal» und «Indikator» nicht verwendet. Zur besseren Verständlichkeit des Vorentwurfs erschien es angemessener, den Begriff «Daten» zu verwenden.

Abs. 2

Die Daten nach Absatz 1 werden dem BFS von den verantwortlichen Stellen viermal pro Jahr geliefert (analog zu Art. 8 Abs. 1 RHV). Dieser Lieferabstand genügt für die Zwecke des NAD gemäss dem Vorentwurf. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die im Sinne von Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden und Dritten nach der Errichtung des NAD aktuellere

³⁹ SR 431.01

Daten benötigen. Deshalb enthält der Absatz eine Delegationsnorm, gemäss welcher der Bundesrat weitere Stellen bestimmen kann, von denen das BFS die Daten zur Vervollständigung und Nachführung der Daten im Informationssystem beziehen kann. Da die Erhebung von Daten zu statistischen Zwecken im RHG geregelt ist, erlaubt der Vorentwurf so den Rückgriff auf nicht statistische Daten. So könnte auf die Daten in anderen Registern des Bundes wie Ordipro, UPI oder dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) zugegriffen werden.

Ebenfalls denkbar wäre die Verwendung der Daten der Schweizerischen Erhebungsstelle für die Radio- und Fernsehgebühr (Serafe AG). Gegebenenfalls müssten Schnittstellen für den Zugriff auf die Daten dieser Register eingerichtet werden. Der Vorentwurf hat aber keine Auswirkungen auf den Bezug der Daten zu den Haushalten nach Artikel 69g des Bundesgesetzes vom 24. März 2006⁴⁰ über Radio und Fernsehen (RTVG).

Art. 5 Qualität der Daten im Informationssystem

Abs. 1

Wie unter Kapitel 2.1.1.4 erwähnt, übernimmt der NAD die Daten, die vom BFS bei den Kantonen und Gemeinden gestützt auf das RHG und die RHV zu statistischen Zwecken erhoben werden. Da es sich um dieselben Daten handelt, ist sicherzustellen, dass die Qualität der Daten im Informationssystem der Qualität der Daten entspricht, die vom BFS zu statistischen Zwecken erhoben werden. Die Qualität der Daten des NAD muss jedoch nicht höher sein als diejenige der Daten, die vom BFS nach dem RHG erhoben werden.

Nach Artikel 14 Absatz 1 RHG stellen die Kantone und Gemeinden dem BFS die Daten nach Artikel 6 RHG unentgeltlich zur Verfügung. Die Daten werden vierteljährlich geliefert (Art. 8 Abs. 1 RHV) und müssen von einem durch das BFS betriebenen Validierungsservice validiert werden (Art. 10 Abs. 1 RHV). Sie müssen die vom BFS festgelegten Plausibilisierungsregeln erfüllen (Art. 10 Abs. 3 RHV). Bei unvollständiger oder fehlerhafter Datenlieferung kann das BFS eine erneute Lieferung auf den gleichen Stichtag verlangen (Art. 10 Abs. 5 RHV). Der vorliegende Absatz soll sicherstellen, dass für die Daten, die in das Informationssystem übernommen werden, dieselben Standards gelten.

Abs. 2

Die Qualität der Daten des NAD wird für die gesetzlich bestimmten Zwecke genügen. Es könnte jedoch sein, dass die zugriffsberechtigten Behörden und Dritten nach dem Aufbau des NAD qualitativ bessere Daten benötigen, insbesondere aktuellere Daten. Mit dem vorliegenden Absatz erhält das BFS die Möglichkeit, wirksamere Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität zu ergreifen. Das BFS könnte namentlich strengere Qualitätsstandards definieren als die Standards gemäss dem RHG. Die Standards könnten dazu dienen, interne Prozesse für die Plausibilisierung, Validierung und Berichtigung der Daten festzulegen.

Was die Richtigkeit der im Informationssystem gespeicherten Adressdaten der natürlichen Personen angeht, wird das BFS umgehend die nötigen Massnahmen treffen, um sicherzustellen, dass sie den Adressen im amtlichen Verzeichnis der Gebäudeadressen gemäss der Verordnung vom 21. Mai 2008 über die geografischen Namen (GeoNV) entsprechen, das behördenverbindlich ist (Art. 26a Abs. 4 und 26c Abs. 3 GeoNV).⁴¹

Abs. 3

Das Informationssystem widerspiegelt lediglich den Inhalt der Gemeinderegister, aus denen es quartalsweise gespiesen wird. Wenn eine zugriffsberechtigte Behörde, Organisation oder

⁴⁰ SR 784.40

⁴¹ SR 510.625

Person oder eine Person, deren Daten bearbeitet werden, einen Fehler im System entdeckt, so muss die fehlerhafte Information so weit wie möglich im Register berichtigt werden, aus dem sie stammt, und nicht im NAD. Deshalb wird der Bundesrat mit dem vorliegenden Absatz ermächtigt, die Einzelheiten des Verfahrens zur Berichtigung unrichtiger Daten zu regeln. Bestimmt werden muss namentlich, wie die Fehler gemeldet werden (z. B. über die Meldung eines Berichtigungsbegehrens) und welche Schritte das Verfahren für die Meldung von (vermuteten oder erwiesenen) Fehlern an die Gemeinden umfasst.

3.5 4. Abschnitt: Zugriff auf die Daten und Pflichten der Zugriffsberechtigten

Art. 6 Erteilen der Zugriffsberechtigungen

Abs. 1

Aus Gründen der Klarheit wird im vorliegenden Absatz festgehalten, dass die Behörden, Organisationen und Personen, die Zugriff auf das Informationssystem erhalten wollen, dem BFS ein Gesuch stellen müssen. Denn die Behörden und Dritten, die nach dem AHVG systematisch die AHVN verwenden dürfen, sollen nicht automatisch einen Zugriff erhalten. Das BFS muss zuerst sicherstellen, dass diese potenziellen Nutzer die Anforderungen nach Absatz 2 erfüllen.

Abs. 2

Der Vorentwurf lehnt sich an die jüngsten Entwicklungen bei der Verwendung der AHVN an. Seit der Einführung der neuen AHV-Nummer im Jahr 2008 ist die Digitalisierung der Verwaltungstätigkeit weit fortgeschritten und die systematische Verwendung der Nummer ausserhalb der AHV hat sich stark verbreitet. Zahlreiche Akteure sind der Auffassung, dass die Anforderungen zur Bewilligung der systematischen Nutzung gelockert werden müssen. So hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren im Januar 2014 angeregt, die AHVN als Personenidentifikator zur Verfügung zu stellen, damit E-Government-Projekte vorangetrieben werden können. Die Verwendung eines eindeutigen Identifikators liesse die Verwaltung effizienter werden und verbesserte die Qualität der Datenbanken, da keine Gefahr von Verwechslungen mehr bestünde wie heute.

Entsprechend diesem Trend hin zur Lockerung stützt sich der Vorentwurf bei der Definition der potenziellen Nutzer des NAD auf die Bestimmungen des AHVG. Zugriff gewährt wird ausschliesslich den Behörden und Dritten, die nach dem AHVG systematisch die AHVN verwenden dürfen. Durch diese Einschränkung des Zugriffs soll das Verfahren für die Zugriffserteilung erleichtert und beschleunigt werden. Die Zentrale Ausgleichsstelle hätte bereits eine erste Identifikation der Behörden, Organisationen und Personen, die die AHVN systematisch verwenden dürfen, vorgenommen.

Die Formulierung des vorliegenden Absatzes beruht auf den Gesetzgebungsarbeiten, die im Zusammenhang mit der Revision des AHVG aufgenommen worden sind. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement des Innern beauftragt, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, gemäss der sämtliche Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden gestützt auf eine generelle Ermächtigung die AHVN systematisch verwenden dürfen, ohne dass für jeden neuen Verwendungszweck eine spezifische Bestimmung in einem besonderen Gesetz vorliegen muss. Die Vernehmlassung zum Vorentwurf wurde vom 7. November 2018 bis am 22. Februar 2019 durchgeführt. Die Formulierung des vorliegenden Absatzes muss folglich mit der vorgesehenen Änderung des AHVG koordiniert werden.

Im Vorentwurf wird davon ausgegangen, dass die Anzahl der Nutzer der AHVN deutlich ansteigen wird, sobald die Änderung des AHVG in Kraft tritt. Die zur systematischen Verwendung der AHVN zugriffsberechtigten Behörden und Dritten werden in Artikel 153c des Vorentwurfs zum AHVG genannt:

¹ Nur folgende Behörden, Organisationen und Personen sind berechtigt, die AHV-Nummer systematisch zu verwenden:

a. soweit sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist:

1. die eidgenössischen Departemente und die Bundeskanzlei,
2. die dezentralisierten Einheiten der Bundesverwaltung,
3. die Einheiten der Kantons- und Gemeindeverwaltungen nach Massgabe des kantonalen Rechts,
4. die Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht den Verwaltungen nach den Ziffern 1–3 angehören und durch die Gesetzgebung des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden oder durch Vertrag mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern die betreffende Gesetzgebung die systematische Verwendung der AHV-Nummer vorsieht,
5. die Bildungsinstitutionen;

b. die privaten Versicherungsunternehmen in Fällen nach Artikel 47a des Versicherungsvertragsgesetzes vom 2. April 1908⁴².

² Sie dürfen die AHV-Nummer nicht systematisch verwenden in den Bereichen, in denen die Gesetzgebung dies ausschliesst.

Die Formulierung von Absatz 1 Ziffern 1 und 2 lehnt sich an die Struktur von Artikel 2 Absätze 1–3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁴³ (RVOG) an, in dem zwischen den Einheiten der zentralisierten und der dezentralisierten Bundesverwaltung unterschieden wird.⁴⁴ Die eidgenössischen Departemente nach Absatz 1 Ziffer 1 umfassen auch die Bundesämter (Art. 2 Abs. 2 RVOG).

Gemäss dem Vorentwurf erhalten keine ausländischen Behörden oder Organisationen und Personen, die sich nicht in der Schweiz befinden, Zugriff auf das System.

Abs. 3

Aus Gründen der Transparenz veröffentlicht das BFS jährlich eine Liste der Behörden und Dritten, die einen Zugriff auf den NAD beantragt haben und denen er erteilt wurde.

Abs. 4

In diesem Absatz wird an den Bundesrat die Kompetenz delegiert, den Umfang der Zugriffsberechtigungen der Behörden und Dritten zu regeln. Welche Daten im Informationssystem abgefragt werden können, wird in Artikel 8 Absatz 1 bestimmt. Die zugriffsberechtigten Behörden und Dritten werden nicht einen absoluten Anspruch auf Zugriff auf die Daten haben. Der Umfang ihrer Zugriffsberechtigung wird von ihren gesetzlichen Aufgaben abhängen. Die Stellen sollen nur Zugriff auf die Daten erhalten, die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben unbedingt notwendig sind. Sie sollen keine Daten einsehen können, auf die sie vorher keinen Zugriff hatten. So wird der Bundesrat per Verordnung Nutzerkategorien mit unterschiedlichen Zugriffsberechtigungen bestimmen.

Im gleichen Absatz wird dem Bundesrat ausserdem die Kompetenz übertragen, die Einzelheiten des Verfahrens zur Erteilung, zur Aussetzung und zum Entzug der Zugriffsberechtigungen zu regeln.

⁴² SR 221.229.1

⁴³ SR 172.010

⁴⁴ Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden), Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 10, <https://www.bsv.admin.ch> > Das BSV > Publikationen & Service > Gesetzgebung > Vernehmlassungen > Vernehmlassung über die systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden (Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung)

gungen für den NAD zu regeln. Dies betrifft namentlich den Inhalt des Gesuchs, die geltenden Fristen sowie die verschiedenen Verfahrensschritte. Schliesslich wird der Bundesrat festlegen, in welchen Fällen die Zugriffsberechtigungen ausgesetzt oder entzogen werden müssen.

Art. 7 Abfrageoptionen

Abs. 1

Nach Artikel 4 Absätze 3 und 4 DSG muss der Zweck des geplanten Systems genau bestimmt und für die betroffenen Personen erkennbar sein. Absatz 1 soll entsprechend den allgemeinen Zweck des NAD konkretisieren: Die nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen sollen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abfragen können (Art. 1 Abs. 2 Bst. a). Die Adressen der natürlichen Personen können anhand von drei Abfrageoptionen abgefragt werden, namentlich durch die Suche einer aktuellen Adresse, die Suche einer früheren Adresse und die Suche natürlicher Personen mit Wohnsitz an einer Adresse oder in einem geografischen Bereich in der Schweiz.

Bst. a

Durch die Suche einer aktuellen Adresse können die zugriffsberechtigten Behörden und Dritten die Adressen, die ihnen aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgaben zur Verfügung stehen, mit den Adressen im Informationssystem abgleichen. Dabei kann es sich um Verwaltungseinheiten oder Organisationen handeln, welche Personen per Post kontaktieren und überprüfen müssen, ob sie über die korrekte Adresse verfügen.

Die zweite Abfrageoption bietet die Möglichkeit, frühere Adressen zu recherchieren. Dabei kann es um einen bestimmten Zeitraum oder Zeitpunkt in der Vergangenheit gehen. Diese Option wird nicht allen zugriffsberechtigten Nutzern zur Verfügung stehen. Es wird im Verfahren zur Zugriffserteilung zu prüfen sein, ob die betreffenden Gesuchsteller diese Option für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen, damit ihnen die entsprechenden Zugriffsberechtigungen erteilt werden können.

Bst. b

Die Abfrageoption nach Buchstabe b unterscheidet sich von den anderen Optionen. Ziel ist es nicht, Adressen abzufragen, sondern Personen oder die Anzahl Personen zu identifizieren, die an einem bestimmten Ort wohnen. Diese Option könnte für Verwaltungseinheiten nützlich sein, die für den Umwelt- und den Bevölkerungsschutz zuständig sind. Sie könnten damit namentlich abklären, welche Personen oder wie viele von ihnen durch biologische, chemische oder andere Gefahren bedroht sind. So könnte mittels demografischer Daten eine Liste der Adressen der bedrohten Personen oder ein Plan mit Schutzmassnahmen erstellt werden. Diese Abfrageoption wird nicht allen zugriffsberechtigten Nutzern zur Verfügung stehen. Es wird im Verfahren zur Zugriffserteilung zu prüfen sein, ob die betreffenden Gesuchsteller diese Option für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

Abs. 2

Damit die Personendaten gut geschützt sind, ist die Suche nach aktuellen und früheren Adressen anhand der AHVN vorgesehen. So können Suchen eingeschränkt werden, mit denen Personen zu Zwecken identifiziert werden sollen, die nicht im Zusammenhang mit den gesetzlichen Aufgaben der zugriffsberechtigten Behörden und Dritten stehen. Die Suche gemäss der Abfrageoption nach Buchstabe b kann über eine Adresse, einen oder mehrere Gebäudeidentifikatoren nach dem GWR, einen Ort gemäss einer amtlichen geografischen Bezeichnung oder die Koordinaten eines geografischen Vielecks durchgeführt werden. Diese Abfrageoption wird nicht allen zugriffsberechtigten Nutzern zur Verfügung stehen. Es wird im

Verfahren zur Zugriffserteilung zu prüfen sein, ob die betreffenden Gesuchsteller diese Option für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

Art. 8 Abfragbare Daten

Abs. 1

Die nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden und Dritten werden nicht Zugriff auf sämtliche Daten im Informationssystem (Art. 4 Abs. 1) haben. Das System wird ihnen ausschliesslich Zugriff auf die Daten gewähren, die im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben zum Abgleich einer Adresse oder zur Identifikation der Personen oder der Anzahl Personen, die an einem Ort wohnen, erforderlich sind.

Abs. 2

In bestimmten Fällen können die betroffenen Personen gestützt auf Bundes-, Kantons- oder Gemeinderecht die Bekanntgabe ihrer Personendaten sperren lassen. Das Recht auf Sperrung ist in den Kantonen und Gemeinden unterschiedlich geregelt. Es ist beschränkt und kann bei Auskunftsbegehren der Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden nur schwierig geltend gemacht werden. In bestimmten Kantonen muss die betroffene Person für die Sperrung ihrer Daten ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen. In anderen Kantonen muss kein Interesse nachgewiesen werden, um die Bekanntgabe von Personendaten sperren zu lassen.

Im Bundesrecht muss die betroffene Person nach Artikel 20 DSG ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen, damit sie von einem Bundesorgan verlangen kann, die Bekanntgabe ihrer Personendaten zu sperren. Der Artikel ermöglicht es jedoch vor allem, die Bekanntgabe von Daten an Privatpersonen und ausländische Behörden zu sperren. Der Austausch von Daten zwischen zwei Bundesorganen oder mit Organen der Kantone und Gemeinden könnte in der Regel nicht gestützt auf Absatz 2 desselben Artikels abgelehnt werden.⁴⁵ Denn das Bundesorgan kann eine Sperrung verweigern oder aufheben, wenn es rechtlich verpflichtet ist, die Daten bekannt zu geben (Abs. 2 Bst. a) oder wenn die Erfüllung seiner Aufgabe bei einer Sperrung gefährdet wäre (Abs. 2 Bst. b).

Das Informationssystem übernimmt die vom BFS gestützt auf das RHG erhobenen Daten unverändert. Wenn die Daten auf Stufe Kanton oder Gemeinde gesperrt sind, wird den nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden und Dritten gemeldet, dass die Daten über die gesuchte Person nicht im System gespeichert sind. Ausserdem werden die zugriffsberechtigten Behörden und Dritten im Informationssystem nicht in Erfahrung bringen können, ob die betroffene Person die Bekanntgabe ihrer Daten hat sperren lassen oder ob ihre Daten deshalb gesperrt sind.

Die Sperrung der Bekanntgabe ist schliesslich kein Identifikator oder Merkmal nach Artikel 6 RHG. Es ist vielmehr eine Qualifikation eines Identifikators oder eines Merkmals. Sie wird deshalb weder in diesem Artikel noch im amtlichen Katalog der Merkmale des BFS genannt.

Art. 9 Pflichten der Zugriffsberechtigten

Vorbemerkung

Der vorliegende Artikel enthält zwei wesentliche Pflichten, welche die nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden und Dritten bei der Abfrage des NAD erfüllen müssen. In den Nutzungsbedingungen nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a werden spezifischere Sorgfaltspflichten festgelegt werden.

⁴⁵ Maurer-Lambrou, Urs/Belchta, Gabor-Paul (Hg.), Datenschutzgesetz (DSG)/Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ), Basler Kommentar, 3. Auflage, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel 2014, S. 414-415, Rz. 2, S. 417-418, Rz. 13-17.

Abs. 1

Bst. a

Dieser Buchstabe hat nicht nur deklaratorischen Charakter; er dient namentlich der Konkretisierung von Artikel 1 Absatz 2, in dem der Zweck des Gesetzes genannt wird. Nach Artikel 1 Absatz 2 hat das Gesetz zum Zweck, einen NAD zu errichten, mit dem die zugriffsberechtigten Behörden und Dritten im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abfragen können. Dabei handelt es sich allerdings nicht nur um einen Zweck des Gesetzes, sondern auch um eine konkrete Pflicht der zugriffsberechtigten Behörden und Dritten.

Bst. b

Nach Artikel 4 Absatz 3 DSG dürfen die Daten nur zu dem Zweck bearbeitet werden, der bei der Beschaffung angegeben wurde, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist. Überdies muss der Zweck der Bearbeitung für die betroffene Person erkennbar sein (Art. 4 Abs. 4). Der Zweck der Bearbeitung der Daten im Zusammenhang mit dem NAD wird in den Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 7 des Vorentwurfs geregelt. Gemäss diesen Bestimmungen werden die Daten ausschliesslich zu dem Zweck bearbeitet, dass die zugriffsberechtigten Behörden und Dritten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abfragen können. Die Nutzer dürfen die Daten, die sie durch die Abfrage des NAD erhalten haben, folglich nicht Dritten bekannt geben. Vorbehalten bleiben jedoch die bundes-, kantons- oder gemeinderechtlichen Pflichten zur Bekanntgabe der Daten nach Artikel 8 Absatz 1 des Vorentwurfs.

Abs. 2

Diese Anforderung hat deklaratorischen Charakter, denn es werden im Wesentlichen die Anforderungen nach Artikel 7 Absatz 1 DSG übernommen. Da es sich um eine wichtige Sorgfaltspflicht der nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen handelt, erscheint es sinnvoll, sie in einer allgemeinen Bestimmung zu den Pflichten dieser Einheiten zu wiederholen. Da sehr viele verschiedene technische und organisatorische Massnahmen ergriffen werden können, wird im Vorentwurf darauf verzichtet, die möglichen Massnahmen im Einzelnen zu regeln. Es wird Sache der zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen sein, die für ihren Tätigkeitsbereich geeigneten Sicherheitsmassnahmen und die angemessenen Vorkehrungen zu treffen.

3.6 5. Abschnitt: Datenschutz

Art. 10 Protokollierung und Auskunftsrecht der betroffenen Person

Allgemeine Bemerkung

Mit dieser Bestimmung sollen die Anforderungen von Artikel 8 Absatz 1 DSG an den NAD umgesetzt und erhöht werden. Sie hat folglich nicht nur rein deklaratorischen Charakter.

Abs. 1

Die Protokollierung der Daten ist eine technische Massnahme, mit der die Rückverfolgbarkeit und Transparenz der Daten sichergestellt werden soll. Bei einer Überprüfung soll vor allem kontrolliert werden können, ob die Daten gemäss den Zwecken des Gesetzes bearbeitet worden sind. Die Gefahr, dass dies nicht der Fall ist, ist umso höher, wenn zahlreiche Nutzer, die physisch oder optisch mit anderen Datensammlungen verbunden sind, auf die in einem Informationssystem gespeicherten Daten Zugriff haben.

Nach Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung vom 14. Juni 1993⁴⁶ zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG) protokolliert der Inhaber der Datensammlung die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen, wenn die präventiven Massnahmen den Datenschutz nicht gewährleisten können. Der Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) kann die Protokollierung auch für andere Bearbeitungen empfehlen, wenn ein erhöhtes Risiko für die Beeinträchtigung des Privatlebens und der Rechte der betroffenen Personen besteht. Dies kann dann der Fall sein, wenn Datensammlungen oder Datenbearbeitungen betrieben werden, welche keine besonders schützenswerten Daten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe c DSG enthalten, aber beispielsweise durch das Umfeld, in dem die Daten bearbeitet werden (Versicherungen, Auskunftsbüros usw.), und die Konfiguration der Informationssysteme eine gewisse Sensibilität aufweisen, insbesondere im Fall von Abrufverfahren.

Der vorliegende Absatz geht über die Anforderungen dieser Bestimmung hinaus, wenn er fordert, dass die Abfragen der im Informationssystem gespeicherten Daten, bei denen es sich nicht um besonders schützenswerte Daten oder Persönlichkeitsprofile handelt, protokolliert werden und den betroffenen Personen Auskunft darüber erteilt werden soll. Damit soll für Daten, die laut den Angaben des EDÖB für die direkt betroffene Person ein geringes Risiko bergen,⁴⁷ eine höhere Sicherheit gewährleistet werden als durch die VDSG.

Abs. 2

Nach Artikel 10 Absatz 2 VDSG sind die Protokolle während eines Jahres ausschliesslich den Organen oder privaten Personen zugänglich, denen die Überwachung der Datenschutzvorschriften obliegt, und dürfen nur für diesen Zweck verwendet werden. Gemäss dem vorliegenden Artikel sind die Protokolle jedoch auf Antrag auch für die Personen zugänglich, deren Daten bearbeitet werden. Die Norm geht so über die Anforderungen des VDSG hinaus, damit die betroffenen Personen umfassenden Zugang dazu haben.

Die Bestimmungen des DSG und der VDSG zum Auskunftsrecht regeln nicht, wie dieses Recht ausgeübt werden kann. Deshalb wird im vorliegenden Absatz dem Bundesrat die Kompetenz übertragen, die Einzelheiten betreffend die Auskunft an die betroffenen Personen über ihre Daten sowie die Informationen zu regeln, die durch die Abfrage des Informationssystems und die Bearbeitung der darin gespeicherten Daten generiert werden.

Art. 11 Aufbewahrung und Vernichtung der Daten

Abs. 1

Das Informationssystem enthält die aktuellen Daten nach Artikel 3 Absatz 1 über die natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz. Die Personendaten sollen jedoch nicht zeitlich unbefristet aufbewahrt werden. Sie müssen vernichtet werden, sobald sie für die Zwecke der Bearbeitung nicht mehr erforderlich sind. Dieser Grundsatz leitet sich implizit aus dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach Artikel 4 Absatz 2 DSG ab. Entsprechend sieht der vorliegende Absatz vor, dass die gelieferten Daten während zehn Jahren im Informationssystem aufbewahrt werden. Gemäss dieser Anforderung wird es nicht möglich sein, die Änderungen der Daten im Informationssystem über den Zeitraum von zehn Jahren hinaus nachzuverfolgen. Die Informationen zu den Personen werden im Rahmen jeder neuen Datenlieferung überschrieben. Damit ist gewährleistet, dass die Adressinformation über 10 Jahre hinweg zu jeder Person bezogen werden kann, unabhängig davon, ob sich deren Adresse über die Zeit ändert oder nicht.

⁴⁶ SR 235.11

⁴⁷ Leitfaden zu den technischen und organisatorischen Massnahmen des Datenschutzes, Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB), August 2015, S. 4, www.edoeb.admin.ch > Startseite > Datenschutz > Dokumentation > Leitfäden > Technische und organisatorische Massnahmen des Datenschutzes.

Diese Aufbewahrungsfrist ist erforderlich, damit die nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen frühere Adressen gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a suchen können. Ferner kann sie dazu dienen, Personen zu suchen, die vom Dienst in der Armee befreit wurden und zur Kompensation eine Abgabe leisten müssen (Wehrpflichtersatz), jedoch aufgrund eines Wohnortwechsels nicht mehr gefunden werden können. Das Beispiel wurde unter Kapitel 1.3 behandelt.

Abs. 2

In Einklang mit Artikel 10 Absatz 2 VDSG sieht dieser Absatz eine Aufbewahrungsfrist von einem Jahr für die Daten zur Nutzung des NAD sowie zur Bearbeitung der darin gespeicherten Daten vor. Aus Transparenzgründen werden die Anforderungen des Gesetzes wiederholt.

Abs. 3

Es genügt nicht, eine Dauer für die Aufbewahrung der Personendaten vorzusehen. Es muss auch sichergestellt werden, dass die Daten nach dieser Frist endgültig vernichtet werden. Der vorliegende Artikel sieht deshalb vor, dass die durch die Abfrage des Informationssystems und die Bearbeitung der darin gespeicherten Daten generierten Informationen nach Ablauf der vorgesehenen Fristen vernichtet werden.

Absatz 4

Die Daten werden im Informationssystem ab der Inbetriebnahme des NAD gespeichert, d. h. ab dem Inkrafttreten des Gesetzes. Der NAD wird keine Daten aus der Zeit vor diesem Zeitpunkt enthalten. Es ist deshalb festzuhalten, dass die Suche nach früheren Adressen nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a nur bis auf das Datum des Inkrafttretens des Gesetzes zurückgehen kann.

Abs. 5

Es genügt nicht, vorzusehen, dass die Daten vernichtet werden. Es muss sichergestellt werden, dass die Verfahren zur endgültigen Vernichtung der einschlägigen Daten feststehen. Diese Verfahren müssen gewährleisten, dass die Daten tatsächlich nie mehr zugänglich sind.

3.7 6. Abschnitt: Gebühren und Aufteilung der Kosten

Art. 12

Das Modell zur Finanzierung des NAD umfasst zwei Arten von Gebühren: die Grundgebühr und die Nutzungsgebühr. Die Art der erhobenen Gebühr und deren Betrag hängen von der Nutzergruppe ab. Durch die Unterscheidung wird berücksichtigt, dass unterschiedliche Nutzergruppen an der Erarbeitung des Datenbestands beteiligt sind und dass die Gruppen einen unterschiedlichen Nutzen aus dem NAD ziehen können.

Abs. 1

Die dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung, die Einheiten der Kantonsverwaltungen im Sinne des kantonalen Rechts und die Personen und Organisationen ausserhalb der Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden müssen eine Grundgebühr entrichten. Diese Organe liefern keine Daten an den NAD und sie könnten einen Nutzen aus dem Zugriff auf den Dienst ziehen. Die Gemeindeverwaltungen im Sinne des kantonalen Rechts müssen keine Grundgebühr entrichten. Sie liefern bereits Daten für den NAD. Sie ziehen wahrscheinlich kaum einen Nutzen aus der sporadischen Abfrage des Dienstes.

Die eidgenössischen Departemente und die Bundeskanzlei sind von der Entrichtung der Grundgebühr befreit. Es wäre nicht angemessen, von diesen Organen eine (niedrige) Gebühr zu erheben für einen Dienst, der über das Bundesbudget finanziert wird.

Abs. 2

Die zugriffsberechtigten Dritten müssen zusätzlich zur Grundgebühr eine Nutzungsgebühr entrichten. Die Gebühr wird pro Adresse erhoben, über die die Organisationen und Personen verfügen und die sie mit den Adressen im Informationssystem vergleichen. Die Dritten liefern keine Daten an den NAD und sie können einen wesentlichen Nutzen aus dem Zugriff auf den Dienst ziehen.

Abs. 3

Die Höhe der Gebühren wird vom Bundesrat per Verordnung bestimmt. Gemäss dem Finanzierungsmodell sollen die Gebühren 80 Prozent der Kosten des Bundes decken. Die restlichen 20 Prozent der Kosten des Bundes werden durch das Budget des BFS gedeckt.

3.8 7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 13 Referendum und Inkrafttreten

Wie jedes Bundesgesetz untersteht das Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen dem fakultativen Referendum. Der Bundesrat ist dafür verantwortlich, das Inkrafttreten des Gesetzes zu bestimmen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Bund als NAD Anbieter

Das BFS übernimmt die Gesamtverantwortung für die Bereitstellung des NAD (vgl. Kapitel 2.2.1). Um die diesbezüglichen Aufgaben erfüllen zu können, sind entsprechende Personalressourcen nötig. Weiterer Aufwand fällt auf technischer Ebene für die Entwicklung und den Betrieb des Systems an.⁴⁸

4.1.1.1 Entwicklung und Betrieb des Systems

Für die Bereitstellung des NAD werden mehrere Komponenten benötigt. Um die Datensicherheit zu gewährleisten, besteht das System aus getrennten Datenbanken. Die Schnittstellen für den Zugang zum NAD müssen entwickelt und implementiert werden (Web Services, User Interface etc.). Die Identifikation und Authentifikation der Nutzer muss technisch implementiert und ein System für die Berechtigungsverwaltung aufgebaut werden. Als zukünftige sedex-Domäne fallen zudem Kosten für den Datenaustausch mit sedex an.

Die in der Machbarkeitsstudie für die Entwicklung errechneten 0.5 Millionen Franken sind nach der bisherigen Analyse des technischen Aufwandes konservativ geschätzt. Die Schätzung basiert auf der Annahme, dass bestehende Systemkomponenten weiterverwendet werden können. Da der mögliche Zeitpunkt der Realisierung vom weiteren Verlauf des Gesetzgebungsprozesses abhängt, ist diese Annahme zum geeigneten Zeitpunkt erneut zu prüfen. Bei einer automatisierten Verarbeitung von Rückmeldungen zur Datenqualität und/oder einer

⁴⁸ In der Machbarkeitsstudie von 2016 ist bereits eine Kostenschätzung für den Aufbau und den Betrieb von NAD vorgenommen worden. Diese erste Schätzung wurde im Vergleich mit ähnlichen Diensten als zu optimistisch eingestuft und korrigiert. Insbesondere wird der personelle Aufwand für mehrere Aufgaben höher eingeschätzt, zumal der definierte Nutzerkreis, auch Dritte mit gesetzlichem Auftrag umfasst. Auch fallen Aufgaben an, die im Rahmen der Studie von 2016 noch nicht berücksichtigt wurden; wie Auskünfte an betroffene Personen oder Meldungen zwecks Datenberichtigung an die Dateneigner. Die Studie ist abrufbar unter: www.ejpd.admin.ch > EJPD > Aktuell > News > 2017 > Nationale Adressdienste für die öffentliche Hand.

webbasierten Umsetzung des Einsichtsrechts über die Nutzung der eigenen Daten fallen zudem Kosten an, die in der Studie von 2016 nicht berücksichtigt worden sind. Eine genauere Kostenschätzung kann daher erst nach der Erarbeitung der Grobspezifikation des Gesamtsystems realistisch angegeben werden. Für die vorliegende Kostenübersicht wird die bestehende Schätzung zu den Entwicklungskosten übernommen, wobei die übrigen Projektkosten zusätzlich ausgewiesen werden (siehe Kapitel 0).

4.1.1.2 Personal

Als verantwortliche Stelle für den NAD nimmt das BFS neue Aufgaben wahr und benötigt dafür zusätzliche Ressourcen (vgl. Kapitel 2.2.1). Da der Adressdienst fachlich von der Statistik zu trennen ist, wird für den NAD eine neue Einheit aufgebaut.

Die Leitung der neuen Einheit nimmt entsprechende Aufgaben der Strategieentwicklung und Personalführung wahr. Im Bereich des Service- und Dienstleistermanagements muss sichergestellt werden, dass der Dienst zuverlässig zur Verfügung steht und den Kundenbedürfnissen entspricht. Dazu werden Verträge mit Dienstleistern abgeschlossen und es wird ein kontinuierliches Anforderungs- und Change-Management eingerichtet. Der betriebliche, fachliche und technische Support muss sichergestellt werden können. Im Bereich des Datenmanagements fallen ebenfalls neue Aufgaben an. Da der NAD mit sedex umgesetzt wird, braucht es eine eigene sedex-Domäne, die die fachliche Koordination mit Verwaltungen und Dritten als Nutzer sowie mit deren IT-Partnern sicherstellt. Der Abschluss von Vereinbarungen über die Nutzungsbedingungen sowie die Rechnungsstellung können ebenfalls diesem Aufgabenbereich zugeordnet werden. Im Bereich des Finanzmanagements werden Aufgaben rund um die Budgetierung, Fakturierung und das finanzielle Reporting wahrgenommen. Dabei muss gewährleistet werden, dass nur Berechtigte Stellen Zugang zum NAD erhalten und das Einhalten der Nutzungsbedingungen wird kontrolliert. Weiter fallen auch Aufwände für das Berechtigungsmanagement an, da der NAD nebst dem Datenabgleich mit sedex auch webbasierte Einzelabfragen ermöglichen soll.

Gemäss ersten Schätzungen beträgt der Ressourcenbedarf des BFS bis zu 7 FTE, um den Dienst fachlich und technisch bereitzustellen und die Kontrollfunktion über die Nutzung des Service zu gewährleisten.

Der Ressourcenbedarf hängt dabei von mehreren Einflussgrössen ab. Die Aufgaben rund um die Gesamtverantwortung und das Service- und Dienstleistermanagement sind für die Bereitstellung und Weiterentwicklung des Dienstes unerlässlich und generieren einen Grundaufwand. Je nach Aufgabenbereich hängt der zu erwartende Personalaufwand auch von der Zahl der Nutzer ab. Dies trifft beispielsweise auf den Ressourcenbedarf für das Nutzermanagement oder den Support zu. Der administrative Aufwand im Bereich der Domänenverwaltung bemisst sich weiter danach, wie verschiedene Nutzergruppen organisiert sind. Dies ist insbesondere im Bereich der Rechnungsstellung oder für den Abschluss von Vereinbarungen relevant. Darüber hinaus kann die Zahl der individuellen Nutzer einer zugriffsberechtigten Stelle den Aufwand beeinflussen, beispielsweise im Bereich der Berechtigungsverwaltung oder beim Support. Die Aufbau- und Ablauforganisation des neuen Dienstes ist im Detail noch zu definieren. Bei der Ausgestaltung ist auf möglichst schlanke administrative Prozesse zu achten.

Die hier dargestellten benötigten Ressourcen entsprechen einer ersten Schätzung. Sie werden nochmals vertieft geprüft und später in der Botschaft aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens präzisiert.

4.1.1.3 Übersicht finanzielle und personelle Auswirkungen

Der geschätzte Aufwand für die Systemkosten und die Personalkosten beläuft sich im laufenden Betrieb auf 1.6 Millionen Franken. Es ist davon auszugehen, dass nicht alle Nutzer den Dienst sofort nach Inbetriebnahme nutzen werden. Die Nutzerzahlen werden im Laufe der ersten beiden Jahre ansteigen und sich dann stabilisieren. Zu Beginn wird der Aufwand für Tätigkeiten wie die Prüfung der Zugangsberechtigungen und das erstmalige Erstellen der Verträge höher geschätzt, während die Supportanfragen erst mit der Zahl der Nutzer zunehmen. Aus diesem Grund ist von Anfang an mit einem Personalbedarf bis zu 7 Stellen zu rechnen. Die Systemeinführung generiert ebenfalls einen zusätzlichen Aufwand, der aktuell mit 0.15 Millionen Franken in die Kostenschätzung aufgenommen wird.

| Phase | Projekt (2018-2023) | Betrieb Startphase (2024-2025) | Betrieb regulär (ab 2026) |
|-----------------------------------------------------|---------------------|--------------------------------|---------------------------|
| Aufwand (Annahme) | TCHF | TCHF | TCHF |
| | einmalig | jährlich | jährlich |
| Gesetzgebung | 680 | | |
| System: Konzepte, Prototyp, Entwicklung, Einführung | 1 130 | 150 | |
| System: Betrieb, Life Cycle | | 300 | 300 |
| Personal: Service, Daten, Kontrolle etc. | | (7 FTE) 1 260 | (7 FTE) 1 260 |
| Total | 1 810 | 1 710 | 1 560 |

Tabelle 5: Annahme zu den Entwicklungs- und Betriebskosten NAD

Das System ist mittelfristig auf 80 Prozent Kostendeckung ausgerichtet, wodurch der Bund effektiv ein Fünftel der benötigten zusätzlichen Personalressourcen finanzieren wird. Der restliche Personalaufwand wird durch Gebühren abgedeckt werden.

4.1.2 Bundesverwaltung als NAD Nutzerin

Wie unter Kapitel 2.2.3.2 bereits aufgezeigt, trägt der Bund einen Teil der Kosten für den NAD. Weiterer Aufwand wird sich auf Anpassungen bei Informatiklösungen beschränken, um die Voraussetzungen für den Meldeaustausch über den NAD zu erfüllen (siehe dazu auch Kapitel 4.6.1).

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage hat keine spezifischen Auswirkungen auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete. Die entsprechenden Aspekte werden nicht adressiert. Der Gesetzesentwurf wirkt sich auf die Kantone und Gemeinden wie folgt aus.

4.2.1 Kantone als Datenquelle

Die Kantone und die Gemeinden stellen dem BFS im Rahmen der registerbasierten Volkszählung Daten zur Verfügung, die vom NAD weiterverwendet werden. Die bestehenden Prozesse für die Datenlieferung und -bereinigung werden mit dem NAD gemäss dem aktuellen Lösungskonzept nicht verändert, d. h. es entstehen für die Kantone keine zusätzlichen Aufwände.

Es ist denkbar, den NAD so weiterzuentwickeln, dass auch aktuelle Daten bearbeitet werden können. Alle Implikationen rund um eine solche Weiterentwicklung – inklusive Finanzierung –

wären rechtzeitig mit den Kantonen (bzw. Gemeinden) zu diskutieren. Inwiefern die Daten im NAD über die Nutzung weiterer Datenquellen vervollständigt oder nachgeführt werden sollen, wird im Rahmen der Auswertung der Vernehmlassung genauer abgeklärt.

4.2.2 Kantone als Nutzer des NAD

Die Kantone gehören zum Nutzerkreis von NAD. Sie beteiligen sich an der Deckung der Kosten gemäss dem in Kapitel 2.2.3.2 dargelegten Finanzierungsmodell. Weiterer Aufwand wird sich auf Anpassungen bei Informatiklösungen beschränken, um die Voraussetzungen für den Meldeustausch über den NAD zu erfüllen (siehe dazu auch Kapitel 4.6.1).

4.2.3 Kantonale Gesetzgebung

Die Einführung des NAD wird nur bei einzelnen Kantonen eine Anpassung bestehender Rechtsgrundlagen erfordern.⁴⁹ Die Kosten hierfür können nicht beziffert werden, werden aber als eher gering eingeschätzt.

4.2.4 Gemeinden als Datenquelle

Die Einwohnerdienste der Gemeinden sind zwar die originäre Datenquelle für den Aufbau des NAD. Da die Daten gemäss aktuellem Lösungskonzept jedoch nicht direkt von den Gemeinden, sondern via BFS bezogen werden, entsteht rund um die Datenproduktion für den NAD kein zusätzlicher Aufwand. Ein gewisser Aufwand ist hingegen für die Verarbeitung von Meldungen zu unrichtigen Daten zu erwarten. Da die Datenqualität für die vom NAD ausgegebenen Merkmale sehr hoch ist, dürfte sich der Aufwand in Grenzen halten. Unstimmigkeiten aufgrund von laufenden Mutationen bereinigen sich nach einer nächsten Datenlieferung automatisch.

Weiterer Aufwand könnte dann entstehen, wenn die Weiterentwicklung des NAD hin zu einem System mit aktuelleren Daten gewünscht wird. Alle Implikationen rund um eine solche Weiterentwicklung wären mit den Gemeinden (bzw. Kantonen) zu diskutieren. (vgl. Abschnitt Kantone 4.2.1).

4.2.5 Gebührensystem Gemeinden

Die Gemeinden geben in unterschiedlichen Kontexten Daten- und Adressauskünfte aus dem Einwohnerregister und erheben hierfür teilweise auch Gebühren. Auskünfte an Verwaltungsstellen und Dritte sind im Rahmen der Amtshilfe gebührenbefreit. Die Nutzer des NAD erfüllen dieses Kriterium, so dass der Bezug von Adressdaten aus dem NAD keine Auswirkung auf das bestehende Gebührensystem hat. Aus Sicht der Gemeinde fallen also keine Einnahmen weg, die Nachfrage nach Auskünften bei den Einwohnerdiensten wird aber sinken und damit auch der damit verbundene Aufwand.

4.2.6 Adressauskünfte

Bei der Bekanntgabe von Adress- und Personendaten aus den Einwohnerregistern müssen verschiedene datenschutzrechtliche Grundsätze beachtet werden. Massgebend sind die kantonalen und kommunalen Erlasse. Es kann daher sein, dass sich die Handhabung von Adressauskünften beispielsweise gegenüber Dritten von Gemeinde zu Gemeinde unterscheidet. Mit dem NAD wird die Grundlage für eine einheitliche Behandlung der anfragenden Stellen geschaffen.

⁴⁹ Das BJ hat zu dieser Frage 2018 eine Umfrage bei den Kantonen durchgeführt. Eine Anpassung ist bei 2 von 16 Kantonen, die geantwortet haben, nötig.

4.2.7 Gemeinden als Nutzerinnen des NAD

Die Gemeinden gehören zum Nutzerkreis des NAD. Für Gemeinden, die heute Anlaufstelle für Wohnsitzabklärungen und Adressanfragen aller Art sind, schafft der NAD primär eine Entlastung, da sie gewisse standardmässige Anfragen nicht mehr bearbeiten müssen.

Gemäss dem in Kapitel 2.2.3.2 vorgeschlagenen Finanzierungsmodell werden die Gemeinden an den Kosten nicht beteiligt.

4.2.8 Dritte als Nutzer

Organe mit gesetzlichem Auftrag werden gemäss dem in Kapitel 2.2.3.2 vorgeschlagenen Finanzierungsmodell an den Kosten beteiligt. Anders als dies bei der Auskunft durch die Einwohnerdienste der Gemeinden der Fall ist, kostet die Adressauskunft beim NAD, wobei die Nutzung des Dienstes freiwillig ist. Der Nutzwert des Dienstes ist gemäss erster Abklärungen höher als die geschätzten Kosten. Um strukturierte Abfragen machen zu können, müssen zugriffsberechtigte Organisationen die Voraussetzungen für den Meldeaustausch über den NAD erfüllen, was mit entsprechendem Aufwand einhergeht (siehe dazu auch Kapitel 4.6.1).

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der NAD steht nur öffentlichen Organen und solchen mit gesetzlichem Auftrag offen, wodurch die Nutzung im Rahmen des privatwirtschaftlichen Handelns ausgeschlossen wird. Indirekte positive Auswirkungen sind infolge der Verbesserung des elektronischen Behördenverkehrs zu erwarten. Dies umfasst Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, positive Auswirkungen auf die Staatsrechnungen von Bund und Kantonen sowie erwartete Einsparungen von administrativen Kosten im Bereich der gesundheitlichen und beruflichen Vorsorge. Die Umsetzung von E-Government trägt generell zur Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz und zu seiner Wettbewerbsfähigkeit bei. Digitale Infrastrukturen spielen dabei eine wichtige Rolle, insbesondere mit Blick auf den Auf- und Ausbau des digitalen Binnenmarktes der EU und damit zusammenhängend der zunehmenden Anforderung, dass die Verwaltung ihre Dienste auch grenzüberschreitend erbringen kann. Da keine negativen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten sind, wird auf eine weitergehende formelle Regulierungsfolgeabschätzung verzichtet.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage hat keine spezifischen Auswirkungen auf gesellschaftliche Aspekte wie Gesundheit, Bildung oder Gleichberechtigung. Die entsprechenden Aspekte werden nicht adressiert. Grundsätzlich wird mit dem NAD ein Instrument geschaffen, das für die Bevölkerung mehr Transparenz über die Datenverwendung durch Behörden schafft.

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Umwelt. Grundsätzlich sollte ein vermehrter Wechsel von physischer zu elektronischer Abwicklung von Geschäften per Saldo Ressourcen einsparen und sich entsprechend vorteilhaft für die Umwelt auswirken.

4.6 Andere Auswirkungen

4.6.1 Informatik der Kantone und Gemeinden sowie zugriffsberechtigter Dritter

Nutzung des NAD

Damit zugriffsberechtigte Nutzer Informationen vom NAD über eine eigene Fachanwendung beziehen können, müssen sie die vom Bundesrat definierten rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen erfüllen. Der diesbezüglich IT-Aufwand hängt von den

Anforderungen an die Governance der neuen sedex-Domäne NAD ab, d. h. ob für den Meldeustausch mit sedex ein eigener Adapter für die Domäne NAD vorausgesetzt wird oder ob bestehende Adapter für den Meldeustausch mit dem NAD zum Einsatz kommen. Unabhängig davon fallen bei den Nutzern der Aufwand für die Konfiguration der NAD-Meldetypen in der eigenen Fachanwendung an.

Daten NAD

Der NAD baut auf denselben Daten auf, die auch für die registerbasierte Volkszählung verwendet werden. Die Definition der zu liefernden Merkmale wird somit aus dem RHG übernommen und die pro Merkmal zulässigen Codierungen sind im Amtlichen Katalog der Merkmale vom BFS definiert. Damit die Daten für den NAD korrekt und einfach bearbeitet werden können, sind einzelne kleine Anpassungen in der Codierung zu erwarten (vgl. Kapitel 3.5, Kommentar zur Art. 8 Abs. 2).

Falls dies dem Bedürfnis der Kantone und Gemeinden entspricht, könnte der NAD in Richtung eines Dienstes weiterentwickelt werden, der bei Einzelabfragen eine Validierung bei den kommunalen Einwohnerregistern ermöglicht oder Mutationsmeldungen aus diesen bezieht. In einem solchen Fall müssten bestehende Standards gegebenenfalls angepasst oder neue Standards implementiert werden.

4.6.1.1 Bundesnahe Betriebe

Die Schweizerische Post bietet heute verschiedene Adressdienste an. Einer dieser Dienste ist die Adressprüfung.⁵⁰ Dieser Dienst, der als Webservice genutzt werden kann, ist kostenlos und wird innerhalb der Bundesverwaltung als Standarddienst geführt («Adresschecker»).

Darüber hinaus bietet die Post auch je einen Dienst für die Adresspflege und/oder die Adressrecherche bei den Einwohnerdiensten. Beide Dienste sind im Erfolgsfall kostenpflichtig. Die Erfolgsquote des NAD dürfte höher sein, als jene für die Recherche bei den Einwohnerdiensten durch die Post, was zu einem Rückgang der Kunden dieses Dienstes führen könnte.

4.6.1.2 Weitere Unternehmen mit dem Geschäftsmodell Adressauskunft

Für weitere Unternehmen, die Auskünfte zu Wohnsitzen und Adressen anbieten, entsteht mit dem NAD ebenfalls eine Konkurrenzsituation. Da der NAD aber keine Auskünfte an Private erteilt, ist deren Geschäftsmodell nicht betroffen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der NAD dient dazu, Adressdaten, die ursprünglich von den Kantonen bzw. Gemeinden erhoben werden, auf Bundesebene zu sammeln und allen Gemeinwesen in einer einheitlichen Form und über einheitliche Schnittstellen zur Verfügung zu stellen. Diese Dienstleistung des Bundes ist von zwei Seiten zu beleuchten:

Zunächst ist der NAD als eine Aktivität der Bedarfsverwaltung zu betrachten. Diese bedarf in der Regel keiner gesonderten Rechts- (einschliesslich Verfassungs-) Grundlage, sondern ist bei der Regelung der Staatsaufgaben, deren Erfüllung sie dient, stillschweigend mitgemeint. Daraus ist abzuleiten, dass der Bund ohne ausdrückliche Erwähnung in der Verfassung mindestens dafür zuständig ist, den Bedarf seiner eigenen Organe nicht nur faktisch zu decken, sondern auch die nötigen Rechtsgrundlagen für diese Aktivitäten zu schaffen, wenn dies ausnahmsweise nötig ist, insbesondere aus datenschutzrechtlichen Gründen. Mindestens für

⁵⁰ Weitere Informationen zu den Adressdiensten der Post sind im Internet verfügbar unter: www.post.ch > Geschäftslösungen > Adresspflege.

all diejenigen Bereiche, in denen der Bund über die Kompetenz verfügt, die Art und Weise der Erfüllung von Staatsaufgaben zu regeln, darf er somit auch die Regeln erlassen, nach denen die notwendigen Adressdaten zu erheben und zur Verfügung zu stellen sind. Das erstreckt sich auch auf die Bereiche, in denen die Kantone beziehungsweise Gemeinden Bundesrecht umsetzen (vgl. Art. 46 Abs. 1 BV). Auch für diese Bereiche darf der Bund somit vorsehen, dass der NAD genutzt werden kann, und nach welchen Regeln. Weniger klar ist die Antwort auf die Frage, ob der Bund den NAD den Kantonen auch für diejenigen Staatstätigkeiten zur Verfügung stellen und ihn regeln darf, die nicht unter eine Bundeskompetenz fallen. Da die Zuständigkeit für die Bedarfsverwaltung grundsätzlich der Zuständigkeit in der Hauptsache folgt, ist jedes Gemeinwesen selber dafür zuständig, seinen eigenen Bedarf zu decken und die dafür nötigen Regeln zu erlassen. Daraus könnte man schliessen, dass es dem Bund verwehrt wäre, den Kantonen den NAD für die Erfüllung von Aufgaben ausserhalb jeder Bundeskompetenz zur Verfügung zu stellen.

Diese strenge Betrachtung überzeugt jedoch nicht, denn gleichzeitig verpflichtet die Verfassung Bund und Kantone dazu, einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und zusammenzuarbeiten (Art. 44 Abs. 1 BV). Gestützt darauf hätten Bundesbehörden, die für die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben Adressdaten halten, diese den Kantonen im Einzelfall auf Anfrage zur Verfügung zu stellen, sofern keine (insb. datenschutz-) rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Die meisten Behörden sind jedoch darauf angewiesen, *systematisch* auf Adressdaten in guter Qualität zugreifen zu können. So ist es heute denn auch die naheliegende Lösung, Adressdaten systematisch und geordnet auf einer zentralen Informatik-Infrastruktur zu verwalten. Hinzu kommt, dass die Bundesbehörden, sofern sie sich auf entsprechende gesetzliche Grundlagen stützen, in Randbereichen auch gewerbliche Dienstleistungen erbringen dürfen, ohne damit den Grundsatz der staatsfreien Wirtschaft zu verletzen (vgl. Art. 41 und 41a des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005, FHG⁵¹). Dies setzt insbesondere voraus, dass die gewerblichen Leistungen mit den Hauptaufgaben in einem engen Zusammenhang stehen, die Erfüllung der Hauptaufgaben nicht beeinträchtigen und keine bedeutenden zusätzlichen sachlichen und personellen Mittel erfordern (Art. 41a Abs. 2 FHG). Vorliegend wären diese Anforderungen erfüllt, da es für den praktischen Betrieb des NAD keinen wesentlichen Unterschied macht, ob die Kantone den Dienst nur beim Vollzug von Bundesrecht oder auch im Bereich ausschliesslich kantonaler Zuständigkeiten nutzen. Umso mehr muss es zulässig sein, dass der Bund den Dienst den anderen Gemeinwesen zur Verfügung stellt, was nicht als gewerbliche Leistung zu qualifizieren ist. Ein Angebot an Private ist hingegen nicht vorgesehen.

Auch eine Verpflichtung der Kantone, den NAD zu nutzen, ist gegebenenfalls für die Bereiche ausserhalb der Bundeskompetenzen nicht vorgesehen. Somit kann offenbleiben, ob der Bund diese vorsehen könnte.

Der Aufbau eines NAD ist eine inhärente Bundeszuständigkeit ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Gemäss den GTR (Rz. 25) ist in diesem Fall subsidiär Artikel 173 Absatz 2 BV zu nennen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit dem Vorentwurf werden keine Verpflichtungen umgesetzt, die sich aus dem Beitritt zu einer internationalen Organisation oder aus bilateralen oder multilateralen Verträgen, die die Schweiz abgeschlossen hat, ergeben.

⁵¹ SR 611.0

5.3 Erlassform

Ausgehend von Gegenstand, Inhalt und Tragweite des zu erarbeitenden Gesetzgebungsprojektes ist es aufgrund von Artikel 164 Absatz 1 BV notwendig, die Bestimmungen über den NAD in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen.

Nach Artikel 17 Absatz 2 DSG (im Umkehrschluss) wäre eine gesetzliche Grundlage in einer Verordnung ausreichend, damit die Bundesorgane im Informationssystem (nicht besonders schützenswerte) Daten bearbeiten dürfen. Die Bearbeitung dieser Daten ist aber nicht der einzige Aspekt, der geregelt werden muss, damit der NAD aufgebaut werden kann. Auch die Quelle, der Inhalt und die Abfrage des NAD müssen festgelegt werden sowie die Organisation des Dienstes, die Aufgaben der zuständigen Behörde, die Gebühren und die Aufteilung der Kosten. Aus diesen Gründen erscheint es sinnvoller, diese grundlegenden Aspekte in einem Gesetz zu regeln anstatt in einer Verordnung.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage enthält weder Subventionsbestimmungen noch die Grundlage für die Schaffung eines Verpflichtungskredites oder Zahlungsrahmens, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die vorgesehene Aufgabenteilung und Aufgabenerfüllung tangiert weder das Subsidiaritätsprinzip noch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Die finanziellen Auswirkungen auf Bund oder Kantone beträgt weniger als 10 Millionen Franken. Die beiden genannten Prinzipien sind von der Vorlage nicht betroffen.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Verwaltungs- und Nutzungsbedingungen für den NAD (Art. 3 Abs. 2 Bst. a)

Der Bundesrat erhält die Kompetenz, die Verwaltungs- und Nutzungsbedingungen für den NAD zu regeln. Zu den Verwaltungsbedingungen wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe namentlich die Aufgaben und Pflichten des BFS nach Artikel 3 Absatz 1 festhalten. In Bezug auf die Nutzungsbedingungen sind die Anforderungen für die Abfrage des Informationssystems, die Pflichten der zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen nach Artikel 9 sowie die Folgen bei einer Missachtung der Bedingungen konkret zu regeln. Die Anforderungen in Zusammenhang mit der Umsetzung zweier Artikel des Vorentwurfs (Art. 3 Abs. 1 und Art. 9) sind sinnvollerweise in einer Verordnung zu konkretisieren.

Einzelheiten der Kontrolle der Nutzung des NAD (Art. 3 Abs. 2 Bst. b)

Der Bundesrat regelt die verschiedenen Arten von Kontrollen, die das BFS nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d durchführen muss. Die Einzelheiten zur Umsetzung der Kontrollen sind per Verordnung festzulegen. Der Bundesrat wird zudem die Verfahrensschritte sowie die Periodizität für jede Art der Kontrolle bestimmen. Die Anforderungen in Zusammenhang mit der Umsetzung eines Artikels des Vorentwurfs (Art. 3 Abs. 1 Bst. d) sind sinnvollerweise in einer Verordnung zu konkretisieren.

Bestimmung weiterer Stellen, von denen das BFS Daten beziehen kann (Art. 4 Abs. 2)

Die Periodizität der Datenlieferungen nach dem RHG wird vorerst für die Zwecke des NAD gemäss dem Vorentwurf genügen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden und Dritten nach der Inbetriebnahme des NAD eine häufigere Lieferung der Daten oder vollständigere Daten benötigen. Entsprechend wird dem

Bundesrat mit dem Vorentwurf zum Gesetz die Kompetenz übertragen, weitere Stellen zu bestimmen, von denen das BFS Daten zur Vervollständigung und Nachführung der Daten nach Artikel 4 Absatz 1 beziehen kann.

Einzelheiten des Verfahrens zur Berichtigung unrichtiger oder unvollständiger Daten im Informationssystem (Art. 5 Abs. 3)

Der Bundesrat erhält im Vorentwurf die Kompetenz, die Einzelheiten des Verfahrens zur Berichtigung von Fehlern zu regeln. Zu bestimmen sind namentlich die Art, wie die Fehler gemeldet werden (z. B. mit einem Formular für ein Berichtigungsbegehren), sowie die Schritte des Verfahrens für die Meldung von (vermuteten oder erwiesenen) Fehlern an die Gemeinden. Aufgrund der Komplexität und des Detaillierungsgrads der zu regelnden Materie ist diese eher in einer Verordnung als in einem Gesetz zu regeln.

Umfang der Zugriffsberechtigungen und Einzelheiten des Verfahrens zur Erteilung, zur Aussetzung und zum Entzug der Berechtigung für den Zugriff auf das Informationssystem (Art. 6 Abs. 4)

Der Bundesrat erhält im Vorentwurf die Kompetenz, den Umfang der Zugriffsberechtigungen sowie die Einzelheiten des Verfahrens zur Erteilung, zur Aussetzung und zum Entzug der Zugriffsberechtigungen zu regeln. Da die Pflichten der nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden und Dritten in Artikel 8 geregelt sind, erscheint es sachgerecht, die Folgen bei einer Missachtung der Pflichten in einer Verordnung zu regeln. Aufgrund des Detaillierungsgrads der zu regelnden Materie ist diese eher in einer Verordnung als in einem Gesetz zu regeln.

Einzelheiten betreffend die Auskunft an die betroffenen Personen über ihre Daten (Art. 10 Abs. 2)

Nach Artikel 10 Absatz 2 gibt das BFS den betroffenen Personen Auskunft über ihre Daten sowie über die Informationen, die durch die Abfrage des Informationssystems und die Bearbeitung der darin gespeicherten Daten generiert werden. Derselbe Absatz überträgt dem Bundesrat ausserdem die Kompetenz, die Einzelheiten betreffend die Auskunft an die betroffenen Personen über ihre Daten zu regeln. Die Anforderungen in Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 10 Absatz 2 sind sinnvollerweise in einer Verordnung zu konkretisieren.

Einzelheiten der Aufbewahrung und Vernichtung der Daten (Art. 11 Abs. 5)

Artikel 11 Absätze 1–3 enthält die Fristen für die Aufbewahrung und Vernichtung der Daten im Informationssystem. Artikel 11 Absatz 5 überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, die Einzelheiten der Aufbewahrung und Vernichtung der Daten zu regeln. Da es sich auch hier um Anforderungen in Zusammenhang mit der Umsetzung eines Artikels des Vorentwurfs (Art. 11 Abs. 1–3) handelt, sind sie sinnvollerweise in einer Verordnung (anstatt im Gesetz selbst) zu konkretisieren.

Höhe der Gebühren und Verfahren für die Gebührenerhebung (Art. 12 Abs. 3)

Artikel 12 Absätze 1 und 2 sieht vor, dass bei den nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden und Dritten zwei Arten von Gebühren erhoben werden. Absatz 3 des Artikels überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, die Höhe der Gebühren und das Verfahren für die Gebührenerhebung zu regeln. Mit dieser Delegationsnorm wird der Bundesrat ermächtigt, die Anforderungen in Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 12 Absätze 1 und 2 zu konkretisieren. Die Materie ist eher in einer Verordnung als in einem Gesetz zu regeln.

5.7 Datenschutz

5.7.1 Allgemeine Bemerkungen

Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen gelten für alle beteiligten Parteien. Das BFS sowie die anderen nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden und Dritten unterstehen den Bestimmungen des DSG, die auf die Bundesorgane anwendbar sind. Die Behörden der Kantone und Gemeinden unterstehen dem kantonalen und kommunalen Datenschutzrecht.

Wenn sich jedoch herausstellt, dass das kantonale Datenschutzrecht keinen angemessenen Schutz gewährleistet, können gewisse Bestimmungen des DSG für das Bearbeiten von Personendaten durch kantonale Organe beim Vollzug von Bundesrecht gelten (Art. 37 DSG).

Aus Gründen der Transparenz werden im Vorentwurf bestimmte Anforderungen des DSG gegenüber den Bundesorganen übernommen und präzisiert. In bestimmten Fällen soll der Vorentwurf über diese Anforderungen hinausgehen und sie erhöhen.

Im Hinblick auf die Organisation des NAD schliesslich ist festzuhalten, dass für die Verfahren zur Berichtigung der Daten das kantonale und kommunale Datenschutzrecht gilt.

5.7.2 Merkmale der Daten

Die Daten, die im Informationssystem gespeichert sind (Art. 4 Abs. 1) und die abgefragt werden können (Art. 8 Abs. 1), sind Personendaten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe a DSG. Es handelt sich jedoch nicht um besonders schützenswerte Daten oder Persönlichkeitsprofile nach Artikel 3 Buchstaben c und d DSG. Ausserdem können einige dieser Daten wie der Vorname, der Name, die Adresse und das Geburtsdatum von den Bundesorganen selbst dann bekannt gegeben werden, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 19 Absatz 1 DSG nicht erfüllt sind.

5.7.3 Zweck des Informationssystems

Der Zweck des NAD (einschliesslich des Informationssystems) ist in Anwendung von Artikel 4 Absätze 3 und 4 DSG in Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 7 des Vorentwurfs verankert. Nach Artikel 1 Absatz 2 hat der NAD zum Zweck, dass die nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden und Dritten im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abfragen können.

5.7.4 Auskunftsrecht der betroffenen Person

Das Auskunftsrecht der Person, deren Daten bearbeitet werden, ist in Artikel 10 des Vorentwurfs geregelt. Mit dieser Bestimmung sollen die Anforderungen nach Artikel 8 Absatz 1 DSG für den NAD umgesetzt und erhöht werden. Denn die Absätze 1 und 2 dieses Artikels gehen über die Anforderungen des DSG und der VDSG hinaus. Nach Artikel 10 Absatz 1 VDSG ist die automatisierte Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen nur dann zu protokollieren, wenn die präventiven Massnahmen den Datenschutz nicht gewährleisten können. Artikel 10 Absatz 1 des Vorentwurfs fordert demgegenüber, dass nicht besonders schützenswerte Daten (wie die Informationen, die durch die Abfrage des Informationssystems und die Bearbeitung der darin gespeicherten Daten generiert werden) protokolliert werden. Nach Artikel 10 Absatz 2 VDSG sind die Protokolle zudem ausschliesslich den Organen oder privaten Personen zugänglich, denen die Überwachung der Datenschutzvorschriften obliegt. Artikel 10 Absatz 2 des Vorentwurfs verlangt jedoch, dass die Protokolle auch für die Personen, deren Daten bearbeitet werden, zugänglich sind.

5.7.5 Richtigkeit der Daten

Nach Artikel 5 Absatz 1 DSG hat sich derjenige, der Personendaten bearbeitet, über deren Richtigkeit zu vergewissern. Er hat alle angemessenen Massnahmen zu treffen, damit die Daten berichtigt oder vernichtet werden, die im Hinblick auf den Zweck ihrer Beschaffung oder Bearbeitung unrichtig oder unvollständig sind. Da Register der Gemeinden die Datenquelle für den NAD bilden, wird zu bestimmen sein, wie die von den Nutzern und den Personen, deren Daten bearbeitet werden, entdeckten Fehler in angemessener Weise überprüft und berichtigt werden können. Artikel 5 Absatz 3 des Vorentwurfs überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, die Einzelheiten des Verfahrens zur Berichtigung der entdeckten Fehler zu regeln. Es wird namentlich zu bestimmen sein, wie die Fehler zu melden sind (z. B. über ein Formular für ein Berichtigungsbegehren), und welche Schritte das Verfahren für die Meldung von (vermuteten oder erwiesenen) Fehlern an die Gemeinden umfasst. Die Daten müssen von den Gemeinden gemäss den kantonalen und kommunalen Datenschutzvorschriften berichtigt werden.

5.7.6 Verantwortung

Wenn Personendaten von Behörden des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden zusammen mit Dritten bearbeitet werden, kann sich die Frage nach der Verantwortung für den Datenschutz stellen. Wenn die jeweiligen Zuständigkeiten nicht bestimmt sind, könnte es zudem sein, dass sich keine Einheit als verantwortlich erachtet oder dass sich bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten Fragen stellen. Artikel 16 Absatz 2 DSG weist dem Bundesrat die Kompetenz zu, die Verantwortung und die Kontrolle jeweils besonders zu regeln, wenn ein Bundesorgan zusammen mit anderen Bundesorganen oder mit kantonalen Organen oder Privaten Daten bearbeitet.⁵² Aus Gründen der Klarheit und der Rechtssicherheit erscheint es deshalb angemessen, festzuhalten, dass das BFS für den Schutz der Daten des NAD verantwortlich ist (Art. 8). Als verantwortliche Behörde ist das BFS auch dafür zuständig, das Informationssystem zu kontrollieren, damit gewährleistet ist, dass es den Anforderungen des DSG entspricht, namentlich den Anforderungen an die Datensicherheit. Gemäss dem Vorentwurf sollen bestimmte technische Sicherheitsanforderungen nach dem VDSDG verschärft werden. So sollen namentlich die Daten, die durch die Abfrage des Informationssystems und die Bearbeitung der Daten generiert werden, protokolliert werden. Nach Artikel 10 Absatz 1 VDSDG muss ausschliesslich die automatisierte Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen protokolliert werden, wenn die präventiven Massnahmen den Datenschutz nicht gewährleisten können.

5.7.7 Aufbewahrung und Vernichtung der Daten

Die Personendaten sollen nicht zeitlich unbefristet aufbewahrt werden. Sie müssen vernichtet werden, sobald sie für die Zwecke der Bearbeitung nicht mehr erforderlich sind. Dieser Grundsatz leitet sich implizit aus dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach Artikel 4 Absatz 2 DSG ab. Entsprechend sieht der Artikel 11 Absatz 1 des Vorentwurfs vor, dass die gelieferten Daten während zehn Jahren im Informationssystem aufbewahrt werden. Diese Aufbewahrungsfrist ist erforderlich, damit die nach Artikel 6 zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen frühere Adressen gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a suchen können. Artikel 11 Absatz 2 des Vorentwurfs sieht in Einklang mit Artikel 10 Absatz 2 VDSDG eine Aufbewahrungsfrist von einem Jahr für die Daten zur Nutzung des NAD sowie die Bearbeitung der darin gespeicherten Daten vor. Nach Artikel 11 Absatz 3 des Vorent-

⁵² Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz, BBl 1988 II 413, hier 466; Maurer-Lambrou, Urs/Belchta, Gabor-Paul (Hg.), Datenschutzgesetz (DSG)/Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ), Basler Kommentar, 3. Auflage, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel 2014, S. 341–342, Rz. 15–16.

wurfs werden die gelieferten Daten und die Daten zur Nutzung des NAD sowie die zur Bearbeitung der darin gespeicherten Daten nach Ablauf der vorgesehenen Fristen vernichtet. Artikel 11 Absatz 5 des Vorentwurfs überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, die Einzelheiten des Verfahrens zur Aufbewahrung und Vernichtung der Daten zu regeln.