

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Bundesamt für Statistik
Espace de l'Europe 10
2000 Neuchâtel

13. November 2019

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. August 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf des Bundesgesetzes über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1. Grundsätzliche Beurteilung

Im Grundsatz wird die Einführung eines nationalen Adressdiensts (NAD) sehr begrüsst. Wesentlich ist dabei, dass dieser neue Service – wie im erläuternden Bericht auf Seite 6 erwähnt – zu keiner zusätzlichen Belastung für Kantone und Gemeinden führt. Es stellen sich aber noch verschiedene Fragen, die nachfolgend ausgeführt werden.

2. Generelle Bemerkungen

2.1 Verknüpfung mit Änderung des AHV-Gesetzes; fehlende Vernehmlassungsergebnisse

Die Vorlage steht in engem Zusammenhang mit derjenigen der Änderung des AHV-Gesetzes (Systematische Verwendung der AHV-Nummer [AHVN]). Im Zusammenhang mit jener Vorlage wurde aus datenschutzrechtlicher Sicht kritisiert, sie lasse eine Auseinandersetzung mit der Frage vermissen, ob mit der generellen Zulassung der systematischen Verwendung der AHVN ein genereller schweizerischer Personenidentifikator eingeführt werden solle.

Der vorliegende Entwurf zeigt nun deutlich auf, dass es sich um einen Personenidentifikator handeln soll: Der NAD ist auf breitestmögliche Verwendung ausgelegt und die Anknüpfung erfolgt über die AHVN. Im Gegensatz zur Vorlage betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) sind dem erläuternden Bericht nun Ausführungen zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Einführung eines Personenidentifikators zu entnehmen. Fragwürdig erscheint, dass nun für den Entwurf des Adressdienstgesetzes die Ergebnisse der Vernehmlassung zur systematischen Verwendung der AHVN nicht abgewartet worden sind.

2.2 Erforderlichkeit der Verwendung der AHV-Nummer zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe

Der NAD soll grundsätzlich Verwaltungen und Dritten mit gesetzlichem Auftrag zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen; der Benutzerkreis wird jedoch eingeschränkt auf diejenigen Behörden, die zur systematischen Verwendung der AHVN berechtigt sein sollen. Der Hinweis, dass Behörden generell zu einer systematischen Verwendung der AHVN berechtigt sein sollen (Erläuternder Bericht, Ziff. 2.1.2.2) greift indessen zu kurz; gemäss Art. 153c E-AHVG ist für die Berechtigung zur systematischen Verwendung der AHVN erforderlich, dass diese *zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe erforderlich* sein muss, das heisst, dass zwischen der Verwendung der AHVN und den Aufgaben der Behörde ein innerer Zusammenhang bestehen muss. Eine bloss administrative Erleichterung darf als Begründung nicht ausreichen. Keinesfalls dürfte es nun zur Begründung genügen, dass die Behörde auf die Verwendung der AHVN angewiesen sei, um den NAD zu nutzen, weil die Adressabklärung eine bloss administrative Erleichterung darstellt und kein innerer Zusammenhang zur Aufgabenerfüllung besteht. Eine Berechtigung einer Behörde zur Verwendung der AHVN, damit diese den NAD nutzen kann, würde im Ergebnis auch die Ausführungen im Erläuternden Bericht zur Revision des AHVG (Seite 5) unterlaufen, dass die Verknüpfung von Personendaten in verschiedenen Datenbanken anhand der AHVN einer formellen spezialgesetzlichen Grundlage bedarf und nicht ausgewiesen wird, dass mit dem VE-ADG eine solche spezialgesetzliche Grundlage geschaffen werden soll. Auf jeden Fall ist zu befürchten, dass ein hoher Druck auf die Zulassung zur systematischen Verwendung der AHVN entsteht, auch wenn diese für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe an sich nicht benötigt wird, aber der Zugriff auf den NAD die Aufgabenerfüllung erleichtern würde.

2.3 Zwingende Verknüpfung über die AHV-Nummer

Aus der Vorlage wird nicht ersichtlich, weshalb die Verknüpfung über die AHVN alternativlos sein soll. Im Bericht zur Revision des AHVG wird vielmehr ausgeführt, dass die Verbesserung der Verknüpfbarkeit durch die Verwendung der AHV marginal ist und auch ohne AHVN mit einem Zuverlässigkeitsfaktor von 99,98 % möglich ist. Im Rahmen des NAD wird offenbar durch die Verwendung der AHVN keine Verbesserung der Zuverlässigkeit erreicht, soll es doch notwendig sein, zur Gewährleistung eines einwandfreien Ablaufs des Abfrageprozesses (zur Identifikation?) personenbezogene Daten zu führen, die gar nicht als Information an die Zugriffsberechtigten herausgegeben werden.

2.4 Fragliche Geeignetheit der Verknüpfung über die AHV-Nummer

Die Adressinformationen, die von den Behörden abgefragt werden können, sind per se nicht besonders sensitiv und das Bedürfnis nach einer breiten Verwendung nachvollziehbar. Es erscheint daher unzweckmässig, diese wenig sensitiven Informationen anhand eines Identifikators abzufragen, der hohe Schutzwürdigkeit aufweist und hohe Schutzmassnahmen erfordert, zum Beispiel Verschlüsselung (vgl. Art. 153d VE-AHVG). Zudem wird die erwartete Effizienzsteigerung aufgrund der restriktiven Verwendungsbestimmungen zum Schutz der AHVN stark relativiert:

Die im erläuternden Bericht genannten Anwendungsfälle erfordern in der Regel keine Kenntnis der AHVN; die Zustellung von Behördeninformationen, Urkunden, Registerauszügen, Mahnungen, Verfügungen wird *von Personen ausgeführt, die für ihre Aufgabenerfüllung nicht auf die AHVN angewiesen* sind. Dasselbe gilt für die Umsetzung der Alimentenhilfe, Zustellung von Vorladungen für die Einvernahme von Zeugen, das Einreichen von Betreibungsbegehren; die Verteilung von Vorsorgeinformationen bei Naturgefahren und anderen Gefährdungen etc. Der Zugang zu Datenbanken, die die AHVN enthalten, wird *auf Personen zu beschränken, welche die AHVN zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen* (Art. 153d lit. a VE-AHVG). Die Zahl der Nutzungsberechtigten wird dadurch stark eingeschränkt. Die Verknüpfung über die AHVN erscheint daher ungeeignet zur Erreichung des angestrebten Zwecks.

2.5 Möglichkeiten der Abfrage

Der NAD soll sowohl Einzelabfragen wie Listenabfragen ermöglichen. Bei Listenabfragen zu mehreren Personen mit bekannter AHVN und Wohnadresse überprüft der NAD diese Daten oder liefert die verfügbaren Adressen.

Die Sensitivität einer Datenbearbeitung kann sich aus dem Kontext ergeben; so lassen Adressanfragen von Betreibungsämtern, Strafvollzugsbehörden oder Sozialhilfeämtern heikle Rückschlüsse zu. Der Bericht sollte um Ausführungen ergänzt werden, wie in diesen Fällen dem Persönlichkeitsschutz Rechnung getragen wird, wie der systematische Abgleich grosser Datenmengen im asynchronen Modus erfolgt und ob nicht mit Mutationsmeldungen (nur der benötigten Daten!) dem Verhältnismässigkeitsprinzip und den Bedürfnissen der abfragenden Behörden besser Rechnung getragen werden könnte.

Bei Einführung der AHVN 13 sollten die Gefahren für den Datenschutz durch die Schaffung einer nichtsprechenden Nummer reduziert werden. "Mit der neuen, 'nichtsprechenden Nummer' wird die Situation in Bezug auf die Anliegen des Datenschutzes insofern entschärft, als die Nummer keine Rückschlüsse mehr auf personenbezogene Merkmale zulässt" ([05.079] Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 23. November 2005, Seite 516). Der NAD ermöglicht es der Verwaltung und Dritten mit öffentlichen Aufgaben nun auf breiter Basis, zu einer AHVN die zugehörige Person zu eruieren. Damit wird der nichtsprechende Charakter der AHVN in einem bedeutenden Bereich wirkungslos.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Alter und Geschlecht geführt werden sollen, wenn die Datenbank der korrekten Adressierung dienen wird.

2.6 Auskunftsrecht

Nach Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) steht jeder Person das Recht auf Berichtigung der sie betreffenden Daten zu; dieser Anspruch ist gegenüber der datenbearbeitenden Behörde geltend zu machen. Der betroffenen Person soll gegenüber dem NAD jedoch kein Berichtigungsrecht zustehen, weil die Daten aus den Gemeinderegistern stammen, aus denen er quartalsweise gespiesen wird. Der Bundesrat soll die Einzelheiten des Verfahrens zur Berichtigung unrichtiger Daten regeln (Erläuternder Bericht Seite 29 f.). Der gesetzliche Berichtigungsanspruch gemäss Art. 25 Abs. 3 lit. a DSG gegenüber dem NAD als datenbearbeitender Behörde kann jedoch nicht auf Verordnungsebene derogiert werden; die entsprechende Regelung müsste auf Gesetzesstufe getroffen werden.

2.7 Datensicherheit

In Art. 153d VE-AHVG werden die technischen und organisatorischen Anforderungen an Datenbanken, welche die AHVN enthalten, festgelegt. Der Erläuternde Bericht zum ADG lässt Ausführungen dazu vermissen, dass und wie diese Anforderungen beim NAD umgesetzt werden müssen und wie diese hohen technischen Anforderungen mit dem Ziel, dass betroffene Personen die Möglichkeit haben sollen, selbst das Abfrageverhalten von Behörden bezüglich ihrer Daten zu kontrollieren, vereinbart werden können.

3. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 4 Inhalt des Informationssystems sowie Quelle und Qualität der Daten

Bei Art. 4 Abs. 1 lit. l und m stellt sich die Frage, wie der Abruf funktionieren wird. Wenn pro Person die gesamte Historie (leider beschränkt auf maximal 10 Jahre) der Adressen abgebildet wird, ist dies für gewisse Aufgaben hilfreich. Ansonsten wären die Daten Zuzug und Wegzug noch mit "von wo" beziehungsweise "wohin" zu ergänzen.

Gemäss erläuterndem Bericht könnte als weitere Stelle, von denen das Bundesamt für Statistik die Daten zur Vervollständigung und Nachführung der Daten beziehen könnte, die vom Bundesamt für Kommunikation beauftragte Stelle für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren sein. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Daten der SERAFE AG ursprünglich von den Gemeinden stammen. Insofern ist fraglich, ob dieses Vorgehen einen grossen Mehrwert bringt.

Art. 5 Qualität der Daten im Informationssystem

Auch wenn letztlich die Einwohnerregister zu bereinigen sind, müssen die Kantone bei der Qualitätskontrolle zwingend in den Prozess eingebunden werden. Die Ursachen für Fehler sind vielfältig. Die Kantone, die in der Lieferkette eine zentrale Rolle spielen, sind bei der Berichtigung falscher Daten praktisch immer betroffen. Eine Bereinigung kann deshalb nicht unabhängig von den kantonalen Registern erfolgen.

Art. 6 Erteilung der Zugriffsberechtigungen

Was Art. 6 Abs. 2 lit. b anbelangt, ist fraglich, wie die Abfragekompetenz eingeschränkt werden soll. Sollte es zentrale Stellen im Kanton geben müssen, welche dann für die anfragenden Fachstellen, welche keinen Zugriff haben, Auskunft geben müssen, wäre dies sehr ineffizient.

Art. 11 Aufbewahrung und Vernichtung der Daten

Zu Art. 11 ist zu bemerken, dass es durchaus Fachbereiche gibt, in denen die Kenntnis der Adresse auch über 10 Jahre hinaus massgebend ist, wie etwa die Wurzelsuche bei Adoptionen, Kontrolle bei Fällen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) etc.

Art. 12 Gebühren und Aufteilung der Kosten

Es ist korrekt, dass die Gemeinden keinen finanziellen Beitrag an den NAD leisten müssen. Es geht letztlich um deren Daten. Ebenso ist klar, dass Dritte für die Leistung einen Beitrag für den von ihnen gezogenen Nutzen leisten. Nicht einverstanden sind wir hingegen mit der Kostenpflicht für kantonale Stellen, auch wenn dies nur die Grundgebühr betrifft und sich die Abgaben in bescheidenem Rahmen bewegt. Es ist darauf hinzuweisen, dass auch die Kantone grosse Aufwendungen für die Adresshaltung aufbringen, welche dem NAD dienlich sind. Zudem widerspricht dies unseres Erachtens auch den Grundsätzen der digitalen Strategie des Bundes. Deshalb soll auch bei den kantonalen Stellen auf die Erhebung der Grundgebühr verzichtet werden.

Weshalb die Berechnung der Kostenabgeltung für die Kantone von ein paar wenigen Berechtigten ausgeht, ist nicht nachvollziehbar. Letztlich hat die Datenbank einerseits wie ein klassisches "Telefonbuch" für alle Staatsstellen zu funktionieren und andererseits durch Schnittstellen die jeweils aktuellen Adressdaten in den Datenbanken zu gewährleisten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann



Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- aemterkonsultationen@bfs.admin.ch



KANTON
APPENZELL INNERRHODEN

Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Eidg. Departement des Innern
3003 Bern

Appenzell, 21. November 2019

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. August 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie stimmt der Vorlage zu.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- aemterkonsultationen@bfs.admin.ch
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@mobi.ch)



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Departement des Innern
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 15. November 2019

Eidg. Vernehmlassung; Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. August 2019 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) eingeladen, zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Die Absicht des Bundes, ein nationales System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen bereitzustellen, wird grundsätzlich begrüsst. Die heutigen Register mit Adressdaten werden von unterschiedlichen Behörden gepflegt, was zu Datendoubletten, widersprüchlichen, unvollständigen oder veralteten Datensätzen führen kann. Ausserdem ist der administrative Aufwand für die Bewirtschaftung hoch. Das sog. Once-Only Prinzip in einem nationalen System würde eine bessere Effizienz und Datenqualität gewährleisten – und das im interkantonalen Kontext. Diesem durchaus ersichtlichen Nutzen steht indessen ein beachtliches Unbehagen hinsichtlich Fragen des Datenschutzes gegenüber.

1.2 Es ist zunächst fraglich, ob dem Bund überhaupt die verfassungsmässige Kompetenz zukommt, einen nationalen "Adressdienst" anzubieten. Der erläuternde Bericht (Ziff. 5) geht von einer "inhärenten Bundeszuständigkeit ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage" aus. Die im Bericht vertretene Zuordnung des nationalen Adressdienstes (NAD) zur "Bedarfsverwaltung" überzeugt nicht, zumal der Bund seine Aufgaben offensichtlich auch ohne NAD erfüllen kann bzw. bislang erfüllt hat.

1.3 Das Bundesamt für Statistik erhält die Einwohnerdaten heute zu Statistikzwecken (also zu einem nicht-personenbezogenen Zweck) und nicht zur Weiterverbreitung (zu personenbezogenen Zwecken). Die Registerharmonisierung umfasst die Ausgestaltung der Register, nicht die Weiterverbreitung des Inhalts der kommunalen oder kantonalen Register. Die Zweckänderung kann allenfalls in einem Bundesgesetz gerechtfertigt werden; das „Um-die-fehlende-Kompetenz-herum-aktiv-werden“ führt aber u.a. auch zu schwierigen Fragen im Zusammenhang mit der Dateneignerschaft.

Dateneigner der im NAD erfassten Daten ist nicht der Bund, sondern es sind die Gemeinden oder Kantone. Die Berichtigung unrichtiger Daten kann deshalb zutreffenderweise nicht vom Bund vorgenommen werden. Zur Verantwortung des Dateneigners gehört aber auch die Zustimmung zur Einräumung von Zugriffsrechten und die Kontrolle von deren Ausübung. Mindestens dann, wenn Dritten Zugriffsrechte eingeräumt werden, müssten die Dateneigner einbezogen werden. Inwiefern Dritte Daten unberechtigterweise aus dem Adressdienst beziehen, lässt sich wohl ohne den Beizug der Dateneigner nicht kontrollieren. Ob die konkrete Systemausgestaltung deshalb eine taugliche Lösung darstellt, muss kritisch hinterfragt werden (vgl. auch die Ausführungen unter Ziff. 5 unten).

1.4 Die Vorlage steht sodann in engem Zusammenhang mit derjenigen der Änderung des AHV-Gesetzes betreffend systematische Verwendung der AHV-Nummer. Im Zusammenhang mit jener Vorlage wurde aus datenschutzrechtlicher Sicht kritisiert, sie lasse eine Auseinandersetzung mit der Frage vermissen, ob mit der generellen Zulassung der systematischen Verwendung der AHV-Nummer ein genereller schweizerischer Personenidentifikator eingeführt werden soll. Der vorliegende Entwurf zeigt nun deutlich auf, dass es sich um einen Personenidentifikator handeln wird: Der nationale Adressdienst ist auf breitestmögliche Verwendung ausgelegt und die Anknüpfung erfolgt über die AHV-Nummer. Es erscheint doppelt verfehlt, dass sowohl für den Entwurf der Änderung des AHVG als nun auch für den Entwurf des Adressdienstgesetzes die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung eines Personenidentifikators nicht abgeklärt wurde.

Der Nationalrat hat den Bundesrat mit einem Postulat (17.3968) beauftragt, ein Sicherheitskonzept für die Verwendung der dreizehnstelligen AHVN auszuarbeiten. Es erscheint nicht sachgerecht, dass diese Abklärungen nicht abgewartet und in die Entwürfe für eine Änderung des AHVG und des Adressdienstgesetzes eingearbeitet wurden. Der Regierungsrat hatte auf diesen Aspekt bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden) hingewiesen, welche vom 7. November 2018 bis 22. Februar 2019 durchgeführt wurde.

1.5 Der Adressdienst soll grundsätzlich Verwaltungen und Dritten mit gesetzlichem Auftrag zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen; der Benutzerkreis wird jedoch eingeschränkt auf diejenigen Behörden, die zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer berechtigt sein sollen. Der Hinweis, dass Behörden generell zu einer systematischen Verwendung der AHV-Nummer berechtigt sein sollen (Erläuternder Bericht, Ziff. 2.1.2.2) greift indessen zu kurz; gemäss Art. 153c des Vorentwurfs für eine Änderung des AHVG ist für die Berechtigung zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer erforderlich, dass diese zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe erforderlich sein muss, d.h., dass zwischen der Verwendung der AHV-Nummer und den Aufgaben der Behörde ein innerer Zusammenhang bestehen muss.

Eine bloss administrative Erleichterung darf als Begründung nicht ausreichen. Keinesfalls dürfte es nun zur Begründung genügen, dass die Behörde auf die Verwendung der AHV-Nummer angewiesen sei, um den NAD zu nutzen, weil die Adressabklärung eine bloss administrative Erleichterung darstellt. Dies würde im Ergebnis auch die Ausführungen im Erläuternden Bericht zur Revision des AHVG (S. 5) unterlaufen, wonach die Verknüpfung von Personendaten in verschiedenen Datenbanken anhand der AHV-Nummer einer formellen spezialgesetzlichen Grundlage bedarf und wo nicht ausgewiesen wird, dass mit dem Vorentwurf für eine Adressdienstgesetz eine solche spezialgesetzliche Grundlage geschaffen werden soll. Auf jeden Fall ist zu befürchten, dass ein hoher Druck auf die Zulassung zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer entsteht, auch wenn diese für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe an sich nicht benötigt wird, aber der Zugriff auf den NAD die Aufgabenerfüllung erleichtern würde.

1.6 Aus der Vorlage wird nicht ersichtlich, weshalb die Verknüpfung über die AHV-Nummer alternativlos sein soll. Im erläuternden Bericht zur Revision des AHVG wird vielmehr ausgeführt, dass die Verbesserung der Verknüpfbarkeit durch die Verwendung der AHV-Nummer marginal ist und auch ohne AHV-Nummer mit einem Zuverlässigkeitsfaktor von 99.98 % möglich ist (S. 5). Im Rahmen des nationalen Adressdienstes wird offenbar durch die Verwendung der AHV-Nummer keine Verbesserung der Zuverlässigkeit erreicht, soll es doch notwendig sein, zur Gewährleistung eines einwandfreien Ablaufs des Abfrageprozesses (zur Identifikation?) personenbezogene Daten zu führen, die gar nicht als Information an die Zugriffsberechtigten herausgegeben werden.

Die Adressinformationen, die von den Behörden abgefragt werden können, sind per se nicht besonders sensitiv und das Bedürfnis nach einer breiten Verwendung nachvollziehbar. Es erscheint daher unzweckmässig, diese wenig sensitiven Informationen anhand eines Identifikators abzufragen, der hohe Schutzwürdigkeit aufweist und hohe Schutzmassnahmen erfordert, z.B. Verschlüsselung (vgl. Art. 153d des Vorentwurfs für eine Änderung des AHVG). Zudem wird die erwartete Effizienzsteigerung aufgrund der restriktiven Bestimmungen zum Schutz der AHV-Nummer stark relativiert:

Die im erläuternden Bericht genannten Anwendungsfälle erfordern in der Regel keine Kenntnis der AHV-Nummer. So erfolgen die Zustellung von Behördeninformationen, Urkunden, Registerauszügen, Mahnungen und Verfügungen durch Personen und Stellen, die für ihre Aufgabenerfüllung nicht auf die AHV-Nummer angewiesen sind. Dasselbe gilt für die Umsetzung der Alimentenhilfe, Zustellung von Vorladungen für die Einvernahme von Zeugen, das Einreichen von Betreibungsbegehren; die Verteilung von Vorsorgeinformationen bei Naturgefahren und anderen Gefährdungen etc. Der Zugang zu Datenbanken, die die AHV-Nummer enthalten, soll aber auf Personen zu beschränken sein, welche die AHV-Nummer zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (Art. 153d lit. a des Vorentwurfs für eine Änderung des AHVG). Die Zahl der Nutzungsberechtigten wird dadurch stark eingeschränkt. Die Verknüpfung über die AHV-Nummer erscheint daher ungeeignet zur Erreichung des angestrebten Zwecks.

2. Möglichkeiten der Abfrage

Der NAD soll sowohl Einzelabfragen wie Listenabfragen ermöglichen. Bei Listenabfragen zu mehreren Personen mit bekannter AHV-Nummer und Wohnadresse überprüft der NAD diese Daten oder liefert die verfügbaren Adressen. Die Sensitivität einer Datenbearbeitung kann sich aus dem Kontext ergeben; so lassen Adressanfragen von Betreibungsämtern, Strafvollzugsbehörden oder Sozialhilfeämtern heikle Rückschlüsse zu.



Die Vorlage sollte um ein Konzept ergänzt werden, wie in diesen Fällen dem Persönlichkeitsschutz Rechnung getragen wird. Es fragt sich, ob nicht mit Mutationsmeldungen (nur der benötigten Daten!) dem Verhältnismässigkeitsprinzip und den Bedürfnissen der abfragenden Behörden besser Rechnung getragen werden könnte.

3. Aushöhlung des Konzepts der AHVN 13 als "nichtsprechende Nummer"

Bei Einführung der AHVN 13 sollten die Gefahren für den Datenschutz durch die Schaffung einer nichtsprechenden Nummer reduziert werden. "Mit der neuen, 'nichtsprechenden Nummer' wird die Situation in Bezug auf die Anliegen des Datenschutzes insofern entschärft, als die Nummer keine Rückschlüsse mehr auf personenbezogene Merkmale zulässt" (Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 23. November 2005, 05.079, S. 516). Der NAD ermöglicht es der Verwaltung und Dritten mit öffentlichen Aufgaben nun auf breiter Basis, zu einer AHV-Nummer die zugehörige Person zu eruieren. Damit wird der nichtsprechende Charakter der AHV-Nummer in einem bedeutenden Bereich wirkungslos.

4. Geführte Attribute (Art. 4 des Vorentwurfs)

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Alter und Geschlecht geführt werden sollen, wenn die Datenbank der Adressierung dienen soll.

5. Datenberichtigung

Nach Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Datenschutz steht jeder Person das Recht auf Berichtigung der sie betreffenden Daten zu; dieser Anspruch ist gegenüber der datenbearbeitenden Behörde geltend zu machen. Der betroffenen Person soll gegenüber dem NAD jedoch kein Berichtigungsrecht zustehen, weil die Daten aus den Gemeinderegistern stammen, aus denen er quartalsweise gespiesen wird.

Der Bundesrat soll die Einzelheiten des Verfahrens zur Berichtigung unrichtiger Daten regeln (Erläuternder Bericht S. 29 f.). Der gesetzliche Berichtigungsanspruch gegenüber dem NAD als datenbearbeitender Behörde kann jedoch nicht auf Verordnungsebene derogiert werden; die entsprechende Regelung müsste auf Gesetzesstufe getroffen werden.

6. Datensicherheit

In Art. 153d des Vorentwurfs für eine Änderung des AHVG werden die technischen und organisatorischen Anforderungen an Datenbanken, welche die AHV-Nummer enthalten, festgelegt. Der erläuternde Bericht zum Adressdienstgesetz lässt Ausführungen dazu vermissen, dass und wie diese Anforderungen beim NAD umgesetzt werden müssen und wie diese hohen technischen Anforderungen mit dem Ziel, dass betroffene Personen die Möglichkeit haben sollen, das Abfrageverhalten von Behörden bezüglich ihrer Daten zu kontrollieren, vereinbart werden können.



7. Gebühren (Art. 12 des Vorentwurfs)

Gemäss Art. 12 des Vorentwurfs für ein Adressdienstgesetz werden Grund- und Nutzungsgebühren erhoben. Während die Departemente des Bundes, die Bundeskanzlei und die Einheiten der Gemeindeverwaltungen von der Entrichtung der Grundgebühr befreit sind, haben die dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung, die Einheiten der Kantonsverwaltungen im Sinne des kantonalen Rechts und die Personen und Organisationen ausserhalb der Verwaltungen eine Grundgebühr zu entrichten. Dies mit der Begründung, dass diese Organe keine Daten an den NAD liefern und sie einen Nutzen aus dem Zugriff auf den Dienst ziehen können. Dies führt jedoch zu einer Ungleichbehandlung von Kantonen, in welchen der Steuerbezug über die Gemeinden vorgenommen wird und die kostenlos vom NAD profitieren können, und Kantonen mit einem zentralen Steuerbezug wie Appenzell Ausserrhoden, die für die Nutzung des NAD eine Grundgebühr zu entrichten haben. Hinzu kommt, dass die Kantonsverwaltungen in der Regel ebenfalls Beiträge zur Vollständigkeit und Richtigkeit der Register der Gemeinden leisten. Vor diesem Hintergrund ist zu fordern, dass die Kantonsverwaltungen ebenfalls keine Grundgebühr zu entrichten haben.

8. Zusammenfassung

Zusammenfassend darf der Regierungsrat festhalten, dass die eingeschlagene Stossrichtung stimmt. Im Grundsatz ist das Anliegen daher zu unterstützen. Der Regierungsrat lehnt die konkrete Vorlage im gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch ab, da einerseits gewisse Voraussetzungen fehlen und da andererseits inhaltliche Anpassungen vorgenommen werden müssen. Er beantragt, dass zunächst das geplante Sicherheitskonzept für die Verwendung der neuen AHV-Nummer ausgearbeitet wird (Ziff. 1.4). Er beantragt ferner, dass die offenen Fragen geklärt werden. Dazu gehören die Verfassungsmässigkeit für einen nationalen Adressdienst (vgl. Ziff. 1.2), die konkrete Systemausgestaltung (vgl. Ziff. 1.3) und die Frage möglicher Alternativen für die neue AHV-Nummer (Ziff. 1.5 und 1.6). Dies insbesondere auch unter Beachtung, dass der nichtsprechende Charakter der AHV-Nummer in einem bedeutenden Bereich wirkungslos wird (vgl. Ziff. 3). Dazu gehören aber auch die Schaffung eines Konzeptes für die Sicherstellung des Persönlichkeitsschutzes bei Listenabfragen (vgl. Ziff. 2), die Frage der geführten Attribute (vgl. Ziff. 4), der Datenberichtigung (vgl. Ziff. 5) und Datensicherheit (vgl. Ziff. 6). Schliesslich ist zu fordern, dass ein nationaler Adressdienst sowohl für Gemeinden als auch die Kantone gebührenfrei ausgestaltet wird (vgl. Ziff. 7).



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Eidg. Departement des Innern EDI

Per E-Mail
(aemterkonsultationen@bfs.admin.ch)

13. November 2019

RRB-Nr.: 1240/2019
Direktion Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Unser Zeichen 2019.JGK.5715
Ihr Zeichen
Klassifizierung Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes: Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG).
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur erwähnten Vorlage Stellung nehmen zu können.

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich die Schaffung eines nationalen Systems zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen. Wir sehen einen klaren Mehrwert für die Behörden des Kantons Bern. Zwar ist der nationale Adressdienst (NAD) für bestimmte Anwendungsfälle redundant zu bereits bestehenden kantonalen Data-Warehouse-Lösungen, wie z.B. im Kanton Bern die Datensammlung GERES, die wie der NAD auf den Daten der Einwohnerregister basiert. Dies ist jedoch kein Nachteil. Der NAD wird wegen seines nationalen Datenumfangs für viele Behörden, die nur die relativ wenigen im NAD geführten Basisdaten benötigen, eine attraktive Lösung sein. Dies wird es den kantonalen Datenlösungen erlauben, sich auf die verhältnismässig wenigen, aber aufwändiger zu bedienenden Nutzerorganisationen zu konzentrieren, die mehr und auch besonders schützenswerte Daten benötigen.

Mit Blick auf den Schutz der durch den NAD bearbeiteten Daten scheint es uns wichtig, dass die Zugriffsberechtigten – wie in der Vorlage vorgesehen – nur auf Daten zugreifen können, die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben unbedingt notwendig sind. Wie Sie im erläuternden Bericht zur Vorlage darlegen, ermöglicht der NAD keinen weitergehenden Zugriff auf Daten, als er heute bereits besteht.

Wir nehmen zudem befürwortend zur Kenntnis, dass durch die Weiterverwendung der Daten, welche bereits heute gestützt auf das Registerharmonisierungsgesetz geliefert werden, für die

kantonalen Behörden nicht mit einer Mehrbelastung durch zusätzliche Datenlieferungen an den nationalen Adressdienst zu rechnen ist.

Wir erlauben uns weiter folgende Bemerkungen zum Gesetzesentwurf.

1. Art. 4 Abs. 1 E-ADG

1.1. Antrag

Es wird beantragt, den Inhalt des NAD um Daten zu Heimat- und/oder Geburtsort zu ergänzen.

1.2. Begründung

Nebst den in Art. 4 Abs. 1 E-ADG genannten Daten wären Informationen zu Heimat- und/oder Geburtsort für die Kantonspolizei von Nutzen.

2. Art. Art. 6 Abs. 2 E-ADG

2.1. Antrag

Es wird eine Präzisierung im Gesetz oder zumindest im erläuternden Bericht beantragt zur Frage der wirksamen Kontrolle des rechtmässigen Zugriffs auf den NAD durch «Organisationen und Personen», die gemäss Art. 153a E-AHVG systematisch die AHV-Nummer verwenden dürfen.

Es wird beantragt, die Entkopplung des Zugriffs auf den NAD von der systematischen Verwendung der AHV-Nummer zu prüfen.

2.2. Begründung

Es stellen sich uns gewisse Fragen zur Kontrolle des rechtmässigen Zugriffs durch «Organisationen und Personen», die gemäss Art. 153a E-AHVG systematisch die AHV-Nummer verwenden dürfen und im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Schweizer Wohnsitz benötigen (Art. 6 Abs. 2 E-ADG). Es sind hier Nutzerkategorien denkbar, die neben ihren gesetzlichen Aufgaben auch privatwirtschaftlich tätig sind (z.B. Krankenkassen, Notarinnen und Notare nach kantonalbernischem Recht, ausgelagerte Betriebe der Städte und Gemeinden). Hier ist sicherzustellen, dass diese Organisationen und Personen alleine im Rahmen der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf den NAD zugreifen. Es erschliesst sich aus den Vernehmlassungsunterlagen jedoch nicht, wie dieser Situation begegnet werden soll. Es wäre begrüssenswert, wenn Klarheit geschaffen würde, wie die Aufsichtspflichten und -befugnisse abgegrenzt werden, namentlich bei Organisationen und Personen, die auch private, kommerzielle Zwecke verfolgen und wo deshalb die Gefahr für Missbrauch besonders gross ist.

Die Kopplung des Zugriffs auf den NAD an die systematische Verwendung der AHV-Nummer erachten wir auch in anderer Hinsicht nicht als zielführend: Es sind Behörden denkbar, die trotz fehlendem Zugriff auf die AHV-Nummer zur Nutzung des NAD berechtigt sein sollten. So müssen beispielsweise die Einbürgerungsbehörden in Einbürgerungsverfahren Abklärungen an den Wohnorten der betroffenen Person der vergangenen zehn Jahre tätigen. Diese Abklärungen können sich auch auf ausserkantonale Gemeinden beziehen; ein Zugriff auf den NAD wäre deshalb auch für sie nutzbringend.

3. Art. 7 E-ADG

3.1. Antrag

Es wird eine Präzisierung der Bestimmung im Sinne der Begründung beantragt.

3.2. Begründung

Gemäss Art. 7 Abs. 2 E-ADG erfolgt die Abfrage von aktuellen und früheren Adressen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a E-ADG anhand der AHV-Nummer. Menschen, die weder in der Schweiz geboren sind, noch hier gearbeitet haben, verfügen über keine AHV-Nummer. Die Abfrage sollte in solchen Fällen auch mit anderen Suchparametern möglich sein.

4. Art. 9 Abs. 2 E-ADG

4.1. Antrag

Es wird eine Präzisierung im erläuternden Bericht im Sinne der Begründung beantragt.

4.2. Begründung

Gemäss Art. 9 Abs. 2 E-ADG haben die Nutzenden die geeigneten ISDS-Massnahmen zu treffen. Unklar bleibt indes, ob zur Beurteilung der Geeignetheit die Vollzugshilfen des EDÖB, der kantonalen oder der kommunalen Datenschutzzustellen als Massstab v.a. auch der Verhältnismässigkeit beizuziehen sind. Die Maturität der Sicherheitsorganisation und -massnahmen sowohl zwischen den Kantonen als auch den Gemeinden weist grosse Unterschiede auf.

5. Art. 10 Abs. 1 E-ADG

5.1. Antrag

Es wird eine Präzisierung im erläuternden Bericht im Sinne der Begründung beantragt.

5.2. Begründung

Gemäss Ziffer 2.1.1.3 des erläuternden Berichts sollen auch Abfragen via Applikationen der Behörden, Organisationen und Personen erfolgen können. Damit hängt es von diesen Applikationen ab, ob die Zugriffe bis zur nutzenden Person gemäss Art. 10 Abs. 1 E-ADG rückverfolgt werden können, was Voraussetzung dafür ist, dass der NAD nicht für andere als öffentlich-rechtliche Zwecke eingesetzt wird. Wir regen an, diese Frage im Bericht zu klären.

6. Art. 11 Abs. 2 E-ADG

6.1. Antrag

Es wird beantragt, die Frist gemäss Art. 11 Abs. 2 E-ADG auf fünf Jahre zu verlängern.

6.2. Begründung

Die vorgesehene Frist von einem Jahr für die Aufbewahrung der Zugriffsprotokolle erachten wir als zu kurz, insbesondere im Hinblick auf die Aufbewahrungsfristen für Personendaten von zehn Jahren (Art. 11 Abs. 1 E-ADG). Bei einer kurzen Frist von einem Jahr besteht die latente Gefahr, dass Bürgerinnen und Bürger zu spät Kenntnis von problematischen Anfragen erhalten und somit ihr Auskunftsrecht nicht adäquat wahrnehmen können.

7. Art. 12 Abs. 1 E-ADG

7.1. Antrag

Es wird beantragt, die kantonalen Behörden von der Nutzungs- wie auch von der Grundgebühr zu befreien.

7.2. Begründung

Gemäss Art. 12 Abs. 1 E-ADG sollen die Bundes- und Gemeindebehörden gebührenbefreit sein, was im Bericht u.a. damit begründet wird, dass die Gemeinden die Daten liefern. Da der Kanton Bern gegenüber dem Bundesamt für Statistik für die Qualität und Quantität der Datenlieferungen der Gemeinden verantwortlich ist, wäre es konsequent, die kantonalen Behörden nebst der Nutzungsgebühr auch von der Grundgebühr zu befreien.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Christoph Ammann

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Verteiler

- Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
- Erziehungsdirektion
- Polizei- und Militärdirektion
- Finanzdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Datenschutzaufsichtsstelle

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

3003 Bern

Liestal, 19. November 2019

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset,
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. August 2019 lädt das Eidgenössische Departement des Innern EDI ein, im Rahmen einer Vernehmlassung Stellung zu nehmen zum neuen Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG). Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen.

Der Kanton Basel-Landschaft begrüsst es grundsätzlich, dass auf Bundesebene nun ein Adressregister aufgebaut wird und dass dieses eine eigene gesetzliche Grundlage erhält. Dieses eidgenössische Register hilft bei der überkantonalen Personen- oder Adresssuche, mit welcher viele Dienststellen des Kantons beschäftigt sind. Der Zugriff auf ein gesamtschweizerisches Adressregister würde beispielsweise verschiedenen Abteilungen des Kantonalen Industrie-, Gewerbe- und Arbeitsamtes (KIGA) massgebliche Vorteile bringen. Bei der Öffentlichen Arbeitslosenkasse (OeKa) erleichtert ein solcher Zugriff etwa die Bearbeitung der BGSA-Fälle (Verdacht auf Schwarzarbeit) und das Inkasso. In finanzieller Hinsicht (z.B. Portogebühren, administrativer Aufwand für Verarbeitung und Neuversand, zeitlicher Aufwand) und bezüglich Effizienz (Reduktion Rechercheaufwand betreffend Feststellung des Wohnsitzes) wäre es ein grosser Vorteil, wenn auf gesamtschweizerischer Ebene nach Personen bzw. deren Adressdaten gesucht werden könnte. Eine Reduktion der Abschreibungen und der Verlustscheine bei der OeKa wäre die Folge und damit sehr wünschenswert. Auch für die Abteilung Arbeitsvermittlung wäre ein solches Register wünschenswert, zumal damit auch Adressdaten von durch Baselbieter RAV betreuten Stellensuchenden der Solothurner Bezirke Dorneck und Thierstein zur Verfügung stehen würden.

Des Weiteren begrüssen wir, dass nicht eine neue Erhebung für die benötigten Daten aufgebaut wird, sondern dass die bestehende Datengrundlage der Statistiklieferung des Bundesamtes für Statistik (BFS) als Grundlage genommen wird.

Dennoch möchten wir darauf hinweisen, dass trotz den im Erläuternden Bericht (S. 42ff.) getätigten Ausführungen gewisse Zweifel an der Rechtssetzungskompetenz des Bundes in diesem Bereich bestehen. So sind Adressen von Bewohnern nicht klassische Fälle der Bedarfsverwaltung, wie z.B. die Beschaffung von Sachgütern und Dienstleistungen. Zum anderen lassen sich aus Art.

44 BV keine über die in der BV aufgeführten hinausgehenden Rechtsetzungskompetenzen direkt ableiten, zumal das Subsidiaritätsprinzip ebenfalls Verfassungsrang genießt.

Im Falle eines Fehlens der Rechtssetzungskompetenz des Bundes muss mit der Errichtung des nationalen Adressregisters gewartet werden, bis einerseits die ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen worden ist, und zudem die Fragen aus Sicht der Informationssicherheit gelöst sind, d.h. die Risiken bekannt und die Massnahmen definiert sind (siehe auch Anmerkung zu Art. 3).

Zu den einzelnen vorgeschlagenen Regelungen äussern wir uns wie folgt:

Anträge zu einzelnen Artikeln des ADG-Entwurfes und Begründungen

Art. 3 Aufgaben und Pflichten der zuständigen Behörde

Gemäss Abs. 1 Bst. f ADG ist das BFS namentlich dafür zuständig, den Schutz und die Sicherheit der Daten sicherzustellen, die im Informationssystem bearbeitet werden. Die Gemeinden und Kantone müssen sichergehen können, dass deren Personendaten angemessen geschützt werden. Angesichts der geplanten Bearbeitung der AHVN13 und weiterer durch die Abfragen entstehenden sensitiven Kontextinformationen, verbunden mit der grossen Anzahl Personendaten, erwarten wir, dass vor der Inbetriebnahme dieser neuen Personendatenansammlung eine Prüfung durch den für die Aufsicht über Bundesorgane zuständigen Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten stattfindet, welcher die Angemessenheit der organisatorischen und technischen Schutzmassnahmen gemäss § 7 DSG prüft.

Art. 4 Inhalt des Informationssystems und Quelle der Daten Abs. 1

Damit klar ist, von welchen Personen die Daten gespeichert werden, schlagen wir folgende Ergänzungen vor:

¹ Das Informationssystem enthält von den in der Schweiz in Privathaushalten wohnhaften niedergelassenen oder sich aufhaltenden Personen nachfolgende Daten, die das BFS gemäss dem Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006 erhält:

...

Art. 4 Inhalt des Informationssystems und Quelle der Daten Abs. 1 Bst. a-n

Damit inaktive respektive verstorbene Personen bei der Abfrage durch Stellen ohne entsprechende gesetzliche Grundlage für die Abfrage dieses Personenkreises ausgeschlossen werden können, respektive der Status einer Person zum Zeitpunkt der Abfrage korrekt dargestellt werden kann, sollte zusätzlich auch das Todesdatum einer Person im Informationssystem erfasst werden. Ansonsten können verstorbene Personen nicht selektiert oder deselektiert werden, was zu Missverständnissen führen könnte.

Um die von uns gewünschte Einschränkung auf Personen in Privathaushalten ermöglichen zu können (siehe obigen Antrag zu Art. 4), wird im Informationssystem zusätzlich das Merkmal Haushaltsart benötigt. Wird diese Einschränkung in Art. 4 Abs. 1 auf die Personen in Privathaushalten nicht umgesetzt werden, so erachten wir es als unabdingbar, Personen in sogenannten Sammelhaushalten (aktiv in einer Gemeinde aber ohne physische Adresse) auszuschliessen.

Art. 4 Inhalt des Informationssystems und Quelle der Daten Abs. 2

² Der Bundesrat kann weitere Stellen bestimmen, von denen das BFS die Daten zur Vervollständigung und Nachführung der Daten nach Absatz 1 beziehen kann.

Wir erachten die Ausführung dieses Absatzes als gesetzeswürdig und lehnen deshalb eine Regelung - wie vorgeschlagen - nur auf Verordnungsstufe ab. Deshalb sollte hier festgehalten werden, welche Stellen weitere Daten zur Verfügung stellen, sowie wie die Nachführung respektive Aktualisierung des Registers vollzogen wird. Falls diese Nachführung über die Kantone oder Gemeinden in einem schnelleren Rhythmus als die bisherige vierteljährliche Statistiklieferung sowie in einem zusätzlichen Meldesystem erfolgen soll, so werden weitere Kosten auf die Gemeinden sowie die Kantone zukommen, welche im Erläuternden Bericht auszuweisen sind.

Art. 5 Qualität der Daten im Informationssystem

¹ Die Qualität der Daten im Informationssystem muss mindestens der Qualität der Daten entsprechen, die das BFS gemäss dem Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006 erhebt.

Die Daten im Informationssystem sollten grundsätzlich nicht eine bessere Datenqualität aufweisen als die Daten aus der Statistiklieferung (sog. „Rohdaten Registererhebung“ des BFS, gemäss Erläuterndem Bericht, Abb. 1, S. 6), welche die massgebende Quelle für die Daten im nationalen Adressregister darstellt. Ansonsten könnte dies zu Missverständnissen führen, welche Daten effektiv die richtigen sind.

² Das BFS kann zusätzliche Massnahmen ergreifen, um die Qualität der Daten zu verbessern, die es im Informationssystem speichert. Bei Lücken, Fehlern oder Unstimmigkeiten in den gelieferten Daten informiert das BFS die betreffende Gemeinde und den betreffenden Kanton.

Wenn eine bessere Datenqualität im nationalen Adressregister als gemäss Statistiklieferung angestrebt wird, was wir wie bereits erwähnt als problematisch erachten, sollte im Gesetz zwingend angegeben werden, welche weiteren Quellen (Datenregister) für die Qualitätsverbesserung verwendet werden.

Die Daten werden nicht nur von Gemeinden geliefert sondern auch von kantonalen Datenplattformen. Im Fall einer Datenlieferung ans BFS durch den Kanton (kantonale Datenplattform) sollte es im Ermessen des Kantons liegen, ob die Rückmeldung gemäss Art. 5, Abs. 2 nebst den Gemeinden (Dateneigner) auch an den Kanton erfolgen soll.

Wir teilen die Auffassung im Erläuternden Bericht, S. 29ff., dass die Berichtigung der Daten auf der Stufe der Gemeinde/Kanton vorzunehmen ist. Der in Art. 5 Abs. 2 Datenschutzgesetz (SR 235.1) verankerte Berichtigungsanspruch ist gegenüber dem Bundesorgan geltend zu machen, welches die Daten bearbeitet. Dies ist vorliegend der NAD. Eine Derogation dieses Berichtigungsanspruches muss aufgrund der Normenhierarchie zwingend auf Gesetzesstufe erfolgen, nicht wie vorgesehen in der Verordnung.

Art. 6 Erteilen der Zugriffsberechtigungen

³ Das BFS gewährt den Zugriff und veröffentlicht eine Liste der zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen nach Absatz 2.

Gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. c ADG ist das BFS zuständig für die Vergabe der Zugriffsberechtigungen. Durch die Vergaben von Berechtigungen erhalten die berechtigten Stellen Zugriff auf einen Teil der gemeindeeigenen Registerdaten. Derzeit werden die Berechtigungen zumindest teilweise für den Bezug von Registerdaten von den Kantonen vergeben. Sollte die Vergabe von Berechtigungen wie vorgesehen ohne Einbezug der Kantone/Gemeinden erfolgen, entstünde eine Konstellation, in welcher eine Gemeinde/ein Kanton einer Stelle den Bezug von Registerdaten generell oder teilweise verweigert, das BFS jedoch das Gesuch derselben Stelle gutheisst. Aus diesem Grunde sollte vorgesehen werden, dass die Gemeinden/Kantone beim Prozess der Rechtevergabe einbezogen werden.

Art. 8 Abfragbare Daten

Im Art. 8 wird nur geregelt was angezeigt wird, nicht aber um welchen Personenkreis es sich handelt. Dies sollte zwingend im Absatz 1 präzisiert werden:

¹ Es können folgende Daten von in der Schweiz in Privathaushalten lebenden niedergelassenen oder sich aufhaltenden Personen abgefragt werden:

...

² Wenn eine Person den Zugriff auf ihre Daten gestützt auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindefrecht gesperrt hat, meldet das Informationssystem im Falle einer Abfrage, dass ihre Daten nicht im System gespeichert sind.

Das Merkmal Adresssperre ist kein Bestandteil der Statistiklieferung und wird demzufolge aus einer anderen Quelle erhoben werden müssen. Aus welcher Quelle wird im Gesetz nicht erwähnt oder geregelt. Wir beantragen, klar zu regeln, wie die Einwohnerin / der Einwohner direkt diese Adresssperre dem Bundesregister über die Adressen (NAD) mitteilen kann.

In den kommunalen Einwohnerregistern gibt es das Merkmal Adresssperre, welches die Einwohnerin / der Einwohner gegenüber der Gemeinde mitteilen kann. Die Einwohnerin / der Einwohner gibt dies gegenüber der Gemeindeverwaltung und nicht gegenüber anderen Registern an, d.h. eine Weitergabe dieses Merkmals ist nicht vorgesehen.

Im Übrigen gilt eine Adresssperre de facto nur gegenüber privaten Personen und Institutionen und kommt somit hier nicht zum Tragen, da gemäss Art. 1 Abs. 2 der Zugang zum Register nur Behörden, Organisationen und Personen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben (die gesetzliche Sperre wird durchbrochen) zur Verfügung gestellt wird. Die Einwohnerin / der Einwohner kann sich somit mit einer Adresssperre nicht gegen den Vollzug dieser Aufgaben sperren lassen.

Art. 32 Abs. 4 des Entwurfs zum Datenschutzgesetz sieht vor, dass Bundesorgane auf Anfrage voraussetzungslos Name, Vorname, Adresse, sowie Geburtsdatum einer bei ihr verzeichneten Person bekanntgeben darf, auch wenn keine der in Art. 32 Abs. 1 und 2 DSG aufgeführten Voraussetzungen für die Bekanntgabe von Personendaten erfüllt ist. Damit stünden die in NAD geführten Daten in diesem Umfang auch Privaten grundsätzlich zur Verfügung, da Art. 32 DSG die Bekanntgabe von Personendaten grundsätzlich und ohne Unterscheidung zwischen öffentlichen Organen und Privaten als Empfängern regelt. Dies unterläuft jedoch den Zweck des ADG, welcher die Bereitstellung der Adressen für öffentliche Organe sowie Private in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ist. Zudem werden so teilweise deutlich strengere kantonale Vorschriften zur Bekanntgabe von Registerdaten an Private ausgehebelt. Aus diesem Grund ist die Vorlage mit einer Bestimmung zu ergänzen, welche ausdrücklich die Bekanntgabe an Private, bzw. die Anwendung von Art. 32 Abs. 4 DSG ausschliesst.

Art. 10 Protokollierung und Auskunftsrecht der betroffenen Person

¹ Das Informationssystem protokolliert jede Abfrage und jede Bearbeitung der Daten nach Artikel 7 Absatz 1.

Es gilt zu bedenken, dass Abfragen gewisser Behörden wie z.B. Sozialhilfe- oder Strafverfolgungsbehörden streng vertrauliche Kontextinformationen zu einer Person ergeben und sensitive Rückschlüsse zulassen. Abfragen und deren Protokollierung sind demnach dem höchsten Schutzbedarf entsprechend zu schützen. Der Erläuternde Bericht sollte um Ausführungen ergänzt werden, wie in diesen Fällen dem Persönlichkeitsschutz Rechnung getragen wird.

Art. 11 Aufbewahrung und Vernichtung der Daten Abs. 1

Daten von aktiven Personen sollten nicht nach 10 Jahren gelöscht werden, sondern einzig von Personen, welche weggezogen oder verstorben sind.

Art. 12 Abs. 1

¹ Das BFS erhebt von den zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen eine Grundgebühr. Von der Entrichtung der Gebühr ausgenommen sind die Departemente des Bundes, die Bundeskanzlei und die Einheiten der Gemeindeverwaltungen.

Da nicht nur Gemeindeverwaltungen mit dem Lieferprozess der Daten betraut sind, sondern auch kantonale Datenplattformen, sollten auch diese Stellen von der Gebühr befreit sein, da auch diese zur Qualitätskontrolle resp. Überwachung der Lieferprozesse Zugriff benötigen werden. Darüberhinaus sind wir dezidiert der Meinung, dass kantonalen Stellen, welche Bundesrecht vollziehen, keine Anwenderkosten aufzuerlegen sind. Dies ist gerechtfertigt, da die finanziell grössten Vorteile des eidgenössischen Adressregisters sich direkt in Bereichen auswirken, in welchen die Kantone mit Mitteln des Bundes wirken. Andernfalls wäre der jährliche Refinanzierungsbeitrag des Bundes um den entsprechenden Betrag anzuheben.

Des Weiteren stellt sich bei der vorgesehenen Grundgebühr von CHF 200.- die Frage, ob diese pro beantragte Person (Mitarbeitende) oder pro Verwaltungseinheit anfällt. Diese Unsicherheit fusst vorab aus den Daten auf Seite 24 des Erläuternden Berichts, welcher für alle Kantone zusammen insgesamt 70 Nutzer annimmt. Weiter ist für uns nicht klar ersichtlich, ob die Teilnahme an sedex in der Grundgebühr mitenthalten ist oder nicht.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen angemessen zu berücksichtigen.

Hochachtungsvoll



Isaac Reber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Departement des Innern
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Basel, 13. November 2019

Regierungsratsbeschluss vom 12. November 2019

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG); Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. August 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Revision des Bundesgesetzes über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

1. Grundsätzliche Einschätzung

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt unterstützt die Schaffung einer nationalen Adressdatenbank, da hierdurch ein Mehrwert für verschiedene Stellen geschaffen werden kann und ein entsprechendes Gesetz für effizientere Abläufe in den Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sorgen kann. Dabei muss insbesondere dem Datenschutz besondere Aufmerksamkeit beigemessen werden. Der Vorentwurf zum neuen Adressdienstgesetz hat unseres Erachtens einige Lücken. So ist unklar, ob die Daten im Eigentum der liefernden Gemeinden bzw. Stellen bleiben oder das Bundesamt für Statistik (BFS) Eigentum an den entsprechenden Daten erwirbt. Dem erläuternden Bericht kann zwar entnommen werden, dass die Daten in der Hoheit der Gemeinden verbleiben. So wird explizit erwähnt, dass die Gemeinden Fehler bereinigen müssen und dies nicht Sache des nationalen Adressdienstes sein kann. Der erläuternde Bericht geht ausserdem auch davon aus, dass gesperrte Adressdaten nicht bekannt gegeben werden dürfen. All dies spricht dafür, dass die Datenhoheit weiterhin bei den liefernden Stellen verbleibt. Eine diesbezügliche Feststellung fehlt jedoch im Vorentwurf zum neuen Adressdienstgesetz.

Der Kanton Basel-Stadt ist bei den vorgesehenen Gebühren bzw. der vorgesehenen Kostenaufteilung insofern direkt vom neuen Bundesgesetz betroffen, als die Einwohnergemeinde der Stadt Basel über keine eigenen Gemeindebehörden verfügt und die städtischen Aufgaben daher von den kantonalen Behörden übernommen werden. Dieser besonderen Konstellation muss insofern Rechnung getragen werden, als Art. 12 Abs.1 ADG nicht zu einer Gebührenpflicht für die Stadt Basel führen darf (vgl. dazu die detaillierten Ausführungen zu Art. 12 Abs. 1 ADG, Ziff. 2.7).

1.1 Gewählte Lösung

Soll der nationale Adressdienst möglichst schnell eingeführt werden können, ist die vorgeschlagene Lösung zu begrüßen. Auch einer späteren Ausweitung des Dienstes zwecks Erhalts von neueren Daten kann der Regierungsrat zustimmen. Mit der vorgeschlagenen Lösung können die Daten über bestehende Kanäle geliefert werden, was den Kantonen und Gemeinden entgegen kommt, da sie nicht zusätzlich belastet werden. Dennoch stellen wir in Frage, ob das mit dem neuen Adressdienstgesetz gewählte Vorgehen das richtige ist und nicht besser gleich von Anfang an eine verfassungsmässige und gesetzliche Grundlage für ein nationales Melderecht mit entsprechender Bundesdatenbank – analog ZEMIS oder Infostar – geschaffen werden sollte. Dies bedingt jedoch eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung und die Einführung eines eidgenössischen Gesetzes über das Meldewesen. Damit wäre aber die unseres Erachtens nach wie vor nicht genügend geklärte Frage, ob der Bund bei Einführung einer nationalen Adressdatenbank mangels entsprechender verfassungsmässiger Grundlage überhaupt legislieren darf, obsolet (vgl. dazu auch Ziff. 2.1).

Dem im Meldewesen bestehenden Wildwuchs und den damit bestehenden Unsicherheiten kann nur mit einem eidgenössischen Melderecht begegnet werden. Es ist zwar davon auszugehen, dass verschiedene Gemeinden Mühe mit einer eidgenössischen Einwohnerdatenbank bekunden würden, weil sie damit um den Verlust ihrer Hoheit fürchten. Ob die entsprechenden Daten aus den verschiedenen gemeindeeigenen Applikationen in ein nationales Einwohnerregister fließen oder die Gemeinden ihre Daten direkt in einem eidgenössischen System (analog den Migrationsämtern oder den Zivilstandsämtern) erfassen und mutieren, ändert aber nichts an der Zuständigkeit der Gemeinden. Einzig die Gesetzgebung und das Register wären nicht mehr kommunal, sondern eidgenössisch.

1.2 Wohnsitz

In der Datenbank des nationalen Adressdienstes sollen unter anderem auch Niederlassung oder Aufenthalt in der Gemeinde sowie die Niederlassungs- oder die Aufenthaltsgemeinde geführt werden. An den Wohnsitz werden verschiedene Rechte und Pflichten geknüpft. Dabei ist in melderechtlicher Sicht regelmässig der Hauptwohnsitz, also die Niederlassungsgemeinde, massgebend. Deshalb ist bei Rückfragen jeweils die Niederlassungsgemeinde zu konsultieren. Es ist aus unserer Sicht daher nicht nachvollziehbar, weshalb Nebenwohnsitzgemeinden für den Gebrauch des nationalen Adressdienstes relevant sein sollen (vgl. dazu die detaillierten Ausführungen zu Art. 4 ADG, Ziff. 2.3).

1.3 Datenquellen

Grundsätzlich ist ein Validierungsservice bzw. eine Rückmeldung von Unstimmigkeiten an die Einwohnerkontrollen von Vorteil, trägt dies letztendlich zur Verbesserung der Datenqualität bei. Es ist jedoch zu vermeiden, dass die Einwohnerkontrollen nebst den Validierungsmeldungen des BFS im Rahmen der vierteljährlichen Datenlieferungen und den Meldungen der Serafe AG noch von einer weiteren Stelle Rückmeldungen erhalten. Dies würde nicht zu einer Entlastung der Gemeinden führen, sondern bei diesen im Gegenteil noch mehr Aufwand generieren.

Ein Ausbau des nationalen Adressdienstes unter Beizug weiterer Datenquellen kann zu einer Verbesserung der Datenqualität führen. Unstimmigkeiten müssen in diesem Falle jedoch direkt den entsprechenden Datenownern gemeldet werden. Keinesfalls dürfen die Einwohnerkontrollen als Zwischenstelle in die Verantwortung genommen werden. Zu begrüßen wäre daher ein einheitliches Meldeformat einer einzig zuständigen Stelle.

Ob sich die vom Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) beauftragte Stelle für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren als zusätzliche Datenquelle eignet, ist fraglich. Letztendlich bezieht die zuständige Serafe AG ihre Daten selbst aus den Einwohnerregistern. Wie anhand der erstmaligen Rechnungsstellung festgestellt werden konnte, eignen sich die von den Einwohnerkontrollen

gelieferten Daten nicht ohne weiteres für deren Rechnungsstellung. Es ist daher davon auszugehen, dass Daten der Serafe AG nicht wesentlich zur Verbesserung der Datenqualität beitragen. Ausserdem ist nicht nachvollziehbar, weshalb beim nationalen Adressdienst eine Datenquelle beigezogen werden soll, die ihre Daten selbst vom Hauptlieferanten der benötigten Daten bezieht. Es ist darauf zu achten, dass sich beim Beizug weiterer Datenquellen sämtliche Stellen, die bereits Daten liefern, zur Einbindung neuer Datenlieferanten äussern können.

Ein Echtzeit-Dienst, wie dies im erläuternden Bericht erwähnt wird, wäre unter Einhaltung des Datenschutzes zu begrüßen. Im Sinne der Effizienz benötigen die abfragenden Stellen aktuelle Daten. Ist eine abgefragte Adresse nicht mehr aktuell, führt dies weiterhin zu administrativen Leerläufen. Wohl kann in diesen Fällen die aktuelle Adresse nach Rücksprache mit der früheren Einwohnerkontrolle eruiert werden. Dies ist jedoch nach wie vor mit entsprechendem Aufwand verbunden. Werden die Daten direkt ab dem Einwohnerregister in Echtzeit in eine nationale Datenbank geliefert, besteht dieses Problem nicht. Gleiches würde bei Einführung eines nationalen Einwohnerregisters gelten, welches die Daten der kommunalen und kantonalen Stellen in Echtzeit zur Verfügung gestellt erhalten würde oder in welchem die kommunalen Einwohnerkontrollen direkt mutieren könnten.

1.4 Datenbereinigung

Im erläuternden Bericht wird festgehalten, dass die Datenberichtigung im Bedarfsfall nicht in der nationalen Adressdatenbank selbst erfolgen kann, sondern bei der Datenquelle, also beim Einwohnerregister der zuständigen Gemeinde vorgenommen werden muss. Damit steht unseres Erachtens fest, dass die Datenhoheit weiterhin bei den Gemeinden liegt. Dies entspricht auch dem Verständnis des Kantons Basel-Stadt. Wenn die Datenhoheit jedoch bei den Datenlieferanten bliebe, müssten auch diese auch darüber bestimmen können, wer welchen Zugriff auf die gelieferten Daten bekommt. Dies ist im Gesetzesentwurf so nicht vorgesehen. Im Gegenteil ist es der Bund bzw. das künftig zuständige Bundesamt, das darüber bestimmt, wer welchen Datenzugriff erhält.

Um den Datenschutz zu gewährleisten ist das BFS jene Stelle, welche das Informationssystem kontrolliert (Art. 3 Abs. 1 Bst. f Gesetzesentwurf). Sollten Missbräuche aufgedeckt werden, müssen die Datenlieferanten, also Kantone und Gemeinden einbezogen werden.

1.5 Koppelung an die systematische Nutzung der AHVN-13

Für uns ist nicht klar, weshalb nur Stellen auf die nationale Adressdatenbank zugreifen dürfen, die zur systematischen Verwendung der AHVN-13 berechtigt sind. Dies mag zwar zu einer Vereinfachung bei der Berechtigungsverwaltung führen, läuft aber dem Grundgedanken zuwider, dass Adressdaten über den nationalen Adressdienst erhalten kann, wer diese aufgrund einer gesetzlichen Grundlage oder zur Aufgabenbewältigung benötigt. Sollte die Revision des AHV-Gesetzes nicht wie vorgesehen verabschiedet werden können, würden Stellen, deren Daten für den nationalen Adressdienst relevant werden können, von einer Datenlieferung ausgeschlossen, sofern sie nicht berechtigt sind, die AHVN-13 selbst in ihren Registern zu führen. Des Weiteren fragt sich, ob die AHVN-13 überhaupt Voraussetzung für den Betrieb der nationalen Adressdatenbank sein muss. Letztlich geht es bei der nationalen Adressdatenbank um die Abfrage von Adressen. Adressdaten müssen aber nicht über die AHVN-13 verbunden bzw. mit dieser verglichen werden, um zum gewünschten Resultat zu kommen (vgl. dazu die detaillierten Ausführungen zu Art. 4 ADG, Ziff. 2.3.1 und Art. 6 Abs. 2 ADG, Ziff. 2.5.2).

2. Zu den einzelnen Gesetzesartikeln

2.1 Ingress

Das neue Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen stützt sich auf Art. 173 Abs. 2 BV ab. Diese Verfassungsbestimmung kommt in der Gesetzgebung des Bundes regelmässig dann zur Anwendung, wenn sich ein Gesetz auf eine Bundeskompetenz abstützt, die nicht explizit in der Verfassung vorgesehen ist, dem Bund aber allein Aufgrund seiner Existenz zusteht. Bei der Anwendung dieser Bestimmung handelt es sich somit um eine Art «Ersatzlösung». So bezieht sich Art. 173 Abs. 2 BV auf die Zuständigkeiten zwischen Bundesrat, Bundesversammlung und Bundesgericht und dient der Vermeidung von Kompetenzkonflikten zwischen Bundesbehörden (horizontale Kompetenzverteilung). Er betrifft jedoch nicht die vertikale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

Gestützt auf die von Verfassung und Gesetzgeber definierten Aufgaben kann das Führen von Adressen in einem Register sowohl in der Kompetenz von Bundesbehörden als auch in der Kompetenz von kantonalen oder kommunalen Behörden liegen. So führen Adressdatenbanken des Bundes, wie zum Beispiel das ZEMIS, ebenfalls Adressen. Im vorliegenden Falle soll der Bund jedoch Adressdaten bearbeiten bzw. zur Verfügung stellen, die aufgrund kommunalen oder kantonalen Rechts erhoben worden sind und somit in die Zuständigkeit der Gemeinden oder der Kantone fallen. Es ist daher höchst zweifelhaft, ob Art. 173 Abs. 2 BV als Grundlage für die Schaffung eines nationalen Adressdienstes tatsächlich geeignet ist. Der Argumentation im erläuternden Bericht, wonach die strenge Betrachtung von Art. 173 Abs. 2 BV nicht überzeuge, da die Verfassung Bund und Kantone in Art. 44 Abs. 1 BV dazu verpflichte, einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und zusammenzuarbeiten, kann nicht ohne weiteres gefolgt werden. Mit dieser grosszügigen Auslegung von Art. 173 Abs. 2 BV könnte die Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen regelmässig ausgehöhlt werden bzw. würde dem Bund im Gesetzgebungsverfahren gegenüber den Kantonen regelmässig eine «carte blanche» erteilt.

2.2 Art. 3 Abs. 1 ADG

2.2.1 Art. 3 Abs. 1 Bst. c ADG

Es ist nachvollziehbar, die Kompetenz für den Betrieb eines nationalen Adressdienstes beim BFS anzusiedeln, wenn dieses für die Erteilung der Zugriffsberechtigung verantwortlich sein soll. Dabei müssen die eigentlichen Datenowner, also Gemeinden und Kantone, welche die Daten an die Datenbank des nationalen Adressdienstes liefern, bei der Vergabe von Zugriffsrechten jedoch miteinbezogen werden. Speziell bei der Vergabe von Berechtigungen an Dritte ist zu vermeiden, dass der Bund Zugriffsrechte erteilt bzw. Abfragemöglichkeiten gewährt, mit denen die Datenlieferer, also die Kantone und die Gemeinden, nicht einverstanden sind.

2.2.2 Art. 3 Abs. 1 Bst. d ADG

Art. 3 Abs. 1 Bst. d erachten wir als notwendig. Es ist aber darauf zu achten, dass die in Art. 3 Abs. 1 Bst. d vorgesehene Kontrolltätigkeit in der Praxis seitens BFS konsequent wahrgenommen wird. So ist zu vermeiden, dass Nutzer, die über eine Zugriffsberechtigung verfügen, das System missbräuchlich verwenden und Daten abfragen können, die sie für ihren gesetzlichen Auftrag nicht benötigen. Zu denken ist auch hierbei insbesondere an zugriffsberechtigte Dritte.

2.2.3 Art. 3 Abs. 1 Bst. e ADG

Bezugnehmend auf die Ausführungen zu Art. 3 Abs. 1 Bst. d (Ziff. 2.2.2) ist auch die Möglichkeit der Aussetzung oder der Entziehung der Zugriffsberechtigungen ein wichtiges Instrument.

2.2.4 Art. 3 Abs. 1 Bst. f ADG

Da die Hoheit über die Daten weiterhin bei den liefernden Stellen aus Gemeinden und Kantonen bleibt, ist es unserer Ansicht nach sinnvoll, im Bereich des Datenschutzes Abgrenzungsfragen bei der Zuständigkeit zu vermeiden und das BFS als verantwortliche Stelle zu definieren. Wie im erläuternden Bericht festgehalten, ist darauf zu achten, dass unvollständige oder unrichtige Daten an den Quellsystemen berichtigt werden.

2.3 Art. 4 ADG

2.3.1 AHVN-13

Ob die AHVN-13 überhaupt Voraussetzung für den Betrieb der nationalen Adressdatenbank sein muss, ist aus unserer Sicht zumindest fraglich. Letztlich geht es bei der nationalen Adressdatenbank um die Abfrage von Adressdaten. Diese werden Einwohnerinnen und Einwohnern einer Gemeinde bereits in den Einwohnerregistern korrekt zugewiesen. Somit bildet die Adresse immer einen Zusammenhang mit der ihr zugehörigen Person. Dementsprechend wird das von der abfragenden Stelle benötigte «Datenpaket» bereits von der Einwohnerkontrolle an die nationale Adressdatenbank geliefert. Eine zusätzliche Identifikation über die AHVN-13 könnte allenfalls dann relevant sein, wenn zwischen Niederlassungs- und Aufenthaltsgemeinde unterschieden werden soll. Wie bereits oben unter Ziffer 1.2 erwähnt, sollte in der nationalen Adressdatenbank jedoch gar nicht zwischen Niederlassungs- und Aufenthaltsgemeinde unterschieden werden, da die anfragenden Stellen grundsätzlich die Adresse der Niederlassungsgemeinde benötigen (vgl. dazu insbesondere die nachstehenden Ausführungen in Ziff. 2.3.2). Entsprechend erscheint uns eine zusätzliche Identifikation über die AHVN-13 nicht notwendig.

2.3.2 Unterscheidung zwischen Niederlassung und Aufenthalt

Wie eingangs erwähnt, ist für uns nicht ersichtlich, weshalb in der nationalen Adressdatenbank zwischen Niederlassung und Aufenthalt unterschieden werden soll. An den Wohnsitz werden verschiedene Rechte und Pflichten geknüpft. Dabei ist in melderechtlicher Sicht regelmässig der Hauptwohnsitz, also die Niederlassungsgemeinde, massgebend. In den Kantonen Solothurn und Basel-Stadt wird ausserdem an den zivilrechtlichen Wohnsitz gemäss ZGB angeknüpft bzw. ist dieser massgebend. Deshalb ist bei Rückfragen regelmässig die Niederlassungsgemeinde zu konsultieren. Nebenwohnsitzgemeinden sind für den Gebrauch des nationalen Adressdienstes unseres Erachtens irrelevant. Erhält die anfragende Stelle mehrere Adressen zur Auswahl, kann dies gar zu Verwirrungen führen. Unter Berücksichtigung der Zuständigkeit und auch der Einfachheit halber soll deshalb den anfragenden Stellen nur die Adresse der Niederlassungsgemeinde zur Verfügung gestellt werden. Es ist ausreichend, wenn Gemeinden bzw. Kantone nur die Adresse der jeweiligen Niederlassungsgemeinde an den nationalen Adressdienst liefern.

2.3.3 Gebäude- und Wohnungsidentifikator

Für uns ist fraglich, wozu Gebäudeidentifikator und Wohnungsidentifikator des GWR benötigt werden. Unabhängig davon, ob die Personensuche tatsächlich nach der AHVN-13 oder – wie seitens des Kantons Basel-Stadt vorgeschlagen – ohne Verwendung der AHVN-13 erfolgen soll, werden die Adressdaten aus den Einwohnerregistern geliefert. Dort sind die entsprechenden Personendaten zwecks Adressierung einem Gebäude oder einer Wohnung zugewiesen und die vom nationalen Adressdienst benötigten Daten damit bereits miteinander verbunden.

Selbst wenn die geführten Attribute teilweise nur zu Identifikationszwecken genutzt und nicht als Information herausgegeben werden, sehen wir das Führen der erwähnten Attribute unter Berücksichtigung des Datenschutzes als heikel an.

2.4 Art. 5 Abs. 2 ADG

Art. 5 Abs. 2 ADG sieht vor, dass das BFS bei Lücken, Fehlern oder Unstimmigkeiten in den gelieferten Daten die betreffende Gemeinde informiert. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, da es auch im Interesse der Gemeinden liegt, ihre Einwohnerdatenbanken korrekte Daten zu bearbeiten. Es ist aber zu vermeiden, dass die Gemeinden künftig Datenkorrekturen auf zu vielen unterschiedlichen Wegen erhalten. Bereits heute liefert das BFS im Rahmen des Validierungsservices anlässlich der Datenlieferung zur registerbasierten Volkszählung Korrekturmeldungen an die Gemeinden. Auch die Serafe AG, welche für die Erhebung der Gebühren für Radio und Fernsehen zuständig ist, meldet den Einwohnerkontrollen Unstimmigkeiten zurück. Es ist davon auszugehen, dass bei Rückmeldungen durch verschiedene Stellen Doppelspurigkeiten entstehen, indem dieselben Unstimmigkeiten mehrfach gemeldet werden. Insbesondere bei Rückmeldungen durch das BFS müsste somit darauf geachtet werden, dass Meldungen aus den Validierungslieferungen der registerbasierten Volkszählung und aus der nationalen Adressdatenbank gebündelt und vor allem bereits bereinigt erfolgen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie oft und vor allem wie detailliert die Rückmeldungen an die Gemeinden erfolgen sollen.

2.5 Art. 6 ADG

2.5.1 Art. 6 Abs. 1 ADG

Dass die Zugriffsberechtigung auf die nationale Adressdatenbank ein Gesuch an das BFS erfordert ist richtig. Ein solches ist in jedem Fall detailliert zu prüfen.

2.5.2 Art. 6 Abs. 2 Bst. a ADG

Wie bereits eingangs erwähnt, trägt die Verwendung der AHVN-13 zu einer Vereinfachung bei der Berechtigungsverwaltung bei. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass auch Stellen, die nicht dem AHV-Gesetz unterstehen, Zugriff auf die nationale Adressdatenbank benötigen, um ihrem gesetzlichen Auftrag nachzukommen. Die Vereinfachung der Berechtigungsverwaltung darf somit nicht wesentliches Kriterium für eine Zugriffsbewilligung sein. Dies auch im Hinblick darauf, dass noch keineswegs sicher ist, ob die einschlägige Gesetzesbestimmung im AHV-Gesetz überhaupt oder zumindest wie im Entwurf vorgesehen Eingang findet. Entsprechend hält der erläuternde Bericht fest, dass der Vorentwurf entsprechend überarbeitet werden müsste, wenn die Revision des AHV-Gesetzes nicht rechtzeitig erfolgen sollte. Es unserer Meinung nach daher zu prüfen, ob nicht einer vom zu revidierenden AHV-Gesetz unabhängigen Lösung Vorzug gegeben werden sollte (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 4 ADG, Ziff. 2.3).

2.5.3 Art. 6 Abs. 2 Bst. b ADG

Weshalb nur Adressen von natürlichen Personen abgefragt werden können, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, ist unserer Meinung nach einzusehen. Behörden sind oftmals auf Auslandsadressen angewiesen. Es muss vermieden werden, dass sich natürliche Personen ihren Pflichten gegenüber dem Staat entziehen, indem sie sich ins Ausland absetzen. Da sich Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger seit Einführung des neuen Auslandschweizergesetzes (ASG) bei der zuständigen Schweizervertretung (die so als Einwohnerkontrolle im Ausland fungiert) anmelden müssen, ist es sinnvoll, zumindest in den Einwohnerregistern vorhandene Auslandsadressen (Wegzugsadressen) abfragen zu können. Es ist zudem zu prüfen, ob die Daten des E-VERA nicht ebenfalls in die nationale Adressdatenbank einfließen sollten.

2.5.4 Art. 6 Abs. 4 ADG

Es ist richtig, den Umfang der Zugriffsberechtigung der abfragenden Stellen von ihren gesetzlichen Aufgaben abhängig zu machen. Es ist unserer Ansicht nach aber darauf zu achten, dass mit einer Verordnung zum ADG gewährleistet wird, dass abfrageberechtigte Stellen tatsächlich nur jene Daten erhalten, die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendig sind.

2.6 Art. 8 ADG

2.6.1 Art. 8 Abs. 1 ADG

Das bereits zu Art. 4 ADG im Zusammenhang mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsgemeinde Ausgeführte gilt sinngemäss. Es ist nicht sinnvoll, in der nationalen Adressdatenbank zwischen Niederlassung und Aufenthalt zu unterscheiden. Bei Rückfragen soll immer die Niederlassungsgemeinde konsultiert werden. Aus unserer Sicht sind Aufenthaltsgemeinden für den Gebrauch des nationalen Adressdienstes irrelevant.

2.6.2 Art. 8 Abs. 2 ADG

Nach Art. 8 Abs. 2 ADG werden in den Einwohnerregistern gesperrte Daten nicht angezeigt. Da ausser Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auch Dritte auf das System zugreifen können, ist dies in Bezug auf diese Dritten nicht zu beanstanden. Hingegen kann es nicht sein, dass Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden mit einer Sperre belegte Daten nicht einsehen können. Allgemein gilt, dass die Adresssperre durchbrochen werden darf, wenn eine gesetzliche Grundlage vorliegt oder Schweizer Behörden diese zur Erfüllung ihrer Aufgabe benötigen. Der Einfachheit halber wäre es daher angebracht, das System so zu steuern, dass Dritte gesperrte Adressen tatsächlich nicht erhalten, Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden hingegen Zugriff darauf haben. In diesem Falle wäre zu überlegen, ob den abfragenden Dritten nicht immerhin ein Hinweis auf die zuständige Wohnsitzgemeinde gegeben werden soll. Damit wäre gewährleistet, dass diese Dritten bei Vorhandensein eines Interessennachweises bei der zuständigen Einwohnerkontrolle weitere Handlungen initiieren könnten. Will man die soeben beschriebene Systemsteuerung nicht zur Verfügung stellen, wäre immerhin zu überlegen, ob nicht generell allen Abfrageberechtigten (Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten) unter Nennung der zuständigen Niederlassungsgemeinde darauf hingewiesen werden, dass die Adressdaten gesperrt sind und man sich an die zuständige Einwohnerkontrolle zu wenden habe.

2.7 Art. 12 ADG

Dass das BFS zum Betrieb der nationalen Adressdatenbank eine Grundgebühr erheben kann, ist nicht zu beanstanden. Dass insbesondere die Einheiten der Gemeindeverwaltungen von dieser Grundgebühr befreit werden sollen, ist richtig. Letztendlich sind es die kommunalen Einwohnerkontrollen, welche die Daten zur Verfügung stellen und unrichtige Daten aufgrund der Rückmeldungen des BFS korrigieren. Dadurch entsteht den Gemeinden ein zusätzlicher Aufwand.

Die Stadt Basel ist aufgrund dessen, dass sie keine eigenen kommunalen Behörden besitzt und die städtischen Aufgaben deshalb von den kantonalen Behörden wahrgenommen werden, von Art. 12 Abs. 1 ADG speziell betroffen. Würde man unter enger Auslegung von Art. 12 Abs. 1 ADG zum Schluss kommen, die Einwohnerkontrolle der Stadt Basel sei als Datenlieferantin als kantonale Stelle zu betrachten, würde dies dazu führen, dass diese für die Nutzung des nationalen Adressdienstes gebührenpflichtig wäre. In Anbetracht dessen, dass die Einwohnergemeinde der Stadt Basel nach wie vor existiert, deren Aufgaben jedoch vom Kanton Basel-Stadt wahrgenommen werden, darf der vorgesehene Gesetzestext nicht zu einer Gebührenpflicht für die Stadt Basel führen. Sollte dies aufgrund des derzeit ausformulierten Gesetzestextes der Fall sein, müsste ein entsprechender Hinweis angebracht werden, welcher der besonderen Konstellation der Stadt Basel Rechnung trägt.

3. Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt der Einführung einer nationalen Adressdatenbank grundsätzlich positiv gegenüber steht. In einzelnen Punkten sehen wir jedoch noch Klärungsbedarf. Festzuhalten sind hier insbesondere datenschutzrechtliche Fragen, aber auch Fragen in Bezug auf die Zugriffsberechtigung und deren Vergabe. Da mit dem geplanten Vorgehen zur nationalen Adressdatenbank noch einige ungeklärte Fragen bestehen, insbesondere auch in Bezug auf eine möglicherweise fehlende verfassungsmässige Grundlage, sollte die Einführung eines eidgenössischen Melderechtes, verbunden mit einer eidgenössischen Einwohnerdatenbank, eingehend geprüft werden. Generell gilt es, die Kantone und die Gemeinden in die einzelnen Prozesse einzubeziehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen gerne der Leiter des Bevölkerungsamts Basel-Stadt, Herr Fritz Schütz (E-Mail: fritz.schuetz@jsd.bs.ch, Telefon: 061 267 71 00), zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de l'intérieur DFI
Monsieur Alain Berset
Conseiller fédéral
Inselgasse 1
3003 Berne

Document PDF et Word à :
Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Fribourg, le 12 novembre 2019

Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques (Loi sur le service des adresses, LSAdr) - Consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 16 août 2019, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous remercions. Nous nous déterminons à son sujet comme suit.

1. En général

Le Conseil d'Etat fribourgeois soutient le projet de Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques (LSAdr) dans sa globalité. En particulier, le projet de système national de consultation des adresses (ci-après : SNA) et la base légale LSAdr constituent non seulement une première étape en vue d'un gain d'efficacité significatif, mais surtout un aboutissement positif aux réflexions et attentes intercantionales liées à la disponibilité de données d'adresses de domicile déclarées sur un périmètre plus étendu, à savoir les habitants de toute la Suisse.

Ce projet s'intègre par ailleurs dans le cadre de la digitalisation des processus de l'Etat de Fribourg et dans les traitements qualité des données référentielles en soutien aux processus d'identification. Ainsi, l'ordonnance cantonale concernant la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures (RSF 17.45) y fait déjà référence.

En matière de contrôle des habitants, il sied de relever qu'à l'heure actuelle, il est difficile pour de nombreux organes publics de connaître avec précision les adresses de certain-e-s administré-e-s, notamment ceux et celles ne s'étant pas annoncés au contrôle des habitants ou n'étant pas, ou plus, domiciliés dans le canton. La création d'un catalogue officiel d'adresses des personnes physiques au niveau national serait donc d'une grande utilité à ces organes cantonaux. Le canton de Fribourg souhaite également faire évoluer la situation dans le sens d'un contrôle plus précis des habitants, en prévoyant une obligation d'annoncer des logeurs à titre onéreux, dans le cadre d'une révision de la loi sur le contrôle des habitants (LCH ; RSF 114.21.1). Une synergie apparaît ainsi entre le présent projet et celui de notre canton, tendant à l'enregistrement précis et à l'accessibilité à toute autorité qui pourrait en avoir l'utilité de données d'adresses sur les habitants du canton de Fribourg.

En ce qui concerne une éventuelle charge supplémentaire de travail pour les cantons et les communes, les données requises sont déjà collectées, à l'heure actuelle, sur la base de la Loi sur l'harmonisation des registres (LHR ; RS 431.02) puis transmises à l'Office fédéral de la statistique (OFS) par les communes. Par conséquent, seules celles-ci supporteront, lors de la mise en œuvre du projet, la charge de travail pour corriger les données incomplètes ou incorrectes. Le SNA devrait en contrepartie permettre une diminution des sollicitations en recherches d'adresses, actuellement adressées aux communes, réduisant ainsi leur charge de travail sur le long terme. Au niveau financier, le coût de ces mesures ne doit cependant pas être sous-estimé. Il est ainsi opportun que le processus de rectification des données par les communes soit accompagné et soutenu par la Confédération.

Nous relevons cependant que le SNA peut encore aller plus loin pour faciliter le travail des autorités à tous les niveaux de la Confédération et améliorer la collaboration intercantonale. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg propose ainsi d'intégrer au projet soumis à consultation la possibilité pour l'OFS d'accorder une extension des droits d'accès aux données selon les services demandeurs (cf. remarque ad art. 8 al. 1) et se montre favorable à une actualisation plus rapide des données (cf. remarques ad art. 5). Une fois ces mesures mises en œuvre, nous pensons qu'elles conduiront à une amélioration de la qualité et de l'actualité des données. Cela permettrait notamment au SNA de servir de source d'informations à des organismes tels que SERAFE. En effet, à l'heure actuelle, SERAFE effectue un travail redondant auprès des communes afin d'obtenir les éléments nécessaires à son activité, alors qu'il apparaît à la portée du SNA de collecter des données qui pourraient servir à SERAFE. Nous regrettons par conséquent que le message prévoie que SERAFE serve de source d'informations au SNA, ce qui irait à l'encontre de la pleine exploitation du potentiel du SNA.

2. En particulier

> Ad art. 5 al. 1

Nous proposons que les termes « *ne doit pas être inférieure à* » soient remplacés par « *doit être supérieure à* ».

Cette proposition va dans le sens de notre souhait de voir le SNA devenir un service « *en temps réel* », qui, bien que plus contraignant, semble nécessaire afin d'atteindre les objectifs escomptés et optimiser les services de validation. Le fait que cette disposition donne à l'OFS la compétence de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la qualité et l'actualité des données doit être loué.

> Ad art. 5 al. 2

Nous proposons de remplacer les termes « *peut prendre* » par « *prend* ».

Cette nouvelle formulation permet de s'assurer que l'OFS exercera un rôle proactif en matière d'exactitude des données.

Nous relevons cependant que les conséquences financières et organisationnelles, aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes, qui résulteraient de mesures prises en vertu de l'art. 5, demeurent à analyser et à estimer.

> Ad art. 8 al. 1

Le Conseil d'Etat fribourgeois relève que le catalogue des données consultables est trop faible. Certaines données enregistrées et spécifiées à l'art. 4, donc potentiellement disponibles (notamment let. h et i), sont nécessaires et doivent être mises à disposition de certaines autorités, organisations et personnes autorisées.

> Ad art. 8 al. 2

Nous proposons, en lieu et place des termes « *pas enregistrées dans le système* », qu'il soit indiqué « *pas consultables* ». En effet, dans le projet tel qu'il est rédigé, les indications renvoyées par le système d'information projeté peuvent prêter à confusion, générer en aval un arbitrage de données inutiles et contraires à l'efficacité des tâches visées à l'art. 1. Avec la proposition du Conseil d'Etat, une cohérence est assurée entre les informations rattachées au NAVS – saisies en application de l'art. 7 al. 2 – présentes dans le système d'information SNA et celles présentes dans les systèmes d'information des autorités, organisations et personnes autorisées consultant le SNA.

Compte tenu de sa portée, cette disposition, consécutive à l'application du droit d'accès de la personne concernées, pourrait par ailleurs être déplacée dans la section 5, dédiée à la protection des données, voir déplacée dans l'ordonnance d'application.

> Ad art. 12 al. 1

Nous proposons qu'il soit expressément ajouté à cette disposition l'exemption de l'émolument de base pour les autorités cantonales qui livrent des données à l'OFS, en application de la Loi sur l'harmonisation des registres.

> Ad art. 12 al. 2

Nous émettons une réserve quant à un émolument proportionnel basé sur le « *nombre d'adresses* », dans la mesure où il s'agit d'une notion trop imprécise et sujette à interprétation, créant ainsi un risque pour la couverture financière prévue à l'alinéa 3 de cette même disposition.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer dans le cadre de cette consultation et nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de nos respectueuses salutations.

Au nom du Conseil d'Etat :



Jean-Pierre Siggen
Président



Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat



Le Conseil d'Etat

5351-2019

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Monsieur Alain Berset
Conseiller fédéral
Secrétariat général SG-DFI
Inselgasse 1
3003 Berne

Concerne : consultation fédérale sur le projet de loi fédérale sur le système national des adresses des personnes physiques (Loi sur le service des adresses, LSAdr)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 16 août 2019 par laquelle vous avez invité les Gouvernements cantonaux à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge et il vous en remercie.

Sur le principe d'un système national des adresses (SNA), nous ne pouvons que nous réjouir de la création d'un outil qui optimisera l'exercice des tâches de nos différentes administrations devant être amenées à contacter un administré ne se trouvant plus sur le territoire cantonal et permettra, en cas de doute, de déterminer l'autorité compétente à raison du lieu de domicile.

Plusieurs éléments de ce projet de loi (ci-après : LSAdr) méritent toutefois d'être relevés.

S'agissant de l'autorité compétente désignée, notre Conseil s'interroge quant au choix de l'Office fédéral de la statistique (OFS). En effet, la tenue du service national des adresses nous semble dépasser largement les tâches dévolues à la statistique fédérale, au sens de l'art. 3 de la loi sur la statistique fédérale (LSF; RS 431.01).

La désignation de l'autorité compétente, que nous contestons, associée aux possibles développements futurs du SNA vers un système reposant sur des données plus actuelles, semble avoir été guidée par l'ambition de développer un recensement fédéral beaucoup plus régulier qu'actuellement. Le SNA ne saurait servir d'alibi à cette densification, laquelle impliquerait inmanquablement une charge de travail supplémentaire considérable pour le canton, que nous souhaitons éviter.

Concernant la question du financement, il est regrettable que l'accès au SNA ne soit pas clairement gratuit pour les cantons qui assurent la gestion des adresses physiques des

personnes sans intervention des communes (art. 12, al. 1 LSAdr a contrario). En effet, le modèle de financement de ce projet ne prend pas en compte la particularité genevoise d'une gestion des adresses physiques des personnes centralisée au niveau du canton, auprès de l'Office cantonal de la population et des migrations (et non pas auprès des communes) qui en fournira toutes les données. La formulation de l'art. 5, al. 2, dernière phrase LSAdr, qui prévoit que l'OFS informe directement la commune concernée, en cas de lacunes, d'erreurs ou d'incohérences sur les données fournies, ne permet pas non plus une application de cette disposition à la structure cantonale actuelle.

Pour le surplus, nous vous invitons à prendre connaissance des différentes remarques complémentaires et détaillées de notre Conseil figurant dans le document annexé.

En vous remerciant de l'attention que vous aurez bien voulu prêter à nos observations, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Antonio Hodgers

Annexe mentionnée

Copie à : Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Procédure de consultation relative au projet de loi fédérale sur le système national des adresses des personnes physiques (Loi sur le service des adresses, LSAdr)

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

- S'agissant du contenu du système, nous avons pris note des données qui y seront enregistrées, de même que des résultats qui pourront être fournis (selon le droit d'accès). Notre Conseil constate que les recherches d'adresse seront possibles au moyen du NAVS (art. 7 al. 2 LSAdr). Il n'entend pas s'exprimer à ce stade sur la généralisation de l'utilisation du NAVS comme futur identifiant personnel unique, ce qu'il se réserve de faire lors de la consultation future sur la modification de la LAVS. Cela étant, il convient de relever qu'un certain nombre de personnes, bien qu'officiellement domiciliées en Suisse, se trouvent parfois sans NAVS, ou alors que celui-ci a pu être modifié depuis la première attribution. De plus, il peut arriver qu'il y ait un décalage entre les informations contenues à la Centrale de compensation (CdC) et les systèmes d'information fournisseurs de données au SNA. A notre sens, une recherche par nom, prénom et date de naissance devrait également être possible.

S'agissant des données concernant l'identificateur de bâtiment et l'identificateur de logement selon le registre fédéral des bâtiments et logements (RegBL) de l'OFS, nous ne comprenons pas l'intérêt de prévoir ces derniers dans le SNA. En effet, aux termes de l'art. 1 al. 2 LSAdr, le but de la loi est de créer un *service national des adresses* permettant de consulter *les adresses* des personnes physiques. Les identificateurs de bâtiments et de logements ne sont dès lors pas pertinents.

- S'agissant des sources de données, il nous apparaît essentiel que le projet de loi ne se base pas uniquement sur les données des registres des habitants, mais qu'il mentionne expressément tous les registres visés par la loi sur l'harmonisation des registres (art. 2 LHR; RS 431.02; hormis VERA, dès lors que les personnes visées se trouvent à l'étranger), ainsi que le répertoire officiel des adresses de bâtiments tenu par l'Office fédéral de la topographie et tout autre registre fédéral dont la donnée "adresse" devrait être actuelle en raison du but du registre (p. ex. versement d'une prestation, taxation, etc...).

La LSAdr devrait préciser la hiérarchie des sources venant alimenter le SNA (par exemple, en premier lieu Infostar, puis Symic/Ordipro et, en dernier lieu, les registres des habitants). Cette précision hiérarchique permettrait de savoir auprès de quelle autorité se retourner en cas de doute sur la qualité d'une donnée (par exemple, en cas de doute sur le NAVS, l'autorité compétente se retournerait vers la CdC; en cas de doute sur une adresse, l'autorité compétente se retournerait vers le registre des habitants).

- Relativement à l'art. 6 al. 1 LSAdr, l'octroi des autorisations d'accès au système d'information devrait se faire *de lege* aux fournisseurs de données permettant d'alimenter le SNA, et non pas sur demande.

Au surplus, bien que cela ressorte du message, il nous semble important de préciser à l'art. 6 al. 2 LSAdr que seules les autorités et organisations suisses, et les personnes domiciliées en Suisse peuvent déposer une demande d'accès, et que les conditions de l'art. 6 al. 2 let. a et b sont cumulatives.

- Le droit cantonal genevois permet dans certains cas aux personnes concernées de s'opposer à la communication de leur adresse. L'interdiction de divulguer l'adresse n'est toutefois pas opposable aux autorités administratives et judiciaires. Il conviendra dès lors de s'assurer que des tiers autorisés n'obtiennent pas, par le biais du SNA, des informations auxquelles ils n'auraient pas eu accès en adressant leur requête auprès du registre des habitants concerné. Or, actuellement, les données personnelles des personnes ne désirant pas voir leur adresse divulguée figurent sur les listes transmises à l'OFS, sur la base de la LHR.
- A teneur de l'art. 9 al. 1 LSAdr, les cantons et les communes, qui sont les principaux fournisseurs de données en la matière, ne devraient être autorisés à communiquer à des tiers les données obtenues via le SNA que "si le droit fédéral, cantonal ou communal l'exige expressément".

Cette disposition apparaît, tant sur la forme que sur le fond, d'une rigueur excessive.

Formellement d'une part, il faudrait alors créer de nouvelles bases légales ad hoc, ce qui apparaît plutôt lourd par rapport à l'objectif visé, soit la protection de données qui ne sont pas sensibles.

Sur le fond d'autre part, la communication de ces données entre autorités cantonales ou entre autorités cantonales et communales devrait être simplement permise lorsque la communication des adresses répond à un besoin desdites autorités dans l'accomplissement de leurs tâches légales. Une modification dans ce sens de l'article 9 al. 1 LSAdr suffirait à atteindre l'objectif de protection suivi.

- Il serait souhaitable d'instituer une collaboration avec La Poste – qui tient elle aussi un fichier des adresses – et d'instaurer une obligation de mutualisation des informations à charge de cette dernière. En effet, les administrés ont souvent tendance à actualiser plus rapidement leur adresse auprès de La Poste pour garantir l'acheminement de leur courrier, plutôt qu'ils ne le font auprès des administrations.
- Le projet de loi prévoit que le SNA soit séparé de la statistique au plan technique et donc qu'une nouvelle unité soit créée. Sachant que l'OFS tient déjà lui-même le registre des entreprises (REE), le registre des bâtiments et logements (RegBL), ainsi que les deux systèmes d'identification que sont le *Legal Entity Identifier* (LEI) et le Numéro d'identification des entreprises (IDE), il est impératif que la charge du SNA n'obère pas les ressources dont l'OFS dispose pour sa mission de statistique publique. A l'étanchéité administrative entre gestion statistique et gestion administrative doit donc s'ajouter une imperméabilité budgétaire complète.
- Par ailleurs, il est fondamental qu'une information quant à la dernière date de mise à jour figure explicitement dans la gestion du référentiel des adresses. En effet, du fait de la périodicité de mise à jour du SNA, il est important pour les administrations cantonales qui y auront accès de savoir de quand date la dernière mise à jour de l'adresse consultée et quelle autorité y a procédé.
- Enfin, le rapport explicatif relève bien que le SNA reprend des données relevées par l'OFS à des fins statistiques en vertu de la LHR (cf. art. 4 al. 1). Le projet prévoit ainsi expressément une autre utilisation (que statistique) pour ces mêmes données. Nous prenons note qu'il constitue alors une exception au secret statistique (art. 14, al. 1, LSF) qui est justifiée par le fait que les données utilisées ne sont pas sensibles, qu'elles sont déjà en grande partie accessibles au public et qu'en pratique, leur accès sera strictement régulé.

Procédure de consultation relative au projet de loi fédérale sur le système national des adresses des personnes physiques (Loi sur le service des adresses, LSAdr)

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

- S'agissant du contenu du système, nous avons pris note des données qui y seront enregistrées, de même que des résultats qui pourront être fournis (selon le droit d'accès). Notre Conseil constate que les recherches d'adresse seront possibles au moyen du NAVS (art. 7 al. 2 LSAdr). Il n'entend pas s'exprimer à ce stade sur la généralisation de l'utilisation du NAVS comme futur identifiant personnel unique, ce qu'il se réserve de faire lors de la consultation future sur la modification de la LAVS. Cela étant, il convient de relever qu'un certain nombre de personnes, bien qu'officiellement domiciliées en Suisse, se trouvent parfois sans NAVS, ou alors que celui-ci a pu être modifié depuis la première attribution. De plus, il peut arriver qu'il y ait un décalage entre les informations contenues à la Centrale de compensation (CdC) et les systèmes d'information fournisseurs de données au SNA. A notre sens, une recherche par nom, prénom et date de naissance devrait également être possible.

S'agissant des données concernant l'identificateur de bâtiment et l'identificateur de logement selon le registre fédéral des bâtiments et logements (RegBL) de l'OFS, nous ne comprenons pas l'intérêt de prévoir ces derniers dans le SNA. En effet, aux termes de l'art. 1 al. 2 LSAdr, le but de la loi est de créer un *service national des adresses* permettant de consulter *les adresses* des personnes physiques. Les identificateurs de bâtiments et de logements ne sont dès lors pas pertinents.

- S'agissant des sources de données, il nous apparaît essentiel que le projet de loi ne se base pas uniquement sur les données des registres des habitants, mais qu'il mentionne expressément tous les registres visés par la loi sur l'harmonisation des registres (art. 2 LHR; RS 431.02; hormis VERA, dès lors que les personnes visées se trouvent à l'étranger), ainsi que le répertoire officiel des adresses de bâtiments tenu par l'Office fédéral de la topographie et tout autre registre fédéral dont la donnée "adresse" devrait être actuelle en raison du but du registre (p. ex. versement d'une prestation, taxation, etc...).

La LSAdr devrait préciser la hiérarchie des sources venant alimenter le SNA (par exemple, en premier lieu Infostar, puis Symic/Ordipro et, en dernier lieu, les registres des habitants). Cette précision hiérarchique permettrait de savoir auprès de quelle autorité se retourner en cas de doute sur la qualité d'une donnée (par exemple, en cas de doute sur le NAVS, l'autorité compétente se retournerait vers la CdC; en cas de doute sur une adresse, l'autorité compétente se retournerait vers le registre des habitants).

- Relativement à l'art. 6 al. 1 LSAdr, l'octroi des autorisations d'accès au système d'information devrait se faire *de lege* aux fournisseurs de données permettant d'alimenter le SNA, et non pas sur demande.

Au surplus, bien que cela ressorte du message, il nous semble important de préciser à l'art. 6 al. 2 LSAdr que seules les autorités et organisations suisses, et les personnes domiciliées en Suisse peuvent déposer une demande d'accès, et que les conditions de l'art. 6 al. 2 let. a et b sont cumulatives.

- Le droit cantonal genevois permet dans certains cas aux personnes concernées de s'opposer à la communication de leur adresse. L'interdiction de divulguer l'adresse n'est toutefois pas opposable aux autorités administratives et judiciaires. Il conviendra dès lors de s'assurer que des tiers autorisés n'obtiennent pas, par le biais du SNA, des informations auxquelles ils n'auraient pas eu accès en adressant leur requête auprès du registre des habitants concerné. Or, actuellement, les données personnelles des personnes ne désirant pas voir leur adresse divulguée figurent sur les listes transmises à l'OFS, sur la base de la LHR.
- A teneur de l'art. 9 al. 1 LSAdr, les cantons et les communes, qui sont les principaux fournisseurs de données en la matière, ne devraient être autorisés à communiquer à des tiers les données obtenues via le SNA que "si le droit fédéral, cantonal ou communal l'exige expressément".

Cette disposition apparaît, tant sur la forme que sur le fond, d'une rigueur excessive.

Formellement d'une part, il faudrait alors créer de nouvelles bases légales ad hoc, ce qui apparaît plutôt lourd par rapport à l'objectif visé, soit la protection de données qui ne sont pas sensibles.

Sur le fond d'autre part, la communication de ces données entre autorités cantonales ou entre autorités cantonales et communales devrait être simplement permise lorsque la communication des adresses répond à un besoin desdites autorités dans l'accomplissement de leurs tâches légales. Une modification dans ce sens de l'article 9 al. 1 LSAdr suffirait à atteindre l'objectif de protection suivi.

- Il serait souhaitable d'instituer une collaboration avec La Poste – qui tient elle aussi un fichier des adresses – et d'instaurer une obligation de mutualisation des informations à charge de cette dernière. En effet, les administrés ont souvent tendance à actualiser plus rapidement leur adresse auprès de La Poste pour garantir l'acheminement de leur courrier, plutôt qu'ils ne le font auprès des administrations.
- Le projet de loi prévoit que le SNA soit séparé de la statistique au plan technique et donc qu'une nouvelle unité soit créée. Sachant que l'OFS tient déjà lui-même le registre des entreprises (REE), le registre des bâtiments et logements (RegBL), ainsi que les deux systèmes d'identification que sont le *Legal Entity Identifier* (LEI) et le Numéro d'identification des entreprises (IDE), il est impératif que la charge du SNA n'obère pas les ressources dont l'OFS dispose pour sa mission de statistique publique. A l'étanchéité administrative entre gestion statistique et gestion administrative doit donc s'ajouter une imperméabilité budgétaire complète.
- Par ailleurs, il est fondamental qu'une information quant à la dernière date de mise à jour figure explicitement dans la gestion du référentiel des adresses. En effet, du fait de la périodicité de mise à jour du SNA, il est important pour les administrations cantonales qui y auront accès de savoir de quand date la dernière mise à jour de l'adresse consultée et quelle autorité y a procédé.
- Enfin, le rapport explicatif relève bien que le SNA reprend des données relevées par l'OFS à des fins statistiques en vertu de la LHR (cf. art. 4 al. 1). Le projet prévoit ainsi expressément une autre utilisation (que statistique) pour ces mêmes données. Nous prenons note qu'il constitue alors une exception au secret statistique (art. 14, al. 1, LSF) qui est justifiée par le fait que les données utilisées ne sont pas sensibles, qu'elles sont déjà en grande partie accessibles au public et qu'en pratique, leur accès sera strictement régulé.

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Bundesamt für Statistik BFS

Glarus, 12. November 2019
Unsere Ref: 2019-234

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

Hochgeachteter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen.

1. Ausgangslage

Am 14. August 2019 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zu einem Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG). Das neue Bundesgesetz soll die Grundlagen für den Aufbau eines nationalen Systems zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (NAD) schaffen. Als Basisdienst im Rahmen der Digitalisierung der Verwaltung in der Schweiz soll der NAD den Verwaltungen aller staatlichen Ebenen sowie legitimierten Dritten bereitgestellt werden. Zugriffsberechtigte Nutzer können die aktuellen Adressen von natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz recherchieren und mit ihren eigenen Daten abgleichen. Neben Einzelabfragen soll eine Listenabfrage nach bestimmten geografischen Zonen ermöglicht werden. Gemäss dem erläuternden Bericht wird der NAD mit Daten aus den Einwohnerregistern aufgebaut und soll der Unterstützung und der Vereinfachung administrativer Prozesse dienen.

2. Bemerkungen

2.1. Grundsätzliche Einschätzung

Der Regierungsrat des Kantons Glarus begrüsst, dass die öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben auf die gemeldeten Wohnadressen der Einwohnerinnen und Einwohner der ganzen Schweiz zugreifen können sollen. Der Nutzen für die zugriffsberechtigten Verwaltungseinheiten sowie die Entlastung der Einwohnerinnen und Einwohner im Sinne des Once-Only-Prinzips wertet der Regierungsrat positiv.

2.2. Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen

2.2.1. Verfassungsmässigkeit

Das ADG stützt sich gemäss Ingress auf Artikel 173 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101). Der erläuternde Bericht führt diesbezüglich aus, der Aufbau eines NAD sei eine inhärente Bundeszuständigkeit ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Allerdings dürfte es zumindest fraglich sein, ob dem Bund die Kompetenz zur Einrichtung eines NAD zukommt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesamt für Statistik (BFS) die Einwohnerdaten lediglich zu Statistikzwecken und nicht zur Weiterverbreitung erhält.

2.2.2. Verwendung der Versichertennummer («AHVN») nach Artikel 50c AHVG

Hauptmerkmale für die Abfrage sind die AHVN und die Adresse einer Person. Der Zugang zum NAD soll jenen offenstehen, die zur systematischen Verwendung der AHVN berechtigt sind. Mit der Revision des AHVG sollen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden generell zu einer systematischen Verwendung der AHVN berechtigt werden. Für Dritte ist weiterhin eine spezialgesetzliche Grundlage erforderlich. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die vorliegende Gesetzesvorlage mit der laufenden Revision des AHVG koordiniert wird, zumal die systematische Verwendung der AHVN nicht unumstritten ist.

Die Berechtigung zur systematischen Verwendung der AHVN setzt nach Artikel 153c E-AHVG voraus, dass diese zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben erforderlich sein muss. Zwischen der Verwendung der AHVN und den Aufgaben der Behörde muss ein innerer Zusammenhang bestehen. Eine bloss administrative Erleichterung reicht als Begründung nicht aus. Die Nutzung des NAD darf nicht als Begründung zur Verwendung der AHVN herangezogen werden. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, weshalb die Verknüpfung zwingend über die AHVN erfolgen soll. Im Rahmen des NAD wird durch die Verwendung der AHVN keine Verbesserung der Zuverlässigkeit erreicht. Die AHVN dient einzig zur Gewährleistung des Abfrageprozesses. Die AHVN wird den Zugriffsberechtigten nicht herausgegeben. Die von den Behörden abfragbaren Adressinformationen sind an sich nicht besonders sensitiv. Es erscheint daher unzweckmässig, die nicht besonders sensitiven Informationen anhand eines Identifikators abzufragen, der eine hohe Schutzwürdigkeit aufweist und hohe Schutzmassnahmen erfordert (vgl. Art. 153d E-AHVG). Die mit dem ADG erwartete Effizienzsteigerung wird – nach Ansicht des Regierungsrates – aufgrund der restriktiven Bestimmungen zum Schutz der AHVN im E-AHVG stark relativiert.

2.2.3. Geführte Attribute (Art. 4 VE-ADG)

Für den Regierungsrat ist unklar, wieso das Alter geführt werden soll, wenn NAD lediglich der korrekten Adressierung dient.

2.2.4. Quelle der Daten und Datenqualität

Artikel 4 Absatz 2 VE-ADG sieht vor, dass der Bundesrat weitere Stellen bestimmt, von denen das BFS Daten zur Vervollständigung und Nachführung beziehen kann. Der erläuternde Bericht verweist diesbezüglich auf die Schweizerische Erhebungsstelle für die Radio- und Fernsehabgabe (Serafe AG). Da diese die zur Erhebung der Abgabe notwendigen Daten zu den Haushalten und den zugehörigen Personen bereits selbst aus den Einwohnerregistern sowie dem Informationssystem Ordipro bezieht, ist nicht ersichtlich, inwiefern die Daten der Serafe AG zur Vervollständigung und Nachführung geeignet sein sollten. Falls in diesem Zusammenhang die monatliche Aktualisierung im Vordergrund steht, würde der Regierungsrat eine Weiterentwicklung des NAD zu einem Echtzeit-Dienst bevorzugen.

Indem der NAD die Daten vom BFS bezieht, kommt es zwangsläufig zu Zeitverzögerungen zwischen der Datenlieferung von den Einwohnerregistern an das BFS und der Weiterverwendung beim NAD. Der NAD und dessen Aktualisierung sind so auszugestalten, dass die Datenqualität eine aktuelle und verlässliche Information erlaubt.

2.2.5. Dateneignerschaft / Zugangsberechtigung (Art. 6 VE-ADG)

Es ist vorgesehen, dass die Zugangsberechtigung zum NAD auf Antrag erteilt wird. Das Verfahren für das Erteilen oder den Entzug der Zugriffsberechtigung sowie die Nutzungskontrolle werden auf Verordnungsstufe definiert. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Daten für den NAD von den Einwohnerkontrollen und damit von den Gemeinden und Kantonen geliefert werden. Sie sind Dateneigner und nicht der Bund. Zur Verantwortung der Dateneigner gehört auch die Zustimmung zur Einräumung von Zugriffsrechten und die Kontrolle über deren Ausübung.

2.2.6. Möglichkeiten der Abfrage (Art. 7 VE-ADG)

Der NAD soll Einzelabfragen wie auch Listenabfragen ermöglichen. Die Sensitivität der Datenbearbeitung kann sich aus dem Kontext ergeben, indem z. B. Adressabfragen von Betreibungsämtern, Strafvollzugsbehörden oder Sozialhilfeämtern heikle Rückschlüsse zulassen. Im erläuternden Bericht ist zu ergänzen, wie in solchen Fällen dem Persönlichkeitsschutz Rechnung getragen wird, wie der systematische Abgleich grosser Datenmengen im asynchronen Modus erfolgt und ob nicht mit Mutationsmeldungen (nur der benötigten Daten) dem Verhältnismässigkeitsprinzip aber auch den Bedürfnissen der abfragenden Behörden besser Rechnung getragen werden könnte.

2.2.7. Datensperre (Art. 8 Abs. 2 VE-ADG)

Artikel 8 Absatz 2 VE-ADG sieht vor, dass der NAD im Falle einer Datensperre der abfragenden Behörde meldet, dass die Daten der betroffenen Person nicht im System gespeichert sind. Da Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b VE-ADG vorsieht, dass die Zugriffsberechtigung nur erteilt wird, wenn die Behörden, Organisationen und Personen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz benötigen, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass kein Raum für eine Datensperre gegenüber den zugriffsberechtigten Behörden bleibt. Die Daten sind ihnen durch den NAD auch dann bekannt zu geben, wenn die betroffene Person ihre Daten für die Bekanntgabe (an private Dritte) hat sperren lassen. Dabei sollte die Information, wonach eine Person ihre Daten hat sperren lassen, den zugriffsberechtigten Behörden zusammen mit den Personendaten durch den NAD bekannt gegeben werden. Dies erlaubt es diesen, die Datensperre gegenüber privaten Dritten bei der Weiterbearbeitung der Daten zu beachten.

2.2.8. Auskunftsrecht

Nach Artikel 5 Absatz 2 DSG steht jeder Person das Recht auf Berichtigung der sie betreffenden Daten zu, wobei dieser Anspruch gegenüber der datenbearbeitenden Behörde geltend zu machen ist. Der Bundesrat soll das Verfahren zur Berichtigung unrichtiger Daten regeln. Die Regelung des Verfahrens durch den Bundesrat darf nach Ansicht des Regierungsrates nicht dazu führen, dass die Zuständigkeit der Gemeinden, aus deren Registern die Daten stammen, derogiert wird.

2.2.9. Datensicherheit

In Artikel 153d E-AHVG werden die technischen und organisatorischen Anforderungen an Datenbanken, welche die AHVN enthalten, festgelegt. Der erläuternde Bericht zum ADG enthält keine Ausführungen dazu, wie diese Anforderungen beim NAD umgesetzt werden. Er ist diesbezüglich zu ergänzen.

Zusammenfassend begrüsst der Regierungsrat die Einrichtung eines nationalen Adressdienstes auf Bundesebene. Ein solcher macht aber nur dann Sinn, wenn er eine genügende Datenqualität aufweist, insbesondere hinsichtlich Vollständigkeit, Aktualität und Doppelerfassung. Darauf ist bei der Einführung und Ausgestaltung des Dienstes besonders zu achten.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Dr. Andrea Bettiga
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

versandt am: **12. Nov. 2019**



Sitzung vom

19. November 2019

Mitgeteilt den

19. November 2019

Protokoll Nr.

854

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI

per E-Mail an: Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 16. August 2019 in erwähnter Sache und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

I. Allgemeine Bemerkungen

Bereits an dieser Stelle ist festzuhalten, dass der in die Vernehmlassung geschickte Entwurf noch unausgegoren und nicht restlos überdacht erscheint. Diese Defizite sind zwingend zu beheben (s. dazu unten Ziff. II). Das bedeutet, dass dem Entwurf in dieser Form nicht zugestimmt werden kann.

Im Grundsatz wird aber der Aufbau einer nationalen Adressdatenbank aus Gründen der Effizienzsteigerung bei verschiedenen Verwaltungseinheiten begrüsst. Bestehende und heute etablierte Prozesse der Einwohnerdatenlieferungen an den Bund dürfen dadurch aber nicht tangiert werden. Für Kanton und Gemeinden dürfen keine zusätzlichen Aufwendungen entstehen. Die Einhaltung des Datenschutzes und der Informationssicherheit wird daneben vorausgesetzt.

Wie bereits anlässlich der Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung AHVG (Systematische Verwendung der

AHV-Nummer durch Behörden) seitens der Regierung des Kantons Graubünden ausgeführt wurde, ist auch bei der vorliegenden Vorlage zum Adressdienstgesetz (ADG) zwischen einer effizienten Verwaltungsarbeit und dem Datenschutz abzuwägen.

Daneben ist festzuhalten, dass der soeben erwähnte und der vorliegende Vernehmlassungsentwurf in direktem Zusammenhang stehen. Der vorliegende Entwurf basiert auf der Annahme, dass die systematische Verwendung der AHV-Nummer (AHVN) bis zur Einführung des ADG verankert ist. Die 13-stellige AHVN wurde zwar bewusst so konzipiert, dass sie umfassend eingesetzt werden kann. Gleichwohl ist die Vorlage zu deren systematischen Verwendung vor allem in Datenschutz-, aber teilweise auch in Arbeitgeber- und Arbeitnehmendenkreisen seit Jahren umstritten. Insofern könnte man sich fragen, warum der ADG-Entwurf nun bereits jetzt vorliegt, ohne dass die Voraussetzungen dafür geklärt sind. Sollte die Revision des AHVG nicht oder nicht rechtzeitig erfolgen, müsste der vorliegende Entwurf des ADG wohl in weiten Teilen überarbeitet werden.

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 4 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1

Die Herkunfts- bzw. Zielgemeinde sowie der Herkunfts- bzw. Zielstaat sollten im Informationssystem enthalten und abfragbar sein, vgl. Art. 6 lit. q und r des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG; SR 431.02). Unter Kapitel 1.3 des erläuternden Berichts werden zahlreiche Anwendungsfälle des nationalen Adressdienstes aufgeführt. Der dargelegte Nutzen könnte unseres Erachtens erhöht werden, wenn auch der Herkunfts-/Zielstaat bzw. die Herkunfts-/Zielgemeinde abgefragt werden könnten. Insbesondere bei einem Wegzug ins Ausland während hängiger Verwaltungsverfahren gestaltet sich die Suche nach der aktuellen Adresse betroffener Personen als schwierig. Das Wissen um den Zielstaat würde diese Recherche erleichtern.

Art. 4 Abs. 2 und Art. 5

Sollten die Daten von Ordipro, UPI oder dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) übernommen werden, sind bei der Bestimmung des Verfahrens zur Berichti-

gung unrichtiger oder unvollständiger Daten die Gemeinden und Kantone miteinzubeziehen.

Der Kanton Graubünden befürwortet zwar die Entwicklung des Informationssystems in Richtung eines Registers mit tagesaktuellen Daten. Allerdings dürfen auf die Gemeinden und den Kanton keine neuen bzw. nicht mehr Aufgaben zukommen, als sie heute schon im Rahmen des RHG wahrzunehmen haben, und vor allem nicht entschädigungslos. Da der Bund der Hauptnutznießer eines nationalen Adressdienstes ist, hat er auch die Kosten dafür zu tragen.

Die Verwendung der Daten der Schweizerischen Erhebungsstelle für die Radio- und Fernsehgebühr (Serafe AG), wie im erläuternden Bericht zu Art. 4 Abs. 2 ausgeführt, macht im Übrigen keinen Sinn, da diese dieselben Daten aus den kommunalen Einwohnerregistern wie das Bundesamt für Statistik (BFS) bezieht und keine eigenen Datenkorrekturen vornimmt.

Art. 5 Abs. 1

Durch das ADG sollen nicht höhere Qualitätsansprüche angestrebt werden als heute im Bereich der Registerharmonisierung vorgesehen sind. Die Gemeinden sollten durch das geplante System entlastet werden und keinen zusätzlichen Aufwand haben. Der Term «mindestens» kann somit gestrichen werden.

Art. 6 Abs. 2

Wir machen – wie damals in unserer Stellungnahme vom 11. Februar 2019 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung AHVG (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden) – darauf aufmerksam, dass nicht nur die Einheiten der Kantons- und Gemeindeverwaltungen, sondern auch die überkommunalen Verwaltungen gemäss ihren gesetzlichen Aufgaben systematisch die AHVN verwenden dürfen müssen und somit auch Zugriff auf das vorliegende Informationssystem haben müssen, wenn denn diese Vorhaben auch umgesetzt werden. Dies ist z.B. für die Zivilstandsbehörden (in Graubünden überkommunal bzw. regional organisiert), welche die amtlichen Namen und somit ebenfalls Rohdaten für den nationalen Adressdienst liefern, zwingend der Fall. Dies gilt aber auch für andere in Graubünden bestehende überkommunale Behörden (z.B. Schuldbetreibung und Konkurs).

Ebenso muss die Zugriffsberechtigung von interkantonalen Organisationen mit einer gemeinsamen Informatiklösung geregelt werden. Eine Anbindung an das Bundesregister würde die Schnittstellen zu den Kantonen stark reduzieren. Erschwerend für die Beurteilung könnte der Umstand sein, dass in gewissen Interessensgemeinschaften das Fürstentum Liechtenstein Mitglied ist. Eine solche Problematik hat aber der Bund zu lösen.

Art. 7 Abs. 1 lit. a

In Art. 8 Abs. 1 ist die AHVN nicht als abfragbar erwähnt. Das ist unverständlich. Es kann nämlich so nicht überprüft werden, dass das Resultat dem gewünschten Ergebnis entspricht. Gerade bei händischen Abfragen kann es nämlich zu Tippfehlern kommen, welche so nicht ersichtlich sind. Wird eine AHVN anders als gewollt eingegeben, wird möglicherweise ein Ergebnis erscheinen, aber nicht das Gesuchte, was aber nicht bemerkt werden kann, wenn die AHVN nicht beim Abfrageresultat mit erscheint.

Zudem ist sicherzustellen, dass nach sämtlichen in der Schweiz gemeldeten Personen gesucht werden kann, beispielsweise auch nach ausländischen Staatsangehörigen ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz. Nur so kann der unter Kapitel 1.3 des erläuternden Berichts dargestellte Nutzen des nationalen Adressdienstes ausgeschöpft werden.

Art. 7 Abs. 2

Die Koppelung an die systematische Nutzung der AHVN scheint mehr als fragwürdig zu sein. Die Konzeption überzeugt so nicht. Denn so bleibt Behörden, welche die AHVN, aus welchen Gründen auch immer, nicht führen oder nicht nutzen, der Zugriff auf das Informationssystem faktisch verwehrt. Die Abfrage muss auch mit Name, Vorname und Geburtsdatum möglich sein. So können die Behörden, welche die AHVN nicht führen oder nicht nutzen (dürfen), von diesem Informationssystem profitieren. Ausserdem können die Unwägbarkeiten bei der Revision des AHVG abgefangen werden.

Art. 8 Abs. 1

Dieser Absatz ist zu streichen. Die Zugriffsberechtigung auf einzelne Merkmale ist in der Verordnung bzw. in Ausführungsbestimmungen detailliert zu regeln. Es macht keinen Sinn, bereits im Gesetz eine Einschränkung der in Art. 4 Abs. 1 definierten Merkmale zu bestimmen. Sollte dieser Absatz bleiben, müssen zwingend mindestens auch die AHVN und das Geburtsdatum abfragbar sein, um die eindeutige Personenidentifikation sicherzustellen.

Art. 8 Abs. 2

Gemäss RHG ist eine Datensperre nicht vorgesehen und es werden daher auch keine Informationen zur Datensperre ans BFS geliefert, d.h. dass das BFS auch allenfalls mit einer Datensperre versehene Daten im System gespeichert hat. Der geplante Adressdienst soll sich entsprechend auf Merkmale beschränken, welche die Gemeinden oder Kantone gemäss RHG aktuell an die Statistik liefern. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es aus technischer Sicht gar nicht möglich, Informationen zu einer Datensperre zu liefern, da der eCH-0099-Standard diese nicht unterstützt. Eine Datensperre darf schliesslich nur gegenüber Privaten und nicht gegenüber Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung gelten, s. Art. 20 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1). Da nur Behörden, Organisationen und Personen im Rahmen einer gesetzlichen Tätigkeit auf den Adressdienst Zugriff haben und die Datensperre zudem im DSG geregelt ist, kann sich das Thema Datensperre in vorliegendem Erlass nur darauf beziehen, dass ersichtlich sein muss, wenn eine Datensperre besteht. Das sollte aber vor allem im RHG, wo eben Regeln über die Ursprungsdaten bestehen, geregelt sein.

Art. 9 Abs. 1

Dieser Passus ist im Grundsatz bereits im DSG geregelt. Buchstabe b wird sich zudem nicht vollziehen lassen.

Die Regel nach Buchstabe b scheint strenger als diejenige im DSG zu sein, wird hier doch die ausdrückliche Erforderlichkeit aufgrund rechtlicher Grundlagen vorausgesetzt. Art. 17 DSG ist anders formuliert. Das bedeutet einerseits, dass Fragen zur Auslegung auftauchen. Andererseits kann der Inhaber einer Datensammlung nicht unterscheiden, ob er z.B. eine Adresse nun aufgrund der Nutzung des nationalen Adressdienstes oder infolge der Nutzung einer kantonalen Abfragemöglichkeit aktua-

lisieren konnte. In einem Fall würde sich die Herausgabe nach Art. 9 Abs. 1 lit. b richten, im anderen Fall nach DSG. Hier muss zwingend Kongruenz bestehen. Ausserdem sind Daten, die im nationalen Dienst enthalten sind, nicht schützenswerter als dieselben in einem kantonalen Register.

Art. 10 Abs. 1

Zur Protokollierung sind bei der weiteren Bearbeitung noch einige Fragen zu klären:

Werden die Zugriffsprotokolle aktiv überprüft? Wenn ja von wem?

Wie können Listenabfragen protokolliert und kontrolliert werden?

Wie lange werden die Protokolle aufbewahrt?

Was sind die Sanktionen?

Einerseits sind diese Punkte mindestens teilweise auf Gesetzesstufe zu regeln. Andererseits ist nicht ersichtlich, dass, sollte dies vorliegend beabsichtigt sein, der Bundesrat diese Punkte regeln würde. Beispielsweise wird der Bundesrat in Art. 10 Abs. 2 ermächtigt, in Abs. 1 aber nicht.

Art. 10 Abs. 2

Es ist nicht ersichtlich, aus welchem Grund nur Personen mit Wohnsitz in der Schweiz Auskunft über ihre Daten erhalten sollen. Die Personendaten enthalten auch Angaben von Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz, z.B. von ins Ausland Weggezogenen oder von Grenzgängern, welche nur einen Aufenthalt begründen (Meldeverhältnis 3 gemäss RHG-Merkmalskatalog des Bundes). Jede Person kann Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie und welche Daten bearbeitet werden.

Art. 11 Abs. 1

Es ist unklar, ab wann die zehnjährige Frist zu laufen beginnt. Nach dem Wegzug oder nach dem Tod? Im Moment ist gemäss RHG eine Datenlieferung von den Gemeinden bzw. vom Kanton an das BFS alle drei Monate vorgesehen. Dabei sollen die Daten überschrieben werden. Später sind evtl. weitere Datenquellen zur Verbesserung vorgesehen. Werden die alten Daten nach jeder Lieferung alle drei Monate anlässlich der Überschreibung gelöscht? Muss das BFS also alle drei Monate diese Daten aufbereiten (zusätzlich zur RHG-Validierung und Aufbereitung)? Wie und wo können so zehn Jahre Aufbewahrungsfrist der Daten pro Person berechnet werden? Diese offenen Fragen sind zwingend zu klären.

Art. 11 Abs. 2

Die Aufbewahrungspflicht für Zugriffsprotokolle sollte mindestens ein Jahr und maximal zwei Jahre betragen. Zur Überprüfung der Protokolle braucht es diese Zeit.

Art. 11 Abs. 3

Die Vernichtung der Daten ist ein allgemeines Problem und kein spezifisches des nationalen Adressdienstes. Es werden nur die Daten auf den produktiven Datenbanken bzw. Speichermedien gelöscht. Backup-Daten oder gar archivierte Daten bleiben bestehen. Diese Frage ist im Übrigen nicht nur für den nationalen Adressdienst zu beantworten, sondern einheitlich und übergreifend. Dafür bietet sich das DSG an.

Art. 11 Abs. 4

Redaktionelle Korrektur: *Die Daten nach ... im Informationssystem gespeichert. Weiter zurückliegende Daten werden nicht aufgenommen.*

Art. 11 Abs. 5

Diese Frage einzeln für den nationalen Adressdienst zu lösen, scheint nicht sinnvoll. Sie sollte einheitlich und übergreifend namentlich im DSG geregelt werden.

Art. 12

Die Erhebung einer Gebühr von den Kantonen wird klar abgelehnt. Sie ist in keiner Weise gerechtfertigt, ist doch der Bund Hauptnutznießer des Dienstes und bezieht die Daten zudem von den Kantonen und Gemeinden, welche bereits einige Ressourcen in die Erhebung, Aktualisierung und Lieferung der Daten gemäss Bundesvorschriften (RHG) aufwenden. Die Kantone helfen mit einem hohen Einsatz an Ressourcen mit, die Qualität der kommunalen Einwohnerregisterdaten zu erhöhen. Auch interkantonale Organisationen/Interessensgemeinschaften sind von der Entrichtung einer Gebühr auszunehmen. Dasselbe muss auch für die Regionen bzw. überkommunalen Verwaltungen gelten.

Es ist darüber hinaus nicht ersichtlich, warum der Bund als Hauptnutzer nur 20 Prozent der Kosten tragen sollte. Ganz im Gegenteil, der Bund soll als Hauptnutzer und vor allem Empfänger der kommunalen Einwohnerregisterdaten, welche mit Hilfe der Kantone ständig verbessert werden, die Kosten zusammen mit den zugriffsberechtig-

ten privaten Versicherungsunternehmen vollumfänglich tragen und diesen Dienst wie den Gemeinden auch den Kantonen und überkommunalen Verwaltungen sowie interkantonale Organisationen/Interessensgemeinschaften unentgeltlich zur Verfügung stellen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. Parolini', written over a horizontal line.

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. Spadin', written over a horizontal line.

Daniel Spadin

+Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
A l'att. de M. le Conseiller fédéral
Alain Berset
Secrétariat général SG-DFI
Inselgasse 1
3003 Berne

Transmission par courrier électronique à :
Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Delémont, le 5 novembre 2019

**Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques
(Loi sur le service des adresses, LSAdr) : Ouverture de la procédure de consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura a bien reçu votre courrier du 16 août 2019 par lequel vous sollicitez son avis, dans le cadre de la procédure de consultation, sur le projet de loi cité sous rubrique. Après avoir examiné l'ensemble des documents transmis, le Gouvernement a l'avantage de vous faire part des considérations qui suivent.

Le Gouvernement partage le constat que, si les échanges au niveau cantonal entre les services sont fréquents, il est, en l'état, impossible de connaître le domicile d'un habitant d'un autre canton, à défaut de base légale formelle suffisante.

Or, dans le cadre des attributions qui leur sont confiées, les autorités cantonales et communales ont couramment besoin de connaître le domicile de leurs administrés, celui-ci définissant in concreto dans de nombreuses situations l'autorité compétente à raison du lieu.

Le Gouvernement salue ainsi la création d'une base légale facilitant la communication des données par l'instauration d'un service national d'adresses permettant la recherche sur l'ensemble du territoire national et la mise en concordance des adresses des personnes annoncées en Suisse.

Il est constaté à satisfaction dans ce contexte que le service national devrait se baser sur les processus déjà existants de livraison de données par la réutilisation des données d'ores et déjà livrées à l'Office fédéral de la statistique en vertu de la loi sur l'harmonisation des registres (LHR). Cette solution paraît opportune dans le sens où elle exprime une volonté de ne pas créer des charges supplémentaires pour les cantons.

Concernant le mode de financement proprement dit, le Gouvernement y souscrit pleinement. L'émolument de base arrêté à Fr. 200.- par organisme cantonal autorisé pour l'accès aux prestations du service national paraît raisonnable au regard des bénéfices potentiels en termes d'efficience et de rapidité en matière d'échange de données. Il adhère par ailleurs à l'appréciation du Conseil fédéral selon laquelle les communes doivent être exemptées du versement de l'émolument de base au motif qu'elles sont initialement détentrices des données. La fixation de l'émolument d'utilisation du service national à 10 centimes par adresse gérée paraît a priori proportionnée eu égard au gain d'efficacité manifeste.

Le Conseil fédéral relève que la mise en place du service national devrait impliquer certaines adaptations sous l'angle informatique au niveau cantonal. Le Gouvernement tient à mettre en exergue qu'il lui est en l'état difficile de chiffrer précisément les coûts effectifs qu'impliquerait ladite adaptation technique. Il aurait trouvé opportun de disposer d'éléments concrets lui permettant de déterminer de manière plus circonscrite les dépenses engendrées sur le plan informatique par la mise en œuvre du service national.

L'introduction du service national entraînera vraisemblablement l'adaptation de la législation cantonale. Le Gouvernement émet le vœu ici qu'un délai raisonnable soit accordé aux cantons permettant les adaptations informatiques exposées ci-dessus ainsi que la modification de législation cantonale y relative.

En conclusion, considérant que le projet apportera de nombreuses améliorations dans l'exercice des tâches confiées aux cantons et aux communes, **le Gouvernement se prononce de manière favorable sur le projet mis en consultation.**

En vous remerciant de l'avoir consulté, le Gouvernement vous adresse, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de sa parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Jacques Gerber
Président




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Zustellung per Mail

Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI

Luzern, 12. November 2019

Protokoll-Nr.: 1206

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. August 2019 hat das Eidgenössische Departement des Innern EDI die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) Stellung zu nehmen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates danken wir Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und erlauben uns die folgenden Bemerkungen:

1. Allgemeines

Wir haben bereits im Rahmen unserer Stellungnahme zum Entwurf der Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) die angestrebte systematische Verwendung der AHV-Nummer begrüsst und darauf hingewiesen, dass dies einem grossen Bedürfnis der kantonalen Verwaltungen entspricht und zu einer Vereinfachung der Verfahren beiträgt. Das Gleiche gilt für den Entwurf des Adressdienstgesetzes. Öffentliche Verwaltungen sind bei fast allen Tätigkeiten auf eine eindeutige Identifikation der betroffenen Person und die Kenntnis ihres Wohnsitzes angewiesen. Da es heute nicht möglich ist, den Wohnsitz und die Adresse einer Person kantonsübergreifend zu beziehen oder schweizweit festzustellen, wo eine Person zu einem bestimmten Zeitpunkt angemeldet ist und war, ergeben sich für viele Verwaltungsabläufe Probleme. Abklärungen zur Adresse einer Person sind umständlich und zeitaufwändig. Die heutige Situation macht es für die öffentlichen Verwaltungen nicht einfach, Dokumente wie beispielsweise Rechnungen, Mahnungen, Vorladungen zuzustellen oder Abklärungen zu tätigen. Wir begrüssen deshalb die Schaffung eines nationalen Adressdienstes und teilen die Ansicht, dass ein solcher dazu beiträgt, administrative Prozesse zu vereinfachen und Aufgaben effizienter wahrzunehmen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Artikel 4 ADG Inhalt des Informationssystems und Quelle der Daten

- **Quelle der Daten und Datenaktualität**
Mit der Verwendung der vierteljährlichen Datenlieferungen an die Statistik als Datenbasis können die Informationen zum Zeitpunkt einer Abfrage bis zu vier Monate alt sein. In einer solchen Zeitspanne ändern sich z.B. im Kanton Luzern adressrelevante Informationen bei ungefähr sieben Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner durch Geburten, Todesfälle, Zuzüge, Wegzüge und Umzüge innerhalb der Gemeinden. Dabei sind Datenkorrekturen noch nicht eingerechnet. Es ist aus unserer Sicht fraglich, ob der nationale Adressdienst auf dieser Basis den erwarteten Nutzen tatsächlich entfalten kann. Die bisherigen Erfahrungen mit der Verwendung von ebenfalls nicht tagesaktuellen Adressinformationen durch die Schweizerische Erhebungsstelle für die Radio- und Fernsehgebühr (Serafe AG) zeigen, dass die Verwendung von suboptimalen Datenbeständen in Massengeschäften schnell zu grundsätzlicher Kritik und zu einem Vertrauensverlust führen kann. Es wäre schade, wenn das Vertrauen in den im Grunde sehr sinnvollen nationalen Adressdienst aufgrund mangelnder Datenaktualität von Beginn an angezweifelt würde. Wir würden es daher begrüßen, wenn die im erläuternden Bericht erwähnte Möglichkeit, den "NAD so weiterzuentwickeln, dass auch aktuelle Daten bearbeitet werden können" (S. 39) bereits beim Start und nicht erst als spätere Weiterentwicklung vorgesehen wird.
- **Inhalt des Informationssystems**
Die in Artikel 4 Absatz 1 ADG genannten Inhalte reichen aus unserer Sicht für gewisse ebenfalls im Gesetz genannten Anforderungen oder Abfragemöglichkeiten nicht aus.
 - Artikel 7 Absatz 1b und Absatz 2 ADG: Es sollen Personen in einem geografischen Bereich gesucht werden können. Im erläuternden Bericht wird dazu präzisiert, dass die Suche "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" (S. 32) könne. Die Gebäudekoordinaten – welche für die Suche unerlässlich sind – sind jedoch nicht Teil der Informationen gemäss Artikel 4 Absatz 1 ADG. Wir beantragen daher eine entsprechende Ergänzung von Artikel 4 Absatz 1 ADG.
 - Artikel 8 Absatz 2 ADG: Bei Personen, die den Zugriff auf ihre Daten aufgrund Bundes-, Kantons- oder Gemeinderecht gesperrt haben, soll das Informationssystem melden, dass ihre Daten nicht im System gespeichert seien. An die Statistik werden die Daten sämtlicher Einwohnerinnen und Einwohner übermittelt, ungeachtet von etwaigen Sperrvermerken in den Einwohnerkontrollen. Sperrvermerke sind auch nicht Teil der Datenlieferungen für die Statistik und damit auch nicht Teil der Informationen gemäss Artikel 4 Absatz 1 ADG. Entsprechend ist nicht ersichtlich, wie das System aufgrund der verfügbaren Information prüfen kann, ob bei einer Person ein Sperrvermerk vorliegt.

Artikel 5 ADG Qualität der Daten im Informationssystem

Wir sind der Auffassung, dass die für die Datenlieferung an die Statistik verlangte Datenqualität bereits hohe Anforderungen stellt und keine darüber hinausgehenden Qualitätsanforderungen gestellt werden sollten. Diesbezüglich erscheinen uns die Formulierungen im erläuternden Bericht zu Artikel 5 Absatz 1 ADG ("Die Qualität der Daten des NAD muss jedoch nicht höher sein als diejenige der Daten, die vom BFS nach dem RHG erhoben werden"; S. 29) in einem gewissen Widerspruch zur Formulierung von Artikel 5 Absatz 1 ADG zu stehen, wonach die Qualität der Qualität der Daten entsprechen muss, die das BFS gemäss dem Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006 erhebt.

Zur Berichtigung unrichtiger oder unvollständiger Daten soll der Bundesrat das Verfahren regeln (Art. 5 Abs. 3 ADG). Im erläuternden Bericht wird dazu erwähnt, dass Hinweise auf Fehler von zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen oder Personen an die Gemeinden gemeldet werden sollen. Grundsätzlich unterstützen wir einen solchen Prozess zur stetigen Verbesserung der Datenqualität. Zu bedenken ist allerdings, dass eine Rückmeldung nur zu aktuellen Datenbeständen Sinn macht (siehe dazu Bemerkungen zu Art. 4 ADG). Bei grosser Diskrepanz zwischen dem Datenbestand im Informationssystem des NAD und jenem in den Einwohnerregistern der Gemeinden (tagesaktuell) ist zu befürchten, dass den Gemeinden viele – bloss vermeintliche – Fehler zurückgemeldet würden, welche unnötigen Abklärungsaufwand erzeugen.

Artikel 12 ADG Gebühren und Aufteilung der Kosten

Wir befürworten grundsätzlich die Erhebung einer Gebühr für die Nutzung des Adressdiensts. Richtig ist auch, dass eine möglichst einfache Regelung angestrebt wird. Diese müsste allerdings sicherstellen, dass alle Stellen, welche wesentlich an der Datenbeschaffung und Qualitätssicherung für den Adressdienst beteiligt sind, von der Entrichtung einer Gebühr ausgenommen sind. Es ist daher zwar richtig, dass die Gemeinden als primäre Datenquelle keine Gebühren für die Nutzung entrichten müssen. In Kantonen mit kantonalen Einwohnerplattformen und zentraler Datenlieferung an die Statistik beispielsweise müssten jedoch auch die für die Führung dieser Register zuständigen Stellen von der Gebühr befreit werden. Hier leisten die Kantone ebenfalls einen wesentlichen Beitrag zur Qualitätssicherung. Dies rechtfertigt es, die Kantone – wie die Gemeinden – von der Grundgebühr zu befreien. Zudem müsste sichergestellt werden, dass auch allfällige weitere Stellen, die aufgrund Artikel 4 Absatz 2 ADG zur Datenlieferung bestimmt werden können, ungeachtet der föderalen Ebene von der Gebühr befreit werden.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
3003 Berne

Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques : ouverture de la procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir associés à la consultation susmentionnée.

Le Conseil d'État est favorable au projet de loi présenté et salue la simplification des processus administratifs qu'il engendrera. Il s'attend également à ce que les données obtenues par le système national des adresses des personnes physiques soient d'une grande fiabilité.

De nombreux services consultés dans notre canton ont relevé l'utilité de ce service dans l'accomplissement de leurs tâches légales. Des questions quant au cercle des autorités cantonales reconnues comme ayant accès ainsi qu'aux informations auxquelles ils auront accès ont toutefois été soulevées. Il apparaît nécessaire que ces sujets soient réglés au niveau d'une ordonnance soumise également à consultation des cantons.

S'agissant des coûts, nous estimons que les cantons devraient être exemptés de tout émolument dans la mesure où la majorité des services cantonaux ayant besoin d'adresses hors canton réalisent des tâches de droit fédéral (tel est par exemple le cas du registre foncier ou de l'exécution des peines).

Dans la mesure où le système national des adresses des personnes physiques s'appuiera sur les données des registres des habitants, il conviendra de régler également la question de la communication de données concernant des personnes qui s'y opposent, en particulier par rapport aux tiers autorisés.

Pour un fonctionnement optimal du système, l'option d'une livraison mensuelle des données a été évoquée. Si cette possibilité devait se concrétiser, les frais supplémentaires engendrés pour les cantons et les communes devraient être pris en compte par la Confédération.

De même, le traitement de l'EDID (identificateur fédéral d'entrée de bâtiment) permettrait une localisation plus précise de l'adresse.

Finalement, au vu de la prochaine introduction du NAVS comme identificateur des personnes, il nous semblerait utile d'examiner l'opportunité d'intégrer la recherche par identificateurs et caractères pour obtenir un NAVS par les autorités qui sont en droit de traiter cette information.

Tout en réitérant nos remerciements de nous avoir associés à cette consultation, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre parfaite considération.

Neuchâtel, le 13 novembre 2019



Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidg. Departement des Innern EDI
Herr Bundesrat Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 19. November 2019

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 16. August 2019 haben Sie uns zur Vernehmlassung zu oben genannter Vorlage eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit zur Mitwirkung und äussern uns gerne wie folgt.

1 Generelle Hinweise

1.1 Grundsätzliche Unterstützung

Wir begrüssen die Vernehmlassungsvorlage und sind insbesondere auch damit einverstanden, dass die Zuteilung des Betriebes an das Bundesamt für Statistik (Art. 2) grosse Vorteile beinhaltet und Vertrauen schafft. Das Bundesamt für Statistik leistet seit Jahren mit dem Betrieb der registerbasierten Volkszählung wertvolle Arbeit in Bezug auf das Registerharmonisierungsgesetz.

1.2 Datenschutz

Die Vorlage hat einen starken Einfluss auf die Bestimmungen über die Bekanntgabe von Adressdaten des Kantons und der Gemeinden. Datensperren werden nach Art. 8 Abs. 2 ADG berücksichtigt. Dies ist positiv hervorzuheben. Unseres Erachtens wäre es zu begrüssen, wenn die Betroffenen aktiv über die Möglichkeit einer Datensperre informiert werden, bevor ein Datenaustausch stattfindet.

Unter Art. 8 Abs. 2 wird festgehalten, dass bei einer Abfrage zu einer Person die den Zugriff auf ihre Daten gestützt auf das Bundes-, Kantons- oder Gemeinderecht gesperrt hat, das System meldet, dass zu dieser Person *keine Daten im System gespeichert* sind. Es wäre zu überlegen, ob in diesem Fall die Meldung nicht so lauten sollte, dass diese Daten gesperrt sind, ohne dass eine weitere Information zur Person abgegeben wird.

2 Einzelne Hinweise

Insbesondere werten wir die folgenden Punkte als sehr positiv:

- Da die Qualität der Daten (Art. 5 Abs. 1) auf dem Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006 basiert, deren Erfüllung wir heute schon sicherstellen können, entstehen beim Kanton und den Gemeinden als Eigentümer der Einwohnerdaten keine Mehraufwände.
- Unterstützt wird auch, dass spätere Massnahmen (Art. 5 Abs. 2) ergriffen werden können, welche die Qualität der Daten noch verbessern.
- Die Regelung, dass für den Aufbau des Datenreplikats für den NAD die validierten und bereinigten Daten aus der vierteljährlichen Lieferung gemäss dem Registerharmonisierungsgesetz verwendet werden, wird unterstützt. Dadurch entstehen beim Kanton und den Gemeinden als Eigentümer der Einwohnerdaten keine Mehraufwände.
- Wir begrüssen insbesondere die Regelung im Art. 11 Abs. 4, dass nur Daten gespeichert werden, welche nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes anfallen und weiter zurückliegende Daten nicht aufgenommen werden.
- Ebenfalls unterstützt wird die Regelung in Art. 12 Abs. 1, wonach die zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen eine Grundgebühr schulden (ausser Gemeindeverwaltungen), die kantonalen und kommunalen Verwaltungen aber keine Nutzungsgebühr zu entrichten haben.
- Wie im erläuternden Bericht unter "2.1.1.3 Möglichkeiten der Abfrage" unter *Zugang* festgehalten, wird es ganz wichtig sein, dass neben asynchronen Abfragen auch synchrone Abfragen über WEB-Services direkt aus Anwendungen und mit sofortiger Rückantwort möglich sein müssen.

3 Fazit

Insgesamt beurteilen wir den vorliegenden Gesetzesentwurf über das Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) als sehr ausgewogen, einfach in der ersten Umsetzung und trotzdem sehr entwicklungsfähig für zukünftige anforderungsbedingte sowie qualitative Weiterentwicklungen.

Wir danken Ihnen, wenn Sie unsere Hinweise bei Ihren weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Alfred Bossard
Landammann




lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:

- Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1561, SJD

Per E-Mail an:

Eidgenössisches Departement
des Innern
3003 Bern

aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.3574
Unser Zeichen: fu

Sarnen, 22. November 2019

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen; Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit der Stellungnahme zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) danken wir Ihnen.

Im Grundsatz stimmen wir dem Entwurf zu und begrüssen die Vereinfachung der Verwaltungsabläufe und die Erhöhung der Datenqualität.

Wir beantragen jedoch folgende Anpassungen:

Finanzierung

Beim favorisierten Finanzierungsmodell sollen von den Kantonen, den Gemeinden und Dritten rund 80 Prozent der Kosten übernommen werden. Wir sind der Meinung, dass die Kantone und die Gemeinden mit der Datenbewirtschaftung bereits einen sehr hohen Beitrag leisten und deren Beitrag reduziert werden soll. Wir beantragen, dass die Finanzierung stärker durch den Bund und Dritte übernommen wird.

Art. 8 Abs. 1

In polizeilichen Systemen und im GERES werden in der Regel Personen nach Name, Vorname und Geburtsdatum gesucht. Gemäss dem Gesetzesentwurf ist eine Suche nach Geburtsdatum nicht möglich, obwohl dieses im Informationssystem gemäss Art. 4 Abs. 1 Buchstabe h vorhanden wäre. Eine Suche nach dem Geburtsdatum erachten wir jedoch als dringend notwendig, da teilweise nur Name, Vorname, Geburtsdatum – oder eine Kombination davon – der Polizei bekannt sind. Somit müsste

beispielsweise eine Suche nach Name und Geburtsdatum möglich sein, wie es auch in anderen Informationssystemen möglich ist.

Art. 8 Abs. 2

Im genannten Artikel wird festgehalten, dass bei einer Abfrage zu einer Person die den Zugriff auf ihre Daten gestützt auf das Bundes-, Kantons- oder Gemeinderecht gesperrt hat, das System meldet, dass zu dieser Person keine Daten im System gespeichert sind. Dies kann zu Missverständnissen führen. Wir beantragen daher, dass das System darauf hinweist, dass die Daten zwar vorhanden wären, jedoch der Zugriff gesperrt ist und die Daten nicht angezeigt werden können.

Zugriff Dritter

Der neue Dienst für Adressen natürlicher Personen soll den öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden ermöglichen, aktuelle und frühere Adressen zu suchen und mit den eigenen Daten abzugleichen sowie natürliche Personen mit Wohnsitz an einer Adresse oder in einem bestimmten geographischen Bereich in der Schweiz zu suchen.

Wer von dieser Vereinfachung profitieren kann, ist allerdings unklar. Gemäss Vorlage sollen dies Behörden, Organisationen und Personen sein, die nach dem AHVG systematisch die AHV-Nummer verwenden dürfen und (kumulativ) die Daten im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Wer die AHV-Nummer systematisch verwenden darf, soll beispielsweise in Ausführungsgesetzgebungen noch genauer bestimmt werden. Es ist schwierig, einer schweizweiten Datenbearbeitung zuzustimmen, wenn unklar ist, wer im Kanton und in den Gemeinden die Zugriffsberechtigung erhält. Hier ist eine Präzisierung zumindest in der Botschaft notwendig, beispielsweise in Form eines tabellarischen Anhangs der voraussichtlich zugriffsberechtigten Behörden und Organisationen.

Quartalsweise Datenlieferung

Aus Sicht der Steuerverwaltung, welche den nationalen Adressdienst (NAD) für die Registerführung von sekundär steuerpflichtigen Personen bestens verwenden kann, ist ein quartalsweiser Abgleich des NAD mit den kantonalen Datenplattformen nicht genügend. Wir beantragen die Möglichkeit für einen täglichen Abgleich, wie dieser zwischen Gemeinden und Kanton bereits stattfindet.

Datenschutz

Seitens des kantonalen Datenschützers wurden uns einige Bedenken gemeldet. Wir teilen die Bedenken, dass mit dem Bundesgesetz die kantonale Gesetzgebung zum Schutz der von der Bearbeitung betroffenen Personen in den Kantonen abgeschwächt und die Gesetzgebungsautonomie beschränkt wird. Diesbezüglich ist auf Art. 1 f. Einwohnerregisterverordnung zu verweisen, die damit teilweise obsolet werden. Grundsätzlich regelt die Registerharmonisierungsgesetzgebung den Austausch der Einwohnerregisterdaten schon. Dies ist im Entwurf zu berücksichtigen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Ausführungen

Freundliche Grüsse

Christoph Amstad
Regierungsrat

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- InformatikLeistungsZentrum Obwalden-Nidwalden
- Finanzdepartement
- Volkswirtschaftsdepartement
- Kantonspolizei
- Amt für Justiz
- Staatskanzlei (Kommunikation)



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 12. November 2019

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (ADG); Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 16. August 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) zukommen lassen. Für die Möglichkeit der Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Wir können Ihnen mitteilen, dass wir den Gesetzesentwurf grundsätzlich begrüssen. Im Einzelnen hinweisen möchten wir auf nachstehende Aspekte:

- Um die Datenqualität sicherzustellen, erscheint es uns wichtig, dass die Aktualisierung der Adressdaten möglichst zeitnah erfolgt.
- Den datenschutzrechtlichen Aspekten ist die nötige Beachtung zu schenken. Dies betrifft namentlich Folgendes:
 - Art. 7 Abs. 1: Weder aus dem Gesetzestext noch aus den Erläuterungen kann eine zeitliche bzw. geographische Schranke entnommen werden, wie lange zurück frühere Adressen gesucht werden können und wie weit der Umkreis, indem gesucht werden kann, reichen soll. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit sollte diese Bestimmung entsprechend ergänzt werden.
 - Art. 11 Abs. 3: Es ist zu klären, wie die Vernichtung funktionieren soll. Solange die Datenbank existiert, müssen die darin enthaltenen Daten richtig und aktuell sein. Müssen diese Daten nicht dem zuständigen Archiv angeboten werden und können erst vernichtet werden, wenn sie nicht als archivwürdig bezeichnet wurden? Im Übrigen kann weder aus dem Gesetzestext noch aus den Erläuterungen eine Regelung entnommen werden, was mit Daten Verstorbener geschieht. Dies sollte präzisiert werden.



Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin



Canisius Braun
Staatssekretär

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Telefon +41 (0)52 632 71 11
Fax +41 (0)52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

Regierungsrat

Eidgenössisches Departement
des Innern

per E-Mail an:
aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Schaffhausen, 12. November 2019

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. August 2019 haben Sie uns den Entwurf in oben genannter Angelegenheit zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und nehmen gerne wie folgt Stellung:

Wir begrüssen die Schaffung eines Adressdienstgesetzes und teilen die Ansicht, dass die Verwaltungsabläufe dadurch vereinfacht werden und die Behörden ihre Aufgaben effizienter erfüllen können.

Aus Sicht des Datenschutzes bestehen allerdings gewisse Bedenken. Es ist zu befürchten, dass ein hoher Druck auf die Zulassung zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer entsteht, auch wenn diese für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben an sich nicht benötigt wird, aber den Zugriff auf den nationalen Adressdienst erleichtern würde. Im Weiteren fehlen in der Vorlage technisch-organisatorische Vorkehrungen zur Gewährleistung der Rechte der betroffenen Personen. Diese sollten das Abfrageverhalten von Behörden bezüglich ihrer Daten überprüfen können. Solche Vorkehrungen sind insbesondere deshalb notwendig, da vorliegend auf der Verwendung der als sensibel zu betrachtenden AHV-Nummer aufgebaut wird. Diesen – nicht ganz unberechtigten – Bedenken stehen die oben genannten Vorteile gegenüber, weshalb die Vorlage in einer Gesamtsicht begrüsst wird.

Mit dem im erläuternden Bericht skizzierten Finanzierungsmodell sind wir grundsätzlich einverstanden. Eine abschliessende Beurteilung ist jedoch nicht möglich, da eine klare Aussage respektive eine Regelung zur Kostenbeteiligung in der Vorlage fehlt.

In Art. 5 Abs. 2 der Vorlage wird dem Bundesamt für Statistik (BFS) das Recht eingeräumt, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, um die Qualität der Daten zu verbessern, insbesondere um aktuellere Daten zu erhalten. Das Ziel, einen Adressdienst aufzubauen, der möglichst aktuelle Daten enthält, ist nachvollziehbar. Sollte das BFS strengere Qualitätsstandards definieren als die Standards gemäss dem Registerharmonisierungsgesetz, ist jedoch darauf zu achten, dass die Gemeinden als Dateneigner diese Standards auch erfüllen können. Solche Standards müssen verhältnismässig sein und keine allzu grossen Kosten verursachen.

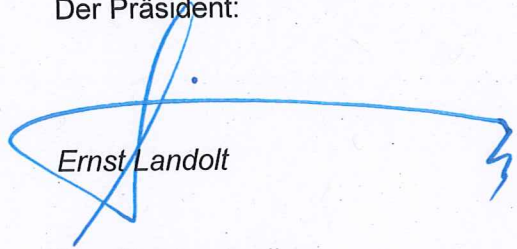
Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.



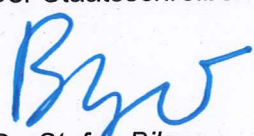
Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:


Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:


Dr. Stefan Bilger

Rathaus, Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
Telefon 032 627 20 57
finanzdepartement@fd.so.ch
so.ch

Roland Heim
Regierungsrat

Eidgenössisches Departement des
Innern EDI
Herr Bundesrat Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

6. November 2019

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. August 2019 haben Sie uns das Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir nehmen wie folgt Stellung:

Grundsätzlich ist die Vorlage aus Sicht der Verwaltung des Kantons Solothurn zu begrüßen. Das Studium der Unterlagen hat jedoch gewisse Punkte hervorgebracht, bei welchen Präzisierungen oder Anpassungen erwünscht wären. In der Folge soll auf diese Punkte eingegangen werden.

Art. 4 Abs. 1 ADG orientiert sich an den Datenlieferungen gemäss Registerharmonisierungsgesetz, welches quartalsweise Datenlieferungen vorsieht. Dieser stets verzögerte Datenstand als Verwaltungsdatengrundlage ist nicht wünschenswert und führt zu gravierenden Folgeproblemen für die betroffenen Personen und Behörden. Die Weiterentwicklung zu einem Echtzeit-Dienst, wie er in den Erläuterungen beschrieben wird (Seite 15), müsste idealerweise bereits beim Aufbau des Registers in Betracht gezogen und umgesetzt werden.

Art. 5 Abs. 2 ADG ermöglicht dem BFS zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, um die Datenqualität zu verbessern und die betreffende Gemeinde zu informieren. Die Rolle und Aufgaben von kantonalen Amtsstelle gemäss Art. 9 RHG wird in diesem Punkt überhaupt nicht berücksichtigt. Zumal auch der Meldungsfluss von Informationen von Bund über die Kantone bis zur Gemeinde zu kanalisieren und die Anzahl der diesbezüglichen Ansprechstellen für die Gemeinden auf einem Minimum zu halten ist.

Art. 5 Abs. 3 ADG ist unbedingt mit den Qualitätsanforderungen aus Art. 14 Abs. 5 ADG in Einklang zu bringen.

Art. 7 Abs. 1 Punkt a ADG erlaubt den Abgleich von früheren Adressen im Register geführter Personen. Art. 11 Abs. 1 ADG ermöglicht die Aufbewahrung der Daten über zehn Jahre. Aus dem Gesetzesentwurf wird jedoch nicht klar, wie diese Daten historisiert werden. Betrachtet man diesbezüglich in den Erläuterungen die Absicht die Daten jeweils mit einer neuen Datenlieferung zu überschreiben (Erläuterungen, Datenbereinigung, Seite 16) wird keine historisierte Abfrage möglich sein.

Art. 7 Abs. 2 ADG schränkt die Möglichkeiten zur Abfrage auf die AHV-Nummer ein. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es eine nicht unerhebliche Zahl von Fällen gibt, bei welchen die Zuweisung einer AHV-Nummer aus verschiedenen Gründen sehr lange dauert (mehr als 12 Monate). Diese Personen können demnach auch nicht von Behörden im Register gefunden werden, was einen gewissen Bedeutungsverlust der Datenbank zur Folge hat.

Art. 8 Abs. 2 ADG geht von der Annahme aus, dass die Information über eine allfällige Sperrung einer Person als Qualifikation eines Identifikators oder eines Merkmals geführt wird. Es ist aus den Erläuterungen aber nicht ableitbar, wie das künftige Register zu entsprechenden Informationen gelangen soll. Eine Erweiterung oder Anpassung des Merkmalskatalogs oder des Standards eCH-0099, welche zwingendermassen zu Mehrausgaben auf Kantonsseite führen würde, wird strikt abgelehnt.

Art. 12 Abs. 1 ADG sieht vor, dass Kantone eine Grundgebühr für den Datenzugriff zu entrichten haben. In diesem Zusammenhang stellt sich jedoch generell die Frage, inwiefern eine Gebühren-erhebung für eine Basisdienstleitung überhaupt angebracht ist. Grundsätzlich tragen Kantone durch Ihre Tätigkeit gemäss Art. 9 RHG einen nicht unwesentlichen Teil zur Datenqualität des Registers bei und im Weiteren zielt der Bundesrat insbesondere mit der Open-Government-Data-Strategie genau auf eine Unterstützung des freien Zugangs zu solchen Datenbeständen für Gemeinden und Kantone ab.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

Freundliche Grüsse



Roland Heim
Regierungsrat

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Departement des Innern
Herr Alain Berset
Bundesrat
Inselgasse 1
3003 Bern



BFS-UST

21. Nov. 2019

Frauenfeld, 19. November 2019

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

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf für ein Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) und teilen Ihnen mit, dass wir mit dem Entwurf grundsätzlich einverstanden sind. Für die weiteren Gesetzgebungsarbeiten bitten wir Sie indessen, die nachfolgenden Bemerkungen und Anträge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen.

Art. 1 Abs. 1

Es gibt verschiedene Arten von Adressen, die unterschiedlich definiert sind. Neben der Wohn- und Zustelladresse sind dies beispielsweise die Grundeigentümeradresse, die Gebäudeadresse, die in den Art. 26b und 26c der Verordnung über die geografischen Namen (GeoNV; SR 510.625) geregelt ist, und die Verwaltungsadresse. Um Klarheit zu schaffen, welche Adressen im ADG gemeint sind, sollte dieser Begriff in Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs präzise definiert werden.

Art. 4 Abs. 2

Gemäss Entwurf soll der Bundesrat weitere Stellen bestimmen können, von denen das Bundesamt für Statistik (BFS) die Daten zur Vervollständigung und Nachführung der Daten nach Art. 4 Abs. 1 ADG beziehen kann. Nach unserer Auffassung darf allerdings keine Parallelorganisation zum Datenlieferprozess im Rahmen der registerbasierten Volkszählung geschaffen werden. Die im nationalen Adressdienst (NAD) geführten Merkmale sind eine Teilmenge der Daten, die im Rahmen der registerbasierten Volkszählung geliefert werden. Der Datenlieferprozess für die registerbasierte Volkszählung



und für den NAD soll koordiniert und aus einem Guss erfolgen. Wenn für den NAD trotzdem Datenlieferungen von anderen Stellen nötig sind, soll sich dies auf Bundesstellen beschränken.

Art. 5 Abs. 2

In dieser Bestimmung ist auch die Rolle der Kantone zu klären. Im Rahmen des Datenlieferungsprozesses für die registerbasierte Volkszählung sind es die Kantone, die basierend auf dem Validierungsservice des BFS die Gemeinden bei der Erreichung einer guten Datenqualität unterstützen. Es ist darauf zu achten, dass keine Parallelorganisation zur Sicherstellung der Datenqualität im Rahmen des Registerharmonisierungsgesetzes (RHG; SR 431.02) entsteht. Die Rolle der Kantone ist im RHG geklärt, im vorliegenden Entwurf indessen offen. Eine Präzisierung der Rolle der Kantone ist daher notwendig.

Art. 5 Abs. 3

Auch in dieser Bestimmung für die Regelung des Verfahrens zur Berichtigung unrichtiger oder unvollständiger Daten ist der Einbezug der Kantone wichtig und daher vorzusehen.

Art. 6 Abs. 2 lit. a

Art. 6 Abs. 2 lit. b des Entwurfs ist nach unserer Auffassung ausreichend, um die Behörden, Organisationen und Personen zu beschreiben, die ein Gesuch um Zugriff auf das Informationssystem stellen können. Der vorgeschlagene Art. 6 Abs. 2 lit. a grenzt einerseits unter Umständen Stellen aus, die sich zwar auf eine gesetzliche Grundlage für die Abfrage der Adressen gemäss ADG stützen können, die aber nach der noch nicht in Kraft gesetzten Revision des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) möglicherweise keine Berechtigung zur Verwendung der dreizehnstelligen AHV-Nummer (AHVN13) erhalten werden. Andererseits würde Art. 6 Abs. 2 lit. a des Entwurfs private Institutionen wie beispielsweise Krankenkassen zur Nutzung der Adressen ermächtigen, wenn diese gemäss AHVG zur Nutzung der AHVN13 ermächtigt werden. Eine solche generelle Öffnung ist unseres Erachtens abzulehnen, weshalb Art. 6 Abs. 2 lit. a ADG zu streichen ist.

Art. 12 Abs. 1

Die Kantone erbringen für die Führung verschiedener Adressregister des Bundes erhebliche Leistungen (Gebäudeadressregister der swisstopo, Gebäude- und Wohnregister des BFS, Personenregister der Kantone usw.). Dies wird zurecht in den Erläuterungen unter Ziff. 4.2.1 ausdrücklich erwähnt. Es ist daher in keiner Weise zu rechtfertigen, dass die Kantone als eine der wesentlichen Datenquellen für die Nutzung des Wohnadressdienstes Gebühren bezahlen sollen. Wir stellen daher den Antrag, den zweiten Satz von Art. 12 Abs. 1 des Entwurfs wie folgt zu ergänzen:

3/3

„Von der Entrichtung einer Gebühr ausgenommen sind die Departemente des Bundes, die Bundeskanzlei, die Behörden der Kantone und die Einheiten der Gemeindeverwaltungen.“

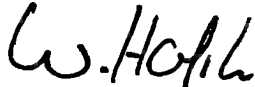
Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber

i.V.



5605

fr

0

13 novembre 2019

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Alain Berset
Consigliere federale
Dipartimento federale dell'interno DFI
Inselgasse 1
3003 Berna

trasmessa per email:
Aemterkonsultation@bfs.admin.ch

Procedura di consultazione in merito al progetto di Legge federale sul sistema nazionale di consultazione degli indirizzi delle persone fisiche (legge sul servizio degli indirizzi, LSI)

Signor Consigliere federale,

abbiamo ricevuto la sua lettera del 16 agosto 2019 in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

Il presente Consiglio manifesta perplessità di fronte alle basi su cui si è deciso di impostare il sistema nazionale di consultazione degli indirizzi delle persone fisiche, sul suo buon funzionamento e, in definitiva, sull'effettivo raggiungimento dello scopo che persegue secondo l'art. 1 cpv. 2 lett. b AP-LSI. Di seguito elenchiamo i motivi che inducono la scrivente Autorità a esprimersi in questo senso.

- **Utilizzo del NAVS13:** l'art. 153c cpv. 1 lett. a AP-LAVS elenca le autorità, organizzazioni e persone autorizzate a utilizzare sistematicamente il NAVS13 *"nella misura in cui è necessario per l'adempimento dei loro compiti legali"*. L'autorizzazione all'uso sistematico del NAVS13 richiede che vi sia un nesso interno, vale a dire un rapporto di necessità, tra il suo utilizzo e l'adempimento del compito legale dell'autorità. Negli esempi di impiego del Servizio nazionale degli indirizzi (in seguito SNI) menzionati nel rapporto esplicativo, quali la notifica di atti, la richiesta di estratti dai vari registri ufficiali o la notifica di solleciti di pagamento, non è generalmente necessario l'utilizzo del NAVS13. A mente della scrivente Autorità la semplificazione amministrativa, perseguita dal presente progetto di legge, non può perciò giustificare l'estensione dell'uso sistematico del NAVS13. A tal proposito si evidenzia che non emerge per quale motivo non sono state valutate delle alternative, considerato come nel rapporto esplicativo della revisione della LAVS è indicato che il miglioramento della correlabilità attraverso l'uso

del NAVS13 è marginale e può essere ottenuto anche senza di esso, con un fattore di affidabilità del 99,98%. Si costata in particolare che nel rapporto esplicativo relativo al progetto legislativo di cui alla presente consultazione, non si riportano i risultati dell'analisi dei rischi legati all'uso sistematico del NAVS13 in ambiti extra-assicurativi (per la revisione LAVS, vedi Postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale n. 17.3968 in merito al piano di sicurezza per gli identificatori personali);

- Cambio di finalità dell'invio dei dati all'UST: il Governo cantonale critica la modifica di finalità dell'invio dei dati, trasmessi ogni tre mesi all'UST. Quest'ultimo ufficio riceve i dati sulla popolazione per fini statistici, ovvero per scopi non personali e non per un'ulteriore diffusione. L'armonizzazione dei registri non persegue le stesse finalità di quelle ricercate con la legge di cui alla presente consultazione. Al contrario di quanto sostenuto nel rapporto esplicativo, la nuova legge non *"rispetta le competenze esistenti"*, vale a dire crea confusione e difficoltà per quanto concerne la proprietà dei dati e le responsabilità e gli obblighi che ne derivano (ad esempio, le responsabilità di protezione dei dati, quali quelle relative alla garanzia dei diritti di rettifica o di blocco, oppure le responsabilità in materia di concessione di diritti di accesso ai dati conferiti a terzi). In ogni caso, i Comuni quali proprietari dei dati dovrebbero continuare a essere mantenuti in tali responsabilità, in modalità e con ripartizione di responsabilità con l'UST che andrebbero chiaramente definite nel progetto di legge.
- Qualità dei dati: la scrivente Autorità sostiene che la soluzione scelta per la trasmissione dei dati allo SNI non potrà garantire l'adempimento dello scopo perseguito, ovvero la semplificazione dei *"processi amministrativi relativi alla consultazione di indirizzi e permettere alle autorità, organizzazioni e persone aventi diritto d'accesso di adempiere i loro compiti in modo più efficace"*, ritenuto che tale trasmissione avviene con tempistiche (ogni 3 mesi) che non garantiscono l'esattezza, in particolare il carattere aggiornato, dei dati.
Dall'invio trimestrale dei dati può infatti conseguire che, nell'ambito di una mobilità frequente, l'indirizzo della persona fisica non sia più attuale. Rispettivamente se l'indirizzo registrato nello SNI dovesse essere errato, questo potrebbe essere corretto solo con l'invio successivo, tre mesi dopo. Per poter permettere di adempiere i compiti in maniera efficace lo SNI dovrebbe essere prima di tutto affidabile e con queste modalità di raccolta dei dati, basate sul loro invio unicamente trimestrale alla statistica, si ritiene che ciò non potrà realizzarsi.
D'altra parte, un eventuale e sistematico accesso da parte dell'UST ad altri servizi (ad esempio, i servizi di controllo abitanti comunali o cantonali), con la finalità di disporre di dati più aggiornati, causerebbe un ulteriore aggravio amministrativo improporzionabile.

Visto quanto precede, in particolare l'impossibilità di raggiungere lo scopo perseguito a causa di una mancanza congenita di dati aggiornati, il Consiglio di Stato ritiene che il progetto di legge debba essere abbandonato e che il sistema su cui dovrebbe basarsi un eventuale Servizio nazionale degli indirizzi debba essere integralmente riconcepito. Ciò nonostante, sulle singole disposizioni del progetto di legge, vi trasmettiamo inoltre le seguenti, brevi considerazioni:

2. Considerazioni sui singoli articoli

2.1 Ad art. 4 cpv. 1 lett. a, art. 6 cpv. 2 lett. a, art. 7 cpv. 2 AP-LSI

In merito all'utilizzo sistematico del NAVS13 nell'ambito dello SNI si rinvia al commento espresso nelle considerazioni generali.

2.2 Ad art. 4 cpv. 1 lett. c-d AP-LSI

Il Governo cantonale si interroga sulla necessità di raccogliere e registrare a livello federale, nel Servizio nazionale degli indirizzi, gli identificatori dell'edificio e dell'abitazione secondo il Registro federale degli edifici e delle abitazioni (REA) dell'UST. Tali identificatori permettono di geolocalizzare la persona e pertanto sono dati sensibili che si prestano a possibili abusi. Le unità dell'amministrazione incaricate della protezione dell'ambiente e della popolazione, che secondo il rapporto esplicativo potrebbero trarre vantaggio da una ricerca ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. b API-LSI, sono già in possesso degli identificatori, che ricevono dai registri cantionali o comunali degli abitanti o ai quali possono accedere facilmente, senza dover far capo ad una banca dati nazionale.

2.3 Ad art. 4 cpv. 1 lett. h-i AP-LSI

Non è necessario elaborare la data di nascita e il sesso della persona, se lo SNI è inteso fungere solo da motore di ricerca dell'indirizzo corretto.

2.4 Ad art. 4 cpv. 2 AP-LSI

Riguardo alla possibilità di prevedere SERAFE quale altra possibile fonte di dati si esprime scetticismo, in quanto, se da un lato è vero che i dati sono trasmessi con una frequenza maggiore, dall'altro l'esperienza attuale dimostra che i loro dati non sono maggiormente aggiornati.

2.5 Ad art. 5 cpv. 1-2 AP-LSI

Nel rapporto esplicativo si dichiara espressamente che il cpv. 2 *"offre all'UST la possibilità di prevedere misure più efficaci per migliorare la qualità dei dati. L'UST potrebbe segnatamente definire standard di qualità più severi rispetto a quelli previsti dalla LArRa. Questi standard potrebbero così servire a definire i processi interni di plausibilizzazione, convalida o rettifica dei dati"*. La definizione di ulteriori processi di plausibilizzazione, convalida o rettifica si ripercuoterebbe evidentemente sui Cantoni, rispettivamente sui Comuni. Per questo motivo non si condivide la scelta della soluzione basata sui dati forniti per fini statistici, dove però possono essere richiesti standard di qualità più severi rispetto a quelli definiti dall'armonizzazione dei registri. Lo standard di qualità che può essere garantito è unicamente quello previsto dalla LArRa.

2.6 Ad art. 5 cpv. 3 AP-LSI

Si ritiene che la Confederazione debba definire i dettagli della procedura di rettifica dei dati inesatti nella legge. Per evitare quanto successo con SERAFE andrebbe già sin d'ora esplicitata la procedura, che si auspica sia elettronica e che preveda chiaramente un tempo ammissibile per la correzione, da richiedere ai Comuni quali proprietari dei dati.

2.7 Ad art. 7 cpv. 1 lett. b AP-LSI

Questa norma permette una ricerca molto invasiva e, come già anticipato, si presta ad abusi. Questa possibilità di consultazione, con lo scopo di identificare le persone o il numero di persone che abitano in un determinato luogo, non può essere estesa a chiunque abbia accesso allo SNI. A questo proposito il rapporto esplicativo afferma che la procedura di concessione dei diritti di accesso dovrà stabilire se l'autorità, organizzazione o persona richiedente abbia la necessità di operare ricerche ai sensi della lett. b (cfr. pagina 30). Nella misura in cui, come preannunciato nelle osservazioni di cui al punto 2.2, i dati che consentono la geolocalizzazione non fossero compresi in quelli raccolti, il problema non si porrebbe.

Secondo la scrivente Autorità, nel caso in cui gli identificatori dell'edificio e dell'abitazione venissero raccolti, sarebbe indispensabile che le singole autorità, organizzazioni o persone che dovessero necessitare di tali informazioni per adempiere al proprio compito legale, venissero esplicitamente elencate nella legge. In caso contrario, sarebbe quantomeno opportuno regolare in modo chiaro i requisiti per la concessione.

Si ritiene infine che sia fondamentale pretendere che il richiedente, a cui viene dato accesso, istituisca un sistema interno di limitazione e controllo dell'accesso, in modo da prevenire eventuali abusi.

2.8 Ad art. 8 cpv. 2 AP-LSI

Secondo la scrivente Autorità il testo della norma non è di chiara e semplice lettura, a differenza del testo tedesco e francese. La norma, inoltre, non è corretta nella misura in cui afferma che dati bloccati non sono registrati nel sistema. La norma andrebbe quindi riformulata, indicando in particolare che i dati in questione sono stati bloccati, rispettivamente non sono accessibili: "In caso di tentativo di consultazione dei dati personali di una persona che ha esercitato il diritto di blocco in virtù del diritto federale, cantonale o comunale, il sistema d'informazione comunica unicamente che tali dati sono bloccati."

Infine, andrebbe riservato l'art. 20 LPDP, secondo cui il diritto di blocco può essere tolto in determinate circostanze.

2.9 Ad art. 9 cpv. 1 lett. b AP-LSI

Il rapporto esplicativo non fornisce ulteriori spiegazioni riguardo al significato e agli esempi di utilizzo di tale norma. I terzi in questione dovrebbero essi stessi accedere allo SNI e non ricevere i dati, ottenuti in virtù dall'art. 7 cpv. 1, da altri aventi l'accesso. In nessun caso dovrebbe essere prevista la comunicazione a terzi.

2.10 Ad art. 9 cpv. 2 AP-LSI

L'adozione di misure di protezione dei dati dovrebbe essere un obbligo, a tutti gli effetti, con delle conseguenze come ad esempio l'interruzione dell'accesso e non un semplice obbligo di diligenza.

2.11 Ad art. 10 AP-LSI

L'art. 153d AP-LAVS definisce i requisiti tecnici e organizzativi per le banche dati contenenti il NAVS13. Il rapporto esplicativo è carente di informazioni sulle modalità di attuazione di tali requisiti nello SNI e di quelli previsti al fine di garantire che gli interessati abbiano la possibilità di controllare il comportamento delle autorità in materia di consultazione dei loro dati.

2.12 Ad art. 11 cpv. 1-2 AP-LSI

Considerando i termini di prescrizione delle pretese risarcitorie in caso di lesione della personalità, si postula un termine di conservazione dei *log files* di 10 anni.

2.13 Ad art. 12 AP-LSI

La scrivente Autorità non condivide il modello di finanziamento proposto, tenuto conto di come le unità delle amministrazioni comunali saranno esentate dal pagamento di un emolumento di base, mentre le amministrazioni cantonali no. La motivazione alla base di tale decisione non tiene conto di diversi fattori esposti di seguito.

Per quanto riguarda il Cantone Ticino i Comuni forniranno i dati grezzi allo SNI, questi saranno però prodotti e trasmessi dal Cantone. Oltre a ciò, come visto per la rettifica dei dati errati trasmessi a SERAFE, nonostante i Comuni siano competenti per la correzione spesso fanno capo agli uffici cantonali per capire come e cosa modificare. A tutto questo si somma la probabilità che i nuovi compiti conferiti all'UST, e in particolare l'introduzione di misure per garantire standard di qualità più severi di quelli previsti dalla LArRa, comporteranno inevitabilmente un aumento di lavoro per il Cantone.

Visto quanto precede non si giustifica una partecipazione ai costi da parte dei Cantoni, seppur in maniera contenuta. Questi dovrebbero essere esentati anche dal pagamento di un emolumento di base e andrebbe rivalutata l'ipotesi, già presa in considerazione, di introdurre un emolumento di utilizzo in base alle consultazioni.

3. Conclusioni

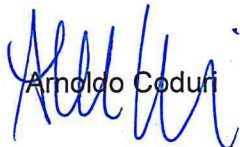
Rinnoviamo i ringraziamenti per averci dato la possibilità di prendere posizione nell'ambito della presente procedura di consultazione e, come anticipato, auspichiamo che il progetto di legge venga abbandonato, poiché la soluzione scelta per l'istituzione dello SNI non permette di adempiere lo scopo perseguito. Sussidiariamente chiediamo che questa venga interamente rivalutata.

Voglia gradire, signor Consigliere federale, l'espressione della nostra alta stima.

Il Presidente:

Christian Vitta

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Cancelliere:

Arnoldo Coduri

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. August 2019 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Uri ein, zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat unterstützt das neue Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG).

Er sieht mit dem nationalen System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen die Möglichkeit, administrative Prozesse zu vereinfachen und Aufgaben effizienter wahrzunehmen.

Der Regierungsrat begrüsst auch den einfachen Zugang zum schweizweiten Adressdienst, das ausgewogene Kosten-/Nutzenverhältnis für die Kantone und der kostenfreie Zugang durch die Gemeinden.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 19. November 2019



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Roger Nager

Roman Balli

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral
Alain Berset
Chef du Département fédéral de l'intérieur
Palais fédéral
3003 Berne

Réf. : MFP/15025968

Lausanne, le 13 novembre 2019

Consultation : avant-projet de loi fédérale sur le système de consultation des adresses des personnes physiques (Loi sur le service des adresses, LSadr)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de l'avant-projet de loi fédérale sur le système de consultation des adresses des personnes physiques (Loi sur le service des adresses, LSadr) ainsi que du rapport explicatif l'accompagnant, mis en consultation le 16 août dernier.

Tout en reconnaissant la pertinence sur le plan administratif d'un système national des adresses (SNA), le Conseil d'Etat s'oppose en l'état à l'avant-projet qui n'offre pas les garanties en matière de sécurité et de protection des données qu'exigerait un registre centralisant au plan fédéral des informations sur les personnes domiciliées en Suisse, et ne respecte pas les limites d'accès aux données des habitants du Canton de Vaud posées par le droit cantonal, notamment pour ce qui est de la composition des ménages ou le séjour dans un établissement pénitentiaire. Le Conseil d'Etat s'oppose également au modèle de financement proposé.

Pour le Conseil d'Etat, tout partage de données détenues par les autorités des différents niveaux institutionnels doit s'inscrire dans le cadre plus large d'une politique publique de la donnée, posant des principes communs en matière de sécurité et de protection des données. Ces principes devraient notamment porter sur les questions de stockage et d'accès aux données, ainsi que d'utilisation de ces données. Cette politique publique de la donnée doit faire l'objet d'un débat politique impliquant les cantons, et garantir la protection des personnes physiques et morales contre un usage abusif des données.

Accès aux données

Avec le système national des adresses (SNA) tel que mis en consultation, ce serait l'Office fédéral de la statistique (OFS) qui déciderait de quelles autorités ou organisations ou personnes accomplissant une tâche publique (ci-après tiers) autorisées à utiliser le NAVS comme identificateur univoque de personnes auraient

accès aux données des habitants vaudois, sur la base de règles fixées par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance.

Nécessité de respecter les limites d'accès posées dans les législations cantonales

Or, dans le Canton de Vaud, la loi d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres (LVLHR) limite les accès des différents services des administrations cantonales et communales aux données sensibles et à celles qui permettent, combinées avec d'autres, de créer un profil de la personnalité. Il s'agit notamment des identificateurs de bâtiments (numéros EGID) et de logements (numéros EWID), de la composition du ménage, et des données relatives au séjour dans un établissement pénitentiaire. En combinant NAVS et numéros EGID et EWID, il est en effet possible de savoir qui partage le même ménage, ou qui habite un bâtiment pénitentiaire. Des mesures organisationnelles et techniques ont ainsi été prises pour que les accès aux données contenues dans le Registre cantonal vaudois des personnes (RCPers), qui regroupe les données des contrôles des habitants des communes, soient limités et conformes à la LVLHR.

Or, si l'avant-projet fédéral n'était pas modifié, un service d'une administration fédérale, cantonale ou communale, ou un tiers pourrait, en effectuant une recherche par le SNA, connaître la composition d'un ménage ou encore obtenir par une recherche géographique la liste des personnes détenues dans un établissement pénitentiaire, avec une antériorité potentielle de 10 ans (art. 11). Le Canton de Vaud ne serait ainsi plus en mesure de garantir la bonne application de sa législation, toutes les compétences en matière d'accès aux données du SNA étant en mains de la Confédération. Le Conseil d'Etat vaudois ne saurait évidemment accepter une telle situation et demande que les limites posées par les législations cantonales soient expressément garanties.

Il est aussi nécessaire que des règles précises soient édictées pour qu'au sein d'une entité autorisée à avoir accès au SNA, seules les personnes ayant effectivement besoin d'avoir accès aux données puissent le faire, et que cet accès soit limité strictement aux données nécessaires.

Le Conseil d'Etat note qu'en l'état, il serait possible qu'une entité privée autorisée à utiliser le NAVS comme identificateur dans l'accomplissement d'une tâche administrative puisse accéder à des informations par l'intermédiaire du SNA alors qu'elle ne serait pas habilitée à obtenir les mêmes informations auprès du contrôle des habitants d'une commune vaudoise. Il sera ainsi nécessaire que l'OFS soit restrictif dans les accès au SNA qu'il octroierait pour prévenir ce type de situation.

Le Conseil d'Etat relève également que le rapport explicatif (p.12) laisse entendre que seules des administrations à l'exception d'entités privées pourraient bénéficier de la fonctionnalité permettant d'effectuer des recherches par zone géographique (« *certaines administrations peuvent (...) trouver l'adresse d'un groupe de personnes dans une zone géographique définie* ». Cette limitation devrait dans tous les cas être prévue dans la loi.

Journalisation des accès aux données

Le Conseil d'Etat est favorable à un système de journalisation des consultations et du traitement des données accessibles par les fonctionnalités de recherche (adresse

actuelle et passée, recherche des personnes physiques domiciliées à une adresse ou dans une zone géographique).

Selon le rapport explicatif, les personnes dont les données sont traitées pourraient avoir accès aux procès-verbaux de journalisation. Il est également prévu que pour le surplus, la procédure doit être réglée. Comme indiqué plus haut, chaque entité autorisée à avoir accès au SNA devrait fixer précisément les personnes qu'elle emploie qui seraient habilitées à avoir accès à des données de ce système.

Il est nécessaire toutefois, pour respecter la protection des travailleurs, de donner aux personnes le demandant un accès complet aux listes de journalisations anonymisées, soit avec les nom et prénom des collaborateurs des entités autorisées caviardés. Ces listes indiqueraient le nom de l'entité concernée et l'heure de consultation. Le système qui pourrait être mis en place pourrait ainsi prévoir que l'OFS effectuerait un contrôle dans le système informatique et, le cas échéant, demanderait des explications à l'entité disposant des accès, dans le cadre de son pouvoir de contrôle, voire transmettre le soupçon d'abus à l'autorité cantonale compétente pour investigation. En cas d'abus constaté, une information à l'autorité compétente en matière de protection des données pourrait également être prévue.

Contrôle des accès

Le rapport explicatif mentionne que différents types de contrôles pourront être menés pour détecter des abus. En guise d'exemple, il est notamment mentionné que l'OFS « *pourrait aussi analyser le comportement des utilisateurs lorsqu'ils consultent le service, dans le but d'identifier les requêtes s'écartant des schémas d'utilisation classiques et, le cas échéant, prendre d'autres mesures, ou encore demander des preuves de l'utilisation prévue dans le cadre de contrôle aléatoire* ». Le Conseil d'Etat souligne la nécessité de s'assurer que la protection des travailleurs est bel et bien respectée et de préciser clairement la procédure qui sera mise en place en cas d'abus soupçonné ou constaté, en particulier lorsqu'il s'agira d'une entité cantonale ou communale (information à l'autorité de protection des données compétente, respectivement à l'autorité de surveillance de manière générale).

Accès aux données depuis l'étranger

Le Conseil d'Etat s'étonne par ailleurs que l'avant-projet ne contienne aucune règle pour s'assurer que les données du SNA ne soient accessibles que depuis la Suisse. Certes, le rapport explicatif précise que les autorités et tiers qui pourront être autorisés à avoir accès au SNA sont suisses, et l'avant-projet précise qu'ils ne peuvent communiquer les données obtenues que si le droit fédéral, cantonal ou communal l'exige expressément. Mais à ce stade, un transfert des données à l'étranger n'est pas exclu ; un tel transfert est par exemple explicitement prévu par la Déclaration de protection des données de Serafe, organisme chargé par l'Office fédéral de la communication (OFCOM) de percevoir la redevance des ménages en application de la loi sur la radio et la télévision, et qui est mentionné dans le rapport explicatif comme tiers autorisé à accéder aux données du SNA. Le Conseil d'Etat s'oppose à ce que des données, considérées comme exigeant un traitement particulier par la LVLHR, puissent être rendues accessibles via le SNA depuis l'étranger, d'autant qu'aucune exigence en matière de

cryptage des données lors des consultations du SNA n'est mentionnée dans le rapport explicatif ou l'avant-projet.

Octroi, suspension et retrait des accès

En l'état du projet, les accès seront octroyés, suspendus ou retirés, selon une procédure que le Conseil fédéral fixera par ordonnance. Les entités autorisées devront prendre toutes mesures techniques et organisationnelles appropriées pour assurer la sécurité et la protection des données. S'il salue l'importance donnée à ces éléments, le Conseil d'Etat relève qu'à ce stade, l'absence de précisions ne permet ni de garantir que la sécurité et la protection des données seront assurées, ni de prévoir les aménagements techniques et organisationnels qui pourraient incomber aux cantons. Il lui est donc difficile de soutenir un projet présentant un tel degré d'incertitude. Un canton pourrait ainsi se voir refuser des accès parce que son organisation ne correspondrait pas aux exigences fédérales, ce qui pose problème au regard de la souveraineté cantonale, d'autant plus que le modèle de financement tant des investissements que du fonctionnement du SNA fait peser sur les cantons une charge proportionnellement trop importante (voir ci-dessous).

Complément et mise à jour des données contenues dans le SNA

Le Conseil d'Etat observe qu'une société comme Serafe pourrait même être appelée à compléter ou mettre à jour les données contenues dans le SNA. C'est en effet l'exemple que cite le rapport explicatif, pour illustrer la disposition de l'avant-projet de loi qui indique que le Conseil fédéral peut désigner d'autres services auxquels l'OFS peut s'adresser pour compléter et mettre à jour les données contenues dans le SNA (art. 4 al. 2). Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à cette disposition. Dans tous les cas, les compléments envisagés ne devraient pas permettre de collecter des données sur les personnes autres que celles listées expressément dans la loi. Il conviendrait aussi de prévoir que d'éventuelles transmissions de données ne devraient servir qu'à des fins de comparaison et que les éventuelles corrections devraient être effectuées par les contrôles des habitants. Aucune copie des données transmises dans ce contexte ne devrait être conservée par l'OFS ou une autre entité.

Responsabilité du traitement des données contenues dans le SNA

Selon le rapport explicatif, l'OFS sera le responsable du traitement des données contenues dans le SNA. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'à tout le moins, on se trouverait en l'état plutôt dans un cas de co-responsabilité dès lors que les communes ou les cantons, lorsqu'il existe un registre centralisé comme dans le Canton de Vaud auront la possibilité de se déterminer sur les demandes de modifications et de modifier/supprimer les données présentes dans le SNA en effectuant ces actions dans leurs propres registres. Il conviendrait ainsi que la base légale du SNA précise clairement quelle autorité sera effectivement compétente, par exemple, pour se déterminer sur une demande de suppression, de modification ou de constatation du caractère illicite de l'atteinte à la personnalité.

Qualité des données

Le Conseil d'Etat relève que les cantons ne pourraient plus non plus se faire entendre pour ce qui est de la qualité des données qui seraient transmises pour alimenter le SNA. L'avant-projet prévoit que l'OFS peut prendre des mesures supplémentaires afin d'améliorer la qualité des données qu'il enregistre dans le système d'information (art. 5). Le Conseil d'Etat s'étonne que l'avant-projet ne prévoie aucune implication des cantons dans la définition des standards de qualité. Il rappelle que selon l'article 4 de la Loi fédérale sur l'harmonisation des registres (LHR), l'OFS doit tenir compte des exigences et des besoins des cantons, des communes et des services fédéraux qui tiennent ou utilisent les registres lorsque cet office élabore des normes en matière de données.

Les cantons et les communes pourraient ainsi se voir imposer des standards pouvant avoir des conséquences organisationnelles et financières importantes, sans même être associés à leur définition ou être consultés à leur sujet. Le Conseil d'Etat ne saurait accepter une telle situation.

Il conviendrait de plus de prévoir lorsqu'il existe un Registre cantonal des personnes, comme c'est le cas dans le Canton de Vaud que l'OFS informe en premier lieu le canton avant la commune concernée s'il constate que les données fournies présentent des lacunes, des erreurs ou des incohérences.

Modèle de financement

Le Conseil d'Etat note qu'il est prévu à ce stade que les investissements nécessaires à la mise en place du SNA seront en grande partie pris en charge par l'organisation E-Gouvernement Suisse et donc assumés paritairement par la Confédération et les cantons, dans le cadre de la convention-cadre Confédération – cantons pour la cyberadministration, dont la prolongation fait actuellement l'objet de discussions pour la période 2020-2023.

Le modèle de financement du fonctionnement repose sur des émoluments de base financés par les autorités, organisations et personnes autorisées, dont il est prévu que soient exemptés les départements fédéraux, la Chancellerie fédérale et les unités des administrations communales. De plus, l'OFS percevrait un émolument d'utilisation auprès des tiers. Les émoluments ainsi perçus devraient permettre de couvrir 80% des coûts à charge de la Confédération.

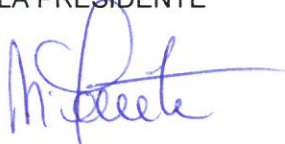
Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à ce modèle de financement, qui fait peser sur les cantons une charge proportionnellement trop importante et difficile à anticiper, dans la mesure où elle serait notamment tributaire de l'utilisation du système par les tiers. Comme les administrations communales, les cantons devraient être exemptés de l'émolument de base.

En conclusion, le Conseil d'Etat réitère son opposition au SNA tel que proposé dans l'avant-projet qui par la centralisation qu'il implique et la combinaison des données qu'il permet, et pourrait instituer, pour résoudre une problématique administrative, une nouvelle forme de traitement de données personnelles de la population à large échelle ne respectant pas les compétences cantonales et ne donnant pas les garanties nécessaires en matière de sécurité et de protection des données.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre meilleure considération.

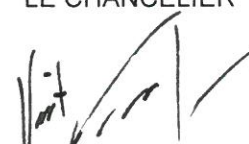
AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- SG-DIRH
- Par courriel : aemterkonsultationen@bfs.admin.ch (en Word et PDF)



Conseil d'Etat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS



2019.04986

P.P. CH-1951
Sion

A-PRIORITY
Conseil d'Etat

Poste CH SA

Département fédéral de l'intérieur
Monsieur Alain Berset
Conseiller fédéral
Inselgasse 1
3003 Berne



Date 20 novembre 2019

**Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques
(Loi sur le service des adresses, LSAdr) – Procédure de consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie de lui avoir soumis le projet de loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques (LSAdr).

En préambule, le Gouvernement valaisan salue ce projet dans son ambition d'apporter une amélioration qualitative des données, dans sa volonté de permettre aux autorités qui seront autorisées à s'acquitter de manière plus efficiente de leur mandat et dans l'objectif d'offrir une réelle plus-value aux citoyens.

En ce sens, la LSAdr pourrait être, pour notre canton, un complément important à la loi sur les bases de données référentielles et sur l'harmonisation des registres des personnes, des entreprises et établissements ainsi que des bâtiments et logements (LBDR) votée par le Parlement valaisan en septembre de cette année.

Vous trouverez ci-après des remarques plus détaillées sur l'avant-projet de loi proposé en consultation.

L'art. 3, al. 1 let c, qui mentionne l'octroi "*aux autorités, organisations et personnes qui en font la demande les autorisations d'accès*" doit à notre sens être complété par la mention "en respectant les lois fédérales et cantonales en matière de protection des données". Il est en effet primordial de tenir compte de ces lois déjà lors de l'octroi des autorisations.

L'art. 4 al. 1 qui définit le contenu du système d'information amène une demande de précision de notre part : la donnée "type de ménage" ne figure pas dans la liste des données. Cependant, il est nécessaire d'exclure les personnes en "ménage administratif", qui n'ont pas d'adresse physique dans la commune concernée. En conséquence et pour cette raison, il convient d'ajouter le caractère "type de ménage" à l'art. 4 al. 1.

Nous souhaitons relever que la procédure de rectification des données inexacts et incomplètes devra être pragmatique et claire afin de ne pas conduire à une surcharge de travail pour les autorités communales (art. 5 al. 3).



L'art. 7, al. 1 définit les recherches d'adresses possibles mais ne donne pas de renseignements suffisants sur la manière d'accéder à ces données au moyen d'interfaces. On trouve plus de précisions dans le rapport explicatif mais il est nécessaire que la loi, ou l'ordonnance y relative, soient plus descriptives à ce sujet.

L'art. 8, al. 1 précise quelles données sont consultables. Nous souhaitons un élargissement du périmètre des données consultables par les cantons, notamment pour permettre, lorsque nécessaire, d'améliorer le "rapprochement de données" permettant d'éviter des erreurs et d'augmenter la qualité de celles-ci, tout en respectant les cadres légaux.

L'art. 8, al. 2 peut s'avérer problématique dans sa formulation car le fait qu'une personne puisse bloquer l'accès à ses données posera inévitablement des difficultés en termes de transparence et de fiabilité. En ce sens, une distinction pourrait être faite entre le blocage pour des organismes autres que la Confédération, les cantons et les communes, dès lors que la justification et la nécessité du blocage paraissent plus évidentes pour des sociétés privées. L'ordonnance devra préciser les motifs de blocage de données afin d'uniformiser les pratiques d'octroi de ce droit au niveau des sources de données.

L'art. 11 règle la question de la conservation et de la destruction des données. A priori, on peut trouver surprenant que des données qui sont encore actuelles (notamment pour des personnes physiques pour lesquelles aucune modification n'est intervenue pendant les 10 dernières années) soient supprimées après 10 ans. Il est souhaitable de mieux préciser ces éléments dans le projet de loi qui sera rédigé: la destruction des données ne devrait concerner que les personnes décédées ou en départ.

L'art. 12 qui fixe les émoluments ne donne pas à ce stade suffisamment de précisions sur le financement par les cantons. Nous estimons que les cantons seront également des contributeurs potentiels pour l'amélioration de la qualité des données, soit dès le début de la mise en place de la LSAdr, soit dans un deuxième temps. En ce sens, nous préconisons que cet appui soit mieux valorisé et reconnu.

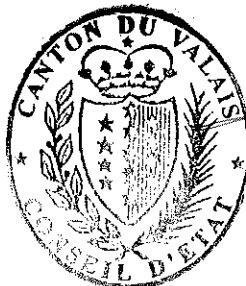
En conclusion, nous souscrivons à la mise en place de cette loi qui permettra d'améliorer sensiblement et progressivement la qualité des données ainsi que la collaboration entre autorités, tout en vous invitant à amener les précisions qui font l'objet du présent document.

Nous vous remercions de nous avoir consultés et vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Roberto Schmidt



Le chancelier


Philipp Spörri

Copie à Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Zug, 19. November 2019 sa

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Grundsätzlich ist der Kanton Zug mit der Gesetzesvorlage einverstanden. Wir erachten die Schaffung eines nationalen Adressdienstes (NAD) als sinnvolles Mittel für die Unterstützung der Behörden bei der effizienteren Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Im Einzelnen stellen wir jedoch die folgenden abweichenden Anträge:

1. Antrag

Art. 12 Abs.1 sei wie folgt zu ergänzen:

¹ Das BFS erhebt von den zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen eine Grundgebühr. Von der Entrichtung der Gebühr ausgenommen sind die Departemente des Bundes, die Bundeskanzlei und die Einheiten der **Kantons-** und Gemeindeverwaltungen.

2. Antrag

Art. 3 Abs. 1 Bst. d sei wie folgt zu ergänzen:

¹ Das BFS ist namentlich dafür zuständig:

[...]

d. die technischen und organisatorischen Massnahmen **gemäss AHV-Gesetzgebung** zu treffen, um die Einhaltung der Bedingungen der Systemnutzung zu kontrollieren;

Art. 9 Abs. 2 sei wie folgt zu ergänzen:

² Sie sind verpflichtet, die geeigneten technischen und organisatorischen Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und des Schutzes der Daten **nach der AHV-Gesetzgebung** zu ergreifen.

3. Antrag

Art. 4 Abs. 1 Bst h sei zu streichen:

¹ Das Informationssystem enthält nachfolgende Daten, die das BFS gemäss dem Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006 erhält:

[...]

~~h. Geburtsdatum;~~

[...]

4. Antrag

Art. 6 Abs. 3 sei wie folgt zu präzisieren:

³ Das BFS gewährt den Zugriff und veröffentlicht eine Liste der zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen nach Absatz 2 **und Art. 9 Abs. 1 Bst. b.**

5. Antrag

Art. 8 Abs. 2 VE-ADG sei dahingehend zu ändern, dass die zugriffsberechtigten Behörden auch auf gesperrte Daten zugreifen können. Das Informationssystem soll in diesen Fällen den zusätzlichen Vermerk anzeigen, dass eine Auskunftssperre vorliegt.

6. Antrag

Art. 9 (Pflichten der Zugriffsberechtigten) auferlegt den zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Privaten die Pflicht, das Informationssystem ausschliesslich zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben abzufragen und Dritten Daten nur bekannt zu geben, wenn dies aufgrund von Bundes-, Kantons- oder Gemeinderecht ausdrücklich erforderlich ist.

Da es sich um Verpflichtungen der Zugriffsberechtigten handelt, ist die Bestimmung dahingehend zu präzisieren, wie die Einhaltung dieser beiden Verpflichtungen kontrolliert wird bzw. werden kann und welche Konsequenzen bei Widerhandlungen drohen (beispielsweise kommerzieller Veräusserung von Adressdaten).

Begründung zu 1. Antrag

Im erläuternden Bericht wird auf Seiten 21 ff. aufgezeigt, wie die in Art. 12 VE-ADG geregelte Finanzierung des NAD erfolgen soll und auf welchen Grundlagen dieses Finanzierungsmodell beruht. Wir sind mit dem vorgeschlagenen Finanzierungsmodell der differenzierten Kostenbeteiligung nach Nutzergruppen nicht einverstanden.

Sowohl die Gemeinden wie auch die Kantone stehen an der Quelle der Datenproduktion für den NAD bzw. sind in diese stark eingebunden. Da Gemeinden und Kantone somit die für den NAD unverzichtbaren Daten liefern, sollen ihnen auch keine Gebühren auferlegt werden. Nach dem im Vorentwurf vorgeschlagenen Finanzierungsmodell wären aber bloss die Gemeinden von der Kostenpflicht ausgenommen. Diese Befreiung soll auch auf die Kantone ausgeweitet

werden. Wie im erläuternden Bericht auf Seite 23 ausgeführt, profitiert in erster Linie der Bund vom NAD, weil er derzeit nur eingeschränkten Zugang auf aktualisierte Adressdaten der Bevölkerung hat. Der Bund wird daher voraussichtlich grössere Mengen an Daten abgleichen, was rechtfertigt, dass er mehr als die vorgeschlagenen 20 Prozent der Kosten trägt.

Er soll vielmehr diejenigen Kosten tragen, welche durch die Grundgebühr und die Nutzungsgebühr von Dritten nicht gedeckt sind. Die auf Seite 24 des erläuternden Berichts enthaltene Tabelle 4 mit Annahmen zur Kostendeckung zeigt denn auch auf, dass vor allem Dritte und der Bund die hauptsächlichen Nutzer des NAD sind. Bei den Kantonen wird von einer gesamten Berechtigungsgebühr von lediglich 14 000 Franken ausgegangen – dies bei Gesamteinnahmen von 1 229 000 Franken – was rund 1,14 Prozent entspricht. Auf diese geringe Gebühr kann problemlos verzichtet werden.

Begründung zu 2. Antrag

Die technischen und organisatorischen Massnahmen, welche beim nationalen Adressdienst einschliesslich dessen Informationssystem zu treffen sind, haben sich nach jenen der AHV-Gesetzgebung zu richten und nicht nach Art. 7 Abs. 1 DSG, wie im erläuternden Bericht zu Art. 9 Abs. 2 ausgeführt wird (Seite 34).

Zwar sind die Adressinformationen, die von den Behörden abgefragt werden können, per se nicht besonders sensitiv und das nach einer breiten Verwendung nachvollziehbar. Werden diese wenig sensitiven Informationen aber zusammen mit einem Identifikator geführt sind die höchsten (vorliegend spezialgesetzlich geregelten) Sicherheitsbestimmungen auf alle geführten Daten massgebend. Entsprechend sind die Bestimmungen zu Datenschutz und Datensicherheit (technische und organisatorische Massnahmen) dahingehend zu präzisieren, dass sie sich nach der AHV-Gesetzgebung richten. Die Verpflichtung zur Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen gemäss AHV-Gesetzgebung ist nicht nur durch das verantwortliche Organ zu gewährleisten, sondern auch den Zugriffsberechtigten Dritten zu überbinden (Art. 6 Abs. 4 und Art. 9 Abs. 2).

Begründung zu 3. Antrag

Der Inhalt des Informationssystems (Art. 4) darf nicht über das hinausgehen, was für eine korrekte Adressierung erforderlich ist (Art. 8). Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, inwiefern das Geburtsdatum der korrekten Adressierung dient.

Begründung zu 4. Antrag

Aus Gründen der Transparenz ist die Liste um die weiteren Datenempfänger gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. b zu ergänzen. Siehe dazu auch unter Art. 9 Abs. 1 Bst. b.

Begründung zu 5. Antrag

Die in Art. 8 Abs. 2 VE-ADG vorgesehene Einschränkung, wonach das Informationssystem bei einer Auskunftssperre melden soll, dass keine Daten gespeichert sind, würde das Informationssystem gerade in Fällen, wo eine Adressnachforschung veranlasst werden muss, nutzlos machen. Will sich eine Person vor ausserkantonalen Behörden verstecken, könnte sie die Nachforschung durch eine Auskunftssperre leicht verunmöglichen. Dabei wären die Behörden gerade in solchen Fällen auf das Informationssystem angewiesen, um schnell und effizient die Wohnadresse der betroffenen Person eruieren zu können. Die in Art. 8 Abs. 2 VE-ADG enthaltene Einschränkung widerspräche somit dem Grundgedanken des ADG hinsichtlich der Vereinfachung und Beschleunigung der Aufgabenerfüllung der Behörden. Eine Auskunftssperre sollte daher nicht gegenüber Behörden gelten. Im erläuternden Bericht wird auf Seite 33 denn auch eingeräumt, dass das Recht auf Sperrung von Personendaten beschränkt ist und bei Auskunftsbegehren der Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden nur schwierig geltend gemacht werden kann. Mit der Regelung gemäss Art. 8 Abs. 2 VE-ADG würde nun aber gerade das gegenteilige Ergebnis erzielt. Wenn das Informationssystem bei einer Auskunftssperre angäbe, dass die Daten über die gesuchte Person nicht gespeichert sind, würde die Arbeit der Behörden zusätzlich erschwert, weil sie davon ausgehen müssten, dass überhaupt keine Daten bei der betroffenen Gemeinde vorliegen. Deshalb ist diese Regelung abzulehnen. Damit die nachforschenden Behörden von einer bestehenden Auskunftssperre wissen und die Adresse beispielsweise nicht Dritten mitteilen, ist es ausreichend, wenn das Informationssystem einen entsprechenden Vermerk enthält.

Begründung zu 6. Antrag

Inwiefern Dritte Daten unberechtigtweise aus dem Adressdienst beziehen, lässt sich wohl ohne den Beizug der Dateneigner nicht kontrollieren. Dateneigner der im Adressdienst-System erfassten Daten ist nicht der Bund, sondern sind die Gemeinden oder Kantone. Zur Verantwortung des Dateneigners gehört die Zustimmung zur Einräumung von Zugriffsrechten und die Kontrolle von deren Ausübung. Aus der Praxis kennen die Einwohnerkontrollen, welche die Einhaltung des Versicherungsobligatoriums nach KVG kontrollieren, Fälle, in denen Krankenkassen mit Verweis auf Art. 32 Abs. 1 ATSG versuchen (kostenlos) an die Adresse von bei ihnen bloss zusatzversicherten Personen zu kommen.

Mindestens wenn Dritten Zugriffsrechte eingeräumt werden, müssten u. E. die Dateneigner auf irgendeine Weise einbezogen werden. Dies ist im Entwurf nicht vorgesehen. Ob vorliegend die konkrete Systemausgestaltung eine taugliche Lösung darstellt, muss deshalb kritisch hinterfragt werden.

Wir bedanken uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Zug, 19. November 2019

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Stephan Schleiss
Landammann



Tobias Moser
Landschreiber

Zustellung per E-Mail an:

- Aemterkonsultation@bfs.admin.ch (PDF und Word)

Kopie per E-Mail an:

- Zuger Mitglieder der Vereinigten Bundesversammlung (PDF)
- Datenschutzstelle des Kanton Zug, datenschutz.zug@zg.ch (PDF)
- Ausgleichskasse des Kanton Zug, info@akzug.ch (PDF)
- Sicherheitsdirektion, info.sd@zg.ch (PDF)
- Volkswirtschaftsdirektion, info.vds@zg.ch (PDF)
- Direktion für Bildung und Kultur, info.dbk@zg.ch (PDF)
- Finanzdirektion, info.fd@zg.ch (PDF)



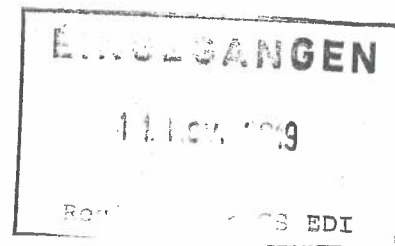
OFS-BFS-UST

13. Nov. 2019



Kanton Zürich
Regierungsrat

Eidgenössisches Departement des Innern
3003 Bern



6. November 2019 (RRB Nr. 1009/2019)

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Vernehmlassung)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 16. August 2019 haben Sie uns eingeladen, zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen die Schaffung eines nationalen Adressdienstes (NAD). Die in Aussicht gestellte Vereinfachung des Abgleichs von Adressdaten ist ein zentraler Faktor für koordinierte und wirksame Verwaltungsabläufe und ein Beitrag zur Senkung des administrativen Aufwands für Wohnsitzabklärungen. Darüber hinaus dient der NAD der Förderung von E-Government und senkt den Aufwand für das Debitoreninkasso.

Gemäss Erläuterndem Bericht (S. 24) soll es sich beim Aufbau eines NAD um eine «inhärente Bundeszuständigkeit ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage» handeln. Soweit das Adressdienstgesetz Regelungen zum Gegenstand hat, die in die Kompetenz der Kantone fallen, fehlt eine klare verfassungsmässige Grundlage. Aufgrund der Tragweite des Gesetzes wäre eine solche wünschenswert. Es ist an dieser Stelle unabhängig vom vorliegenden Gesetzesentwurf darauf hinzuweisen, dass für die Förderung von E-Government Basisdienstleistungen, wie schweizweite Standards für Datenhaltung und -austausch, von grosser Bedeutung sind. Dies widerspiegelt sich im jüngst verabschiedeten Schlussbericht «Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination» der Konferenz der Kantonsregierungen und des Eidgenössischen Finanzdepartements. Folglich ist damit zu rechnen, dass langfristig eine Verfassungsgrundlage für die Festlegung von gemeinsamen Standards im Bereich der Datenhaltung und des Datenaustauschs geschaffen werden muss. Diese Arbeiten sollten auch mit Blick auf das grosse Interesse am NAD beschleunigt werden.

Ein wesentlicher Mangel der Vorlage ist die fehlende Aktualität der Daten. Die vorgeschlagene Lösung von quartalsweise aktualisierten Daten hat sicher den Vorteil, dass bestehende Prozesse in der Statistiklieferung nicht angepasst werden müssen und somit die Einführungskosten tief sind. Aus unserer Sicht sind quartalsweise aktualisierte Daten für administrative Zwecke wie die Adressabfrage nicht ausreichend, da ein Teil der Adressdaten im Zeitpunkt der Publikation bzw. Aktualisierung bereits wieder veraltet und damit falsch sein wird. Die Erfahrungen mit der kantonalen Einwohnerdatenplattform des Kantons Zürich (KEP), die ein Replikat der kommunalen Einwohnerregister darstellt, zeigen, dass aktuelle Daten nötig sind, um die angestrebten Vorteile zu erzielen. Es sollte ein Echtzeitdienst mit einer Validierung der Abfrage bei den kommunalen Einwohnerregistern angestrebt werden. Dass für diesen Einsatzzweck bestehende Prozesse hinterfragt und allenfalls neu festgelegt werden müssen, ist in Kauf zu nehmen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, aus welchen Gründen nicht ein Bundespersonenregister mit weiteren Stammdaten geschaffen wird. Der Verzicht auf ein solches Register wird im Erläuternden Bericht (S. 6) nicht begründet. Ein Bundespersonenregister, das alle Merkmale aus den Einwohnerregistern führt, würde wesentlich mehr Synergien ermöglichen und könnte darüber hinaus um weitere zentrale Stammdaten mit nichthoheitlichen Merkmalen (z. B. IBAN oder E-Mail-Adresse) ergänzt werden, welche die Einwohnerinnen und Einwohner durch einen gesicherten Zugang selbstständig anpassen könnten und die von dezentralen Systemen mit Berechtigung ebenfalls abgefragt werden könnten. Die Frage nach einem solchen Ausbau des NAD ist daher zu prüfen.

Weiter ist das Verhältnis zwischen NAD und anderen Datenquellen und Registern, die bereits heute aktuellere Daten zur Verfügung stellen (z. B. die Zentrale Ausgleichsstelle, das Zentrale Migrationsinformationssystem), unklar. Im Rahmen der Überarbeitung des Entwurfs sind klärende Ausführungen zum Verhältnis des NAD zu weiteren bundesnahen Systemen mit Adressen von natürlichen Personen notwendig. Es sollte auf Stufe des Bundes darauf hingearbeitet werden, dass die verschiedenen Register mit Daten natürlicher Personen nach dem Once-only-Prinzip reorganisiert werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 4 Abs. 1 VE-ADG:

Der NAD sollte um die Merkmale Heimatort, Staatsangehörigkeit und Todesdatum erweitert werden. Die Merkmale stehen dem Bundesamt für Statistik (BFS) gemäss Art. 6 Bst. i, m und u des Bundesgesetzes vom 23. Januar 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG, SR 431.02) zur Verfügung. Die Verfügbarkeit dieser Merkmale würde auch die Führung des Handelsregisters dank der Qualität und Aktualität der Personendaten erleichtern. Die im Entwurf vom 20. Februar 2019 zur Änderung der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 ([BBI 2019, 1897] HRegV, SR 211.411) vorgesehenen Funktionen der «Zentralen Datenbank Personen» sollten in den NAD übergeführt und auf eine besondere Datenbank soll verzichtet werden.

Art. 4 Abs. 2 VE-ADG:

Gemäss Art. 4 Abs. 2 ADG können Merkmale gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a–n VE-ADG aus verschiedenen Quellen bezogen werden. Wir befürchten Unstimmigkeiten zwischen den Daten und langwierige und aufwendige Abstimmungsprozesse. Es darf pro Merkmal nur eine originäre Datenquelle berücksichtigt werden (once only). Da die Gemeinden zur Führung der Einwohnerregister gesetzlich verpflichtet sind, müssen sie die Einwohnerdaten liefern. Es sollen keine weiteren Datenquellen für die gleichen Merkmale im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. a–n ADG beigezogen werden. Die Datenflüsse (kommunale Einwohnerregister – kantonale Datenplattformen – NAD) sind in beide Flussrichtungen zu spezifizieren und mit den kantonalen und kommunalen Verantwortlichen abzustimmen. Es darf nicht sein, dass sowohl die Verantwortlichen für kantonale Einwohnerdatenplattformen, im Kanton Zürich die KEP, als auch die NAD-Verantwortlichen auf die Gemeinden einwirken. Das führt zu Unklarheiten und letztlich zu Differenzen in der Datenhaltung. Ausserdem ist sicherzustellen, dass neben den bestehenden keine zusätzlichen Datenschnittstellen auf kommunaler oder kantonomaler Ebene geschaffen werden müssen. Im Kanton Zürich ist die KEP als Datenquellsystem vorzusehen.

Art. 5 Abs. 1 VE-ADG:

Dass die Daten im nationalen Adressregister dieselbe Qualität aufweisen müssen wie die Quelle, aus der sie bezogen worden sind, ist richtig.

Art. 5 Abs. 2 VE-ADG:

Es ist unklar, mit welchen zusätzlichen Massnahmen die Qualität der Daten verbessert werden könnte. Es darf nicht vorkommen, dass der NAD qualitativ bessere Daten hat als die Quelle. Andernfalls besteht Unklarheit in Bezug auf die Frage, welche Daten nun richtig oder aktueller sind. Mutationen dürfen zwingend nur im Ursprungsregister, hier in den Einwohnerregistern der Gemeinden, vorgenommen werden (once only). Grundsätzlich wird in Art. 5 Abs. 2 Satz 2 VE-ADG zu Recht vorgegeben, dass das BFS bei Lücken, Fehlern oder Unstimmigkeiten in den gelieferten Daten die betreffende Gemeinde zu informieren hat. In der Folge liegt es an der betroffenen Gemeinde, die Sache zu klären, die Daten zu berichtigen und diese wieder ans BFS zu übermitteln.

Art. 5 Abs. 3 VE-ADG:

Im Rahmen der Verordnung ist unter Einbezug der Kantone und Gemeinden eine genaue Aufgabenteilung im Bereich der Qualitätssicherung festzuhalten. Dabei sind die bestehenden Abläufe und Vereinbarungen zwischen Kanton und Gemeinden zu berücksichtigen.

Art. 6 Abs. 2 Bst. a VE-ADG:

Die in Art. 6 Abs. 2 Bst. a VE-ADG vorgesehene Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator begrüessen wir ausdrücklich.

Art. 7 Abs. 1 und 2 VE-ADG:

Aus unserer Sicht ist die Abfragemöglichkeit zu eng gefasst. Die AHV-Nummer ist zwar der ideale, weil eindeutige Identifikator einer Person. Aber eine Behörde, welche die Adresse einer Person erfahren möchte, verfügt nicht immer über deren AHV-Nummer. Möglicherweise kennt sie nur andere Merkmale wie den Namen und die frühere Adresse der Person



und möchte aufgrund dieser Angaben die aktuelle Adresse erfahren. Eine solche Abfragemöglichkeit wäre zweckmässig und sinnvoll. Gemäss dem Wortlaut des Gesetzes wäre sie aber ausgeschlossen. Ganz allgemein sollte die Suchabfrage mit beliebigen der in Art. 4 Abs. 1 VE-ADG genannten Merkmalen gestartet werden können, um die aktuelle oder die frühere Wohnadresse einer Person herauszufinden. So sollte eine Stelle, welche die AHV-Nummer nicht verwenden darf, mit jenen Merkmalen suchen können, über die sie gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag verfügt. Aus diesem Grund sollte auf die Einschränkung gemäss Art. 7 Abs. 2 VE-ADG verzichtet werden. Dem Aspekt des Datenschutzes könnte mit technischen Massnahmen oder einem geeigneten Rollenkonzept Rechnung getragen werden. Dem Erläuternden Bericht (S. 13) zufolge soll der NAD neben Einzelabfragen auch Listenabfragen ermöglichen. In der Tat können Listenabfragen in verschiedenen Konstellationen von Nutzen sein. Deren Zulässigkeit geht aus dem Vorentwurf aber nicht ausdrücklich hervor und sollte daher ausdrücklich im Gesetzestext festgehalten werden.

Art. 8 Abs. 1 VE-ADG:

Auch die weiteren Attribute gemäss Art. 4 Abs. 1 VE-ADG sollten für Datenbeziehende verfügbar sein, die im Gesuch an das BFS die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen (Zweckbindung) für die Abfrage dieser Attribute nachweisen.

Art. 8 Abs. 2 VE-ADG:

Gemäss Art. 8 Abs. 2 VE-ADG meldet das Informationssystem, dass die Daten nicht darin gespeichert sind, wenn eine Person den Zugriff auf ihre Daten gestützt auf Bundes-, Kantons- oder Gemeinderecht gesperrt hat. Dies ist aus unserer Sicht falsch. Es ist kaum ein Fall denkbar, in dem das private Interesse an der Sperrung des Zugriffs auf die aktuellen Adressdaten gewichtiger sein könnte als das öffentliche Interesse an der Kenntnis dieser Daten. Dies gilt umso mehr, als gemäss Art. 6 Abs. 2 Bst. b VE-ADG eine der Zugriffsvoraussetzungen darin besteht, dass die zugreifende Stelle die Adressen der natürlichen Personen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt. In einem solchen Fall kann eine Datensperre regelmässig durchbrochen werden. Eine Berücksichtigung der Sperre erscheint höchstens angemessen bei Abfragen von Privaten (wie z. B. Post, Krankenkassen oder Serafe), soweit diese nicht öffentliche Aufgaben erfüllen. Im Erläuternden Bericht (S. 33) wird die Sperrmöglichkeit denn bezeichnenderweise auch gar nicht begründet, sondern gleichsam als gegeben hingenommen. Die Bestimmung ist daher wegzulassen.

Zu Art. 10 Abs. 2 VE-ADG:

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Art. 10 Abs. 2 ADG das nach Art. 8 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) allgemein geltende Auskunftsrecht auf natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz einschränkt. Auch Personen, die aus der Schweiz weggezogen sind, können ein Interesse daran haben zu wissen, welche Informationen über sie im Adressregister noch gespeichert sind. Die Bestimmung ist anzupassen.

**Zu Art. 11 Abs. 1 VE-ADG:**

Es ist nicht einsehbar, weshalb die Daten einer Person allgemein nach zehn Jahren aus der Datenbank entfernt werden. Damit würden alle Person, die während dieser Zeitspanne keine Veränderung ihrer Wohn- und Beziehungssituation gehabt haben, aus dem System gelöscht. Es wird weder aus dem Gesetzeswortlaut noch dem Erläuternden Bericht klar, worauf sich die Aufbewahrungsdauer von zehn Jahren bezieht. Es muss zudem genauer geregelt werden, ab wann die zehnjährige Frist zu laufen beginnt, auf welche Daten bzw. welchen Datenstand sie sich bezieht und was genau nach Ablauf der Frist gelöscht wird. Weiter ist unklar, wie in einem Todesfall mit dem Datensatz im NAD umgegangen wird. Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob Adressdaten verstorbener Personen ebenfalls noch zehn Jahre abfragbar bleiben sollen.

Art. 12 Abs. 1 VE-ADG:

Dass die Departemente des Bundes und die Bundeskanzlei von der Gebührenpflicht allgemein ausgenommen sind, erachten wir als fragwürdig. Sie profitieren genauso vom NAD wie die dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung und die Einheiten der Kantonsverwaltungen. Ihre Befreiung von der Gebührenpflicht führt letztlich zu einer stärkeren Belastung unter anderem der Einheiten der Kantonsverwaltungen. Dies widerspricht dem Prinzip der Kostenwahrheit. Dass hingegen die Einheiten der Gemeindeverwaltungen von der Gebührenpflicht ausgenommen werden, ist zu begrüßen, da die Gemeinden die Daten für den NAD liefern. Weiter sollten Datenlieferungen von kantonalen Einwohnerregistern ebenfalls kostenlos erfolgen, sofern diese die Datenlieferungen kommunaler Register ersetzen. Dies ist in Art. 12 Abs. 1 VE-ADG zu präzisieren. Darüber hinaus sollten auch Handelsregisterbehörden von der Kostenpflicht allgemein befreit werden. So müssen die Handelsregisterämter gemäss Art. 157 Abs. 1 HRegV eintragungspflichtige Gewerbe ermitteln und Einträge feststellen, die mit den Tatsachen nicht mehr übereinstimmen. Sie müssen die erforderlichen Eintragungen, Änderungen und Löschungen herbeiführen. Zu diesem Zweck sind gemäss Art. 157 Abs. 2 HRegV die Gerichte und Behörden des Bundes, der Kantone, der Bezirke und der Gemeinden verpflichtet, den Handelsregisterämtern über eintragungspflichtige Gewerbe und Tatsachen, die eine Eintragungs-, Änderungs- oder Löschungspflicht begründen könnten, auf Anfrage schriftlich und kostenlos Auskunft zu erteilen. Sie müssen auch bei der Feststellung der Identität von natürlichen Personen nach Art. 24a und 24b HRegV mitwirken. Ferner bestimmt Art. 928a Abs. 2 des Entwurfs vom 15. April 2015 zur Änderung des Obligationenrechts im Bereich Handelsregisterrecht (VE-OR, BBl 2015, 3661), dass, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht, Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone den Handelsregisterämtern Tatsachen, die eine Eintragungs-, Änderungs- oder Löschungspflicht im Handelsregister begründen, mitteilen. Gemäss Art. 928a Abs. 3 VE-OR erfolgen solche Auskünfte und Mitteilungen gebührenfrei.

Art. 12 Abs. 2 VE-ADG:

Aus unserer Sicht unklar ist die Formulierung in Art. 12 Abs. 2 VE-ADG, wonach die Nutzungsgebühr für zugriffsberechtigte Organisationen und Personen, die nicht den Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden angehören, im Verhältnis zur Anzahl der im jeweiligen Informationssystem gespeicherten Adressen stehen soll. Die Bezugsgrösse der gespeicherten Adressen erscheint willkürlich. Die Nutzungsgebühr für den Adressdienst sollte sich vielmehr an der Anzahl der zur Abfrage bzw. zum Abgleich bearbeiteten Adressen orientieren.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:



Carmen Walker Späh

Die Staatsschreiberin:



Dr. Kathrin Arioli



Geht per Mail an: aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

15.11.2019

Vernehmlassung: Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz; ADG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

Die BDP spricht sich für die Einführung eines nationalen Adressdienstes aus. Der Mehrwert einer solchen Neuerung liegt klar in der Effizienzsteigerung bei Verwaltungstätigkeiten. Allerdings darf ein nationaler Adressdienst nur eingeführt werden, wenn er vollständig den Anforderungen des neuen Datenschutzgesetzes genügt.

Öffentliche Verwaltungen sowie mit Verwaltungsaufgaben betraute Dritte sind bei praktisch allen Tätigkeiten auf eine eindeutige Identifikation einer Person und ihrem Wohnsitz angewiesen. Die Datenhoheit über die Adressen liegt bei den Gemeinden. Die Kantone haben allerdings Zugriff und tauschen die Adressen zwischen den innerkantonalen Ämtern auch aus. Allerdings ist es heute nicht möglich, die Adresse einer Person kantonsübergreifend oder schweizweit festzustellen und zu beziehen.

Die Einführung eines nationalen Adressdienstes für Behörden und klar definierte Dritte wird deshalb als absolut sinnvoll erachtet. Der nationale Adressdienst wird auf Basis bestehender Prozesse für die Datenlieferung und –bereinigung an den Bund aufgebaut, indem die Daten, die dem BFS geliefert werden, weiterverwendet werden können.

Der Mehrwert ist klar ersichtlich: Ein nationaler Adressdienst ermöglicht einen Effizienzgewinn, Verwaltungen können ihre Aufgabe schneller und einfacher erledigen. Die Qualität bestehender Adressdaten kann verbessert werden. Kosten und Zeit können beim schriftlichen Kontakt mit natürlichen Personen eingespart werden, indem Retouren, Rechercheaufwand sowie Abschreibungen reduziert werden. Ausserdem werden Kantone und Gemeinden nicht zusätzlich belastet, weil auf bestehende Datenlieferungen zurückgegriffen werden kann.

Auch eine differenzierte Kostenteilung nach Nutzergruppen mit einer gebührenfinanzierten Kostendeckung von 80% erscheint sinnvoll: Die Nutzung des Bundes wird mit dem Differenzbetrag zur angestrebten Kostendeckung abgegolten. Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung,

Kantone und Dritte zahlen eine einheitliche Grundgebühr. Gemeinden als Dateneigner können den Dienst gebührenbefreit nutzen. Dritte entrichten zusätzlich zur Grundgebühr eine Nutzungsgebühr.

Ein nationaler Dienst, welcher die elektronische Adressabrufung ermöglicht, erscheint in Zeiten der Digitalisierung als unabdingbar. Allerdings darf die negative Kehrseite der Digitalisierung – die Verwundbarkeit der Daten – nicht ausser Acht gelassen werden. Deshalb ist es vonnöten, dass ein nationaler Adressdienst den Standards eines neu zu schaffenden Datenschutzgesetzes voll und ganz entspricht. Auch die Datenschutzmassnahmen von Kantonen und Gemeinden müssen dementsprechend angepasst sein oder werden.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen



Martin Landolt
Parteipräsident BDP Schweiz



Rosmarie Quadranti
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Statistik BFS

Bern, 19.11.2019/YB
VL ADG

Per Mail an Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

**Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen
(Adressdienstgesetz, ADG)
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen steht dem vorgeschlagenen Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz) in der vorliegenden Form kritisch gegenüber. Zwar ist die Schaffung eines nationalen Adressregisters auf den ersten Blick durchaus nachvollziehbar. Jedoch stellen sich nach der vertieften Beschäftigung mit dem Projekt eine Reihe von Fragen betreffend die Notwendigkeit einer solchen Datenbank in einer föderalen Ordnung.

Zunächst einmal stellt sich die Frage nach dem konkreten Nutzen. In einem föderalistischen System tritt die oberste föderale Ebene in der Regel nicht in direkten Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern. Weder der erläuternde Bericht zur Vorlage noch der Bericht in Erfüllung des Postulats 12.3661 können konkrete Verwaltungsprozesse auf Bundesebene aufzeigen, deren Erfüllung eine nationale Adressdatenbank zwingend notwendig macht. Stattdessen bleiben beide Berichte eher vage und sind in Bezug auf die konkreten Anwendungsbereiche vornehmlich im Konjunktiv gehalten. Zu bemängeln ist weiterhin, dass der erläuternde Bericht das Subsidiaritätsprinzip leider nur stiefmütterlich behandelt, obwohl wir uns hier mitten im Spannungsfeld der föderalistischen Kompetenzordnung befinden.

Sicher ist der Nutzen für die Kantone und die Gemeinden höher als für den Bund. Insbesondere wenn Bürger in einen anderen Kanton umziehen, kann dies für die Behörden zu aufwändigen Recherchen führen. In dieser Hinsicht ist das Bedürfnis für eine solche Datenbank durchaus verständlich. Aber auch bei den kantonsübergreifenden Fällen bleibt der erläuternde Bericht vage: „Eine schweizweite Abfrage ist [...] 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.“ Weiter ist zur grundsätzlichen Verwendung auf allen föderalen Ebenen lediglich zu erfahren, dass zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend bekannt sei, „wie viele Stellen den Dienst in Zukunft wie intensiv nutzen werden“. Solange keine klaren Angaben zur Anzahl von Usern und zur Art der Verwendungen gemacht werden können, erscheint der Nutzen dieses Projektes wenig glaubhaft.

Sodann ist auch ein weiterführender Nutzen mit Blick auf die Einführung des *Once-Only*-Prinzips, dem die FDP positiv gegenübersteht, nicht gegeben. Das *Once-Only*-Prinzip besagt, dass Bevölkerung und Unternehmen gewisse Standardinformationen nur einmal der Verwaltung mitteilen müssen. Gemäss dem erläuternden Bericht könnte der nationale Adressdienst möglicherweise die Realisierung von *Once-Only* unterstützen, aber in der vorgeschlagenen Ausgestaltung trage er nicht zur Umsetzung dieses Prinzips bei. Das Argument mit dem *Once-Only*-Prinzip scheint also vorgeschoben. Ernsthafte Umsetzungsbemühungen von *Once-Only* sehen anders aus.

Der Gesetzesentwurf sieht ausserdem vor, dass Dritte, die Aufgaben im Auftrag des Bundes ausführen, Zugang zum Adressdienst erhalten. Die Ausweitung des Zugriffs auf Dritte ist nicht nur datenschutzrechtlich, sondern auch institutionell nicht ganz unproblematisch. Natürlich ist ein gesamtschweizerischer Adressdienst aus Sicht von Dritten interessant, um Geschäftsabläufe zu vereinfachen. Aber wenn der Bund Aufgaben auslagert, dann sind die Dritten eigenständig dafür verantwortlich, die Aufgaben gemäss Vereinbarung erfüllen zu können. Die Ausweitung an Dritte erhöht zudem den Nutzerkreis und damit die Gefahr von möglichen Missbräuchen.

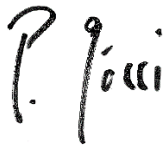
Der abschliessende Blick auf die finanziellen Aspekte der Vorlage zeigt zwar relativ moderate Projekt- und Betriebskosten im Verhältnis zu den prognostizierten Einsparungen. Doch erscheinen gerade die prognostizierten Einsparungen von 6.5 Mio. Franken pro Jahr als sehr vage, kann doch der erläuternde Bericht nicht konkret abschätzen, in welchem Ausmass die Datenbank dereinst Verwendung finden wird. Ferner ist hinter die Projekt- und Betriebskosten (einmalig 1.81 Mio. resp. 1.56 Mio./Jahr) ein grosses Fragezeichen zu setzen, zumal Informatikprojekte erfahrungsgemäss teurer als geplant ausfallen. Betreffend die Umsetzung dieses IT-Projektes stellt sich aus unserer Sicht zudem die Frage, ob der Aufbau der neuen Datenbank, basierend auf den bestehenden Daten aus den Volkszählungen, sinnvoll ist. Tatsächlich sind die Daten aus den Volkszählungen wenig praxistauglich, da sie nicht tagesaktuell sind. Wenn man schon in den Aufbau eines Adressregisters investieren will, dann müssen zwingend von Anfang an verlässliche, tagesaktuelle Informationen eingepflegt werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Gesetzesvorlage in der vorliegenden Form nicht zu überzeugen vermag. Der erläuternde Bericht zeigt zu wenig konkret auf, warum es diese Datenbank zwingend braucht. Die gewählte IT-Lösung, aufbauend auf den Daten aus Volkszählungen, erscheint uns nicht die beste Option. Und aus föderalistischen Überlegungen, aber auch aus Gründen der Privatsphäre und des Datenschutzes (Stichwort: Gläserner Bürger) sind Adressdaten da, wo sie heute sind – nämlich bei den Einwohnerdiensten – gut aufgehoben. Die FDP will sich nicht grundsätzlich gegen ein Instrument stellen, dass verwaltungsseitig zu Effizienzsteigerungen führen könnte. Aber solange die offenen Fragen nicht geklärt werden, lehnt die FDP die Vorlage ab.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin

Der Generalsekretär



Petra Gössi
Nationalrätin



Samuel Lanz

Per E-Mail: Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Bern, 21. November 2019

Vernehmlassung: Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (ADG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zum *Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (ADG)* Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Die CVP ist grundsätzlich der Ansicht, dass ein elektronischer nationaler Adressdienst für Behörden und berechtigte Dritte für die Erfüllung ihres jeweiligen gesetzlichen Auftrags prinzipiell sinnvoll sein könnte. Verwaltungsabläufe könnten so vereinfacht werden und somit zu Effizienzgewinnen führen.

Dennoch kann die CVP der vorliegenden Vorlage in dieser Form nicht zustimmen. Wir stellen unter anderem die Umsetzbarkeit in Frage, denn das Meldewesen ist heute kantonal geregelt. Dies hat unterschiedliche kantonale Bestimmungen zur Folge. Weiter sind wir der Ansicht, dass die Vorlage zu einem erheblichen Mehraufwand bei den Gemeinden führen wird, was wir kritisch sehen. Dies kann im Sinne eines Effizienzgewinnes nicht das Ziel sein.

Im Vernehmlassungsbericht wird zudem die Koppelung an die AHVN erläutert. Die Vorlage zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden wurde zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht vom Parlament behandelt. Es stellt sich deshalb auch die Frage nach dem Zeitpunkt der hier vorliegenden Vorlage bzw. deren Dringlichkeit. Dies da im erläuternden Bericht festgehalten wird, dass der vorliegende Vorentwurf allenfalls überarbeitet werden müsste, sollte die Revision des AHVG nicht oder nicht rechtzeitig erfolgen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin CVP Schweiz



Per E-Mail
Bundesamt für Statistik
Espace de l'Europe 10
2010 Neuchâtel

Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren
Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz steht der Schaffung eines Nationalen Adressdienstes (NAD) und somit der vorliegenden Vorlage grundsätzlich positiv gegenüber. Dabei steht für uns die Vereinfachung der schriftlichen Kommunikation zwischen den Behörden und den Einwohner/innen der Schweiz zum Nutzen sowohl der Bürger/innen wie auch des Staates im Vordergrund.¹ Um dem Datenschutz und der Datensicherheit bei dieser Vorlage gebührend nachzukommen, verlangt die SP Schweiz allerdings wesentliche Verbesserungen im Bereich Beschränkung des Zugriffs auf rein staatliche Akteure (siehe nachfolgend unter Ziff. 2.1.), Verunmöglichung von unzulässigen Verknüpfungen bei der systematischen Verwendung der AHV-Nummer durch ein Verknüpfungsverbot (siehe untenstehend Ziff. 2.2.) sowie Regelung der Grundzüge der Erteilung des Datenzugriffs auf Gesetzesstufe (unten Ziff. 2.3.).

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1 Kein NAD-Zugriff für Private (Art. 1 Abs. 2 lit. a, Art. 2 Abs. 2 VE-ADG)

Die mit dieser Vorlage vorgesehene Schaffung eines NAD ermöglicht einen umfassenden Zugriff auf die Adressdaten sämtlicher Einwohner/innen der Schweiz. Dies ist per se datenschutzpolitisch heikel. So wird im Erläuternden Bericht zurecht auf die entsprechenden Risiken wie beispielsweise der Missbrauch der Adressdaten zum Anwerben von potenziellen Kund/innen hingewiesen². Deshalb spricht sich die SP klar dagegen aus, dass auch nicht-staatliche Organisationen oder Personen Zugriff

¹ Erläuternder Bericht, S. 6f.

² Erläuternder Bericht, S. 26.

auf den NAD erhalten können. So ist es für uns beispielsweise nicht hinnehmbar, dass Krankenkassen einen solchen Zugriff erhalten sollten, wie dies gemäss Erläuterndem Bericht vorgesehen ist.³ Entsprechend hat sich die SP Schweiz bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden gegen eine systematische Verwendung der AHV-Nummer durch nicht-staatliche Organisationen oder Personen ausgesprochen.⁴ Ebenso hat sich die SP-Fraktion im Nationalrat gegen eine Parlamentarische Initiative ausgesprochen, die einen Datenaustausch zwischen Einwohnerdiensten und der Schweizerischen Post ermöglichen wollten.⁵ Dieses Vorhaben wurde auch vom Bundesrat aus Datenschutzgründen als kritisch erachtet.⁶ Umso mehr ist es für uns wichtig, dass das BFS als zuständige Behörde möglichst effektive Kontrollen zur Sicherstellung des rechtmässigen Gebrauchs der im NAD abgefragten Daten durchführt.⁷

Deshalb beantragt die SP Schweiz folgende Anpassungen:

Art. 1 VE-ADG

2 Es hat zum Zweck:

a. einen nationalen Adressdienst zu errichten, mit dem die zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abfragen können.

Art. 3 Abs. 1 VE-ADG

c. den gesuchstellenden Behörden, Organisationen und Personen die Zugriffsberechtigung zu erteilen;

2.2 Festschreibung eines Verknüpfungsverbotes

Die vorgesehene Schaffung des NAD gibt den zugriffsberechtigten Akteur/innen einen weitgehenden Einblick in die Adressdaten aller Einwohner/innen der Schweiz. Die dazu vorgesehene Verwendung der AHV-Nummer als Identifikator macht diesen Datenzugriff datenschutzrechtlich noch heikler.

³ Erläuternder Bericht, S. 17.

⁴ Vernehmlassung SP Schweiz zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Februar 2019, S. 2, Ziff. 2.2.

⁵ 11.488 Parlamentarische Initiative Germann Hannes. Anpassung des Registerharmonisierungsgesetzes, Debatte im Nationalrat vom 10.09.2013.

⁶ Vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3661 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 16. August 2012, November 2014, S. 14.

⁷ Siehe Erläuternder Bericht, S. 18.

Um Datenmissbräuche bestmöglichst zu verhindern, **fordert die SP Schweiz deshalb ein entsprechendes Verknüpfungsverbot.**⁸

2.3 Regelung der Grundzüge der Erteilung des Datenzugriffs auf Gesetzesstufe (Art. 6 Abs. 4 VE-ADG)

Da die Zugriffsberechtigung zum NAD wie oben beschrieben (siehe Ziff. 2.2.) einen weitgehenden Einblick in sensitive Daten aller Schweizer Einwohner/innen ermöglicht, ist es für die SP wichtig, dass die Regelung dieser Zugriffsberechtigungen sicherstellen, dass diese Datenabfragen von den zugriffsberechtigten Akteur/innen korrekt und mit der nötigen Zurückhaltung vorgenommen werden.

Die SP Schweiz beantragt deshalb, dass die Grundzüge zur Erteilung des Datenzugriffs auf Stufe des Bundesgesetzes und nicht wie vorgesehen auf Verordnungsstufe (vgl. Art. 6 Abs. 4 VE-ADG) geregelt werden.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Präsident



Claudio Marti
Politischer Fachsekretär

⁸ Vernehmlassung SP Schweiz zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Februar 2019, S. 2, Ziff. 3.1.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Elektronisch (pdf und Word) an:
Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Bern, 22. November 2019

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

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Rahmen der genannten Vernehmlassung Stellung zur Vorlage. Wir äussern uns dazu wie folgt:

Die SVP kann der Vorlage trotz grundsätzlichen Vorbehalten in Bezug auf zentralisierte Datenbanken zustimmen. Die Partei pocht jedoch darauf, dass die versprochenen Effizienzgewinne tatsächlich realisiert werden, da nur dies den Zusatzaufwand des Systems rechtfertigt. Die Möglichkeit, den Adressdienst via Verordnungsweg zu einem Echtzeit-Dienst weiterzuentwickeln, lehnt die SVP entschieden ab. Solch eine Weiterentwicklung mit massiven Kostenfolgen für die übrigen Gemeinwesen soll zwingend einer referendumsfähigen Gesetzesänderung bedürfen.

Bereits vorhandene Daten nutzbar machen

Unter der Prämisse, dass die für den Adressdienst benötigten Daten durch die Kantone bzw. Gemeinden bereits heute dem Bund zur Verfügung gestellt werden müssen, kann die SVP der Schaffung eines Abfragetools für Behörden und berechtigte Dritte zustimmen. Es ist jedoch unbedingt sicherzustellen, dass die Datensicherheit bei der Gewährung von Zugriffen höchste Priorität erhält und die Voraussetzung der Datennutzung eng beschränkt wird.

Effizienzgewinn muss spürbar werden

Die SVP wird den Bundesrat beim Wort nehmen und die angekündigten Effizienzgewinne einfordern. Darunter versteht die SVP nicht primär, dass der Staat seine Bürger möglichst effizient behelligen kann, sondern dass unnötige Abfragen bei unterschiedlichen Kantonen und Gemeinden mit dem neuen System obsolet werden. Allein dieser Aspekt rechtfertigt aus Sicht der SVP die Schaffung eines Adressdienstes auf Bundesebene.

Weiterentwicklung nur mit Gesetzesänderung

Wie bereits erwähnt, kann die SVP der Vorlage nur zustimmen, weil die Datenlieferung bereits heute erfolgen muss und ein gängiges Dateiformat verwendet wird. Eine Weiterentwicklung zu einem Echtzeit-Dienst wird jedoch voraussichtlich umfassende Konsequenzen auf die Einwohnerregister von Kantonen und Gemeinden

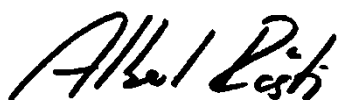
bzw. deren Informatiksysteme haben. Aus diesem Grund soll eine solche Weiterentwicklung nicht bereits heute im Gesetz vorgesehen werden und nicht lediglich mit einer Verordnungsänderung ohne Mitsprache der Kantone umgesetzt werden können. Die SVP fordert daher, dass Art. 5 dahingehend präzisiert wird, dass die Kantone lediglich zur Lieferung von Daten gemäss dem heute geltenden Registerharmonisierungsgesetz verpflichtet werden und keine Weiterentwicklungen zulässt, die umfassende IT-Anpassungen seitens der registerführenden Stellen bedingen. Eine solche Weiterentwicklung soll eine Gesetzesänderungen bedingen, welche die Kantone notfalls mittels Ergreifung des fakultativen Referendums verhindern können. Den Einbezug der Kantone mittels Vernehmlassung der Verordnungsänderung ist aus Sicht der SVP nicht ausreichend. Sollte diese Einschränkung bzw. Präzisierung im Gesetzesentwurf nicht erfolgen, behält sich die SVP vor, die Vorlage abzulehnen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident

Der Generalsekretär



Albert Rösti
Nationalrat

Emanuel Waeber



DIE SPITÄLER DER SCHWEIZ
LES HÔPITAUX DE SUISSE
GLI OSPEDALI SVIZZERI

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Statistik

Bertrand Loison

Vizedirektor und Chef der Abteilung Register

Espace de l'Europe 10

2010 Neuchâtel

Per Mail: Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Ort, Datum
Ansprechpartner

Bern, 16. September 2019
Conrad Engler

Direktwahl
E-Mail

031 335 11 50
conrad.engler@hplus.ch

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

Sehr geehrter Herr Loison, Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Einladung zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (ADG) vom 16. August 2019. H+ Die Spitäler der Schweiz ist der nationale Verband der öffentlichen und privaten schweizerischen Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen. Uns sind 218 Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen als Aktivmitglieder an 369 Standorten sowie über 160 Verbände, Behörden, Institutionen, Firmen und Einzelpersonen als Partnerschaftsmitglieder angeschlossen. Wir vertreten über 200'000 Arbeitsverhältnisse.

Wir haben festgestellt, dass die Spitäler, Klinken und Pflegeinstitutionen in den Unterlagen fehlen. Wir bitten Sie, diese namentlich in der Tabelle 2: Schätzung Potenzial Nutzung NAD im Kapitel 2.2.2 Wirtschaftlichkeit aufzuführen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unseres Anliegens und stehen Ihnen für ergänzende Auskünfte gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Anne Bütikofer
Direktorin

Betreibungs- und Konkursamt, Engelbergstrasse 34, 6371 Stans
Bundesamt für Statistik

Adresse: Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

6371 Stans, 28. September 2019

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Frau Fraefel,
sehr geehrte Damen und Herren

Bedauerlicherweise sind wir nicht eingeladen worden, uns zum oben erwähnten Gesetzgebungsvorhaben zu äussern.

Nichtsdestotrotz gestatten wir uns, dazu kurz Stellung zu nehmen. Die Betreibungs- und Konkursämter kommen immer wieder in die Lage, nach dem Wohnsitz von Schuldnern, Organen von Schuldnern oder Drittschuldnern forschen zu müssen. Leider vermögen die Einwohnerdienste nicht immer Auskunft über den Verbleib einer Person zu geben, da diese in manchen Fällen ohne sich abzumelden wegziehen und in der Folge amtlich gestrichen werden müssen. Dem Handelsregister werden Wohnsitzwechsel von den Eingetragenen sehr oft ohnehin nicht gemeldet. Damit es zu möglichst wenigen Publikationen kommt – welche gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung insbesondere bezüglich der Zustellung von Betreibungsurkunden zu Recht nur nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten zulässig sind – wäre der geplante Adressdienst für die Betreibungs- und Konkursämter eine grosse Hilfe in der täglichen Arbeit. Dies zumindest dann, wenn sichergestellt ist, dass eine klar identifizierte (und überhaupt erfasste) Person auch dann gefunden wird, wenn die dem Betreibungs- und Konkursamt bekannte Adresse nicht in einer Einwohnerkontrolle erfasst werden konnte (vgl. Art. 7 des Entwurfs).

Hinzu kommt, dass der geplante Adressdienst auch im Hinblick auf die Schaffung eines in weiten Kreisen geforderten schweizweiten Betreibungsregisters von unschätzbarem Vorteil wäre. Ein solcher Dienst könnte einen grossen Beitrag zur Verknüpfung der Registerdaten verschiedener Betreibungs- und Konkursämter, welche zur selben Person gehören, leisten. Auf dieser Grundlage liesse sich der geforderte Auszug der letzten 5 Jahre schaffen.

Aufgrund dieser Bedürfnisse unserer Mitglieder und einer breiten Öffentlichkeit begrüssen wir die Stossrichtung dieses Gesetzgebungsvorhabens ausdrücklich.

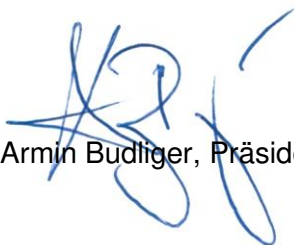
Für Ihre Kenntnisnahme danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Mit freundlichen Grüßen

Konferenz der Betreibungs- und
Konkursbeamten der Schweiz

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. Kuhn'.

Gerhard Kuhn, Sekretär

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'A. Budiger'.

Armin Budiger, Präsident

Sicherheitsfonds BVG

Geschäftsstelle
Postfach 1023
3000 Bern 14
Tel. +41 31 380 79 71
Fax +41 31 380 79 76

Fonds de garantie LPP

Organe de direction
Case postale 1023
3000 Berne 14
Tél. +41 31 380 79 71
Fax +41 31 380 79 76

Fondo di garanzia LPP

Ufficio di direzione
Casella postale 1023
3000 Berna 14
Tel. +41 31 380 79 71
Fax +41 31 380 79 76

732.120

cib / dud

04. Oktober 2019

per E-Mail an: Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Eidg. Departement des Innern EDI
Bundesamt für Statistik

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Einladung zur Vernehmlassung vom 16. August 2019. Für unseren Einbezug danken wir Ihnen.

Der Sicherheitsfonds ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit verschiedenen Aufgaben im Bereich der beruflichen Vorsorge, welche in Art. 56 BVG geregelt sind. Als Zentralstelle 2. Säule sind wir insbesondere die Anlaufstelle für Versicherte, welche ihre Vorsorgeguthaben suchen. Zudem haben wir Personen zu suchen, welche das ordentliche Rentenalter erreicht haben, und für welche noch ein Guthaben gemeldet ist (Art. 24d FZG).

Als dezentrale Einheit der Bundesverwaltung verwendet der Sicherheitsfonds die AHV-Nummer systematisch und wird damit auch den Zugriff auf das Informationssystem erhalten. Mit dem neuen Zugriff kann die Suche nach Personen über dem ordentlichen Pensionierungsalter mit einem Vorsorgeguthaben (vergessenes Guthaben) wesentlich vereinfacht werden. **Der Sicherheitsfonds begrüsst aus diesem Grund den Vorschlag zu einem vom Bund geführten zentralen Adressregister.**

Der Zentralstelle sind von sämtlichen Einrichtungen der beruflichen Vorsorge jährlich die Personen mit einem Vorsorgeguthaben zu melden. Die Meldung umfasst gemäss Art. 24c FZG Name und Vorname der versicherten Person, die AHV-Versicherungsnummer sowie das Geburtsdatum. Damit verfügt der Sicherheitsfonds selbst über keine Adressdaten zu den gemeldeten Personen.

Aktuell arbeitet der Sicherheitsfonds für die Suche von Berechtigten an vergessenen Guthaben mit der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV und den AHV-Ausgleichskassen zusammen. Dieser Prozess zur Adresssuche enthält verschiedene manuelle Schritte und ist damit sehr aufwendig. Mit jedem neuen Rentenjahrgang nimmt die Zahl der nicht geltend gemachten, vergessenen Guthaben zu. Gleichzeitig kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch die AHV-Ausgleichskassen im Zeitpunkt der Meldung nicht über die aktuelle Adresse verfügen. Der Sicherheitsfonds hat in solchen Fällen

Mit einem zentralen Adressregister kann die Suche der Zentralstelle nach den Personen mit einem vergessenen Guthaben wesentlich vereinfacht werden. Damit werden neben dem Sicherheitsfonds auch die AHV-Ausgleichskassen entlastet, indem über diese keine Listenanfragen mehr erfolgen.

- Die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge sind nicht verpflichtet, für ihre Versicherten die AHV-Nummer zu führen. Entsprechend verfügt der Sicherheitsfonds über eine grössere Zahl von Datenmeldungen ohne AHV-Nummer. Gemäss Art. 7 Abs. 2 ADG erfolgt die Abfrage anhand der AHV-Nummer. Der Sicherheitsfonds wird damit für die Abfrage zu den vergessenen Guthaben vorab die AHV-Nummern in seinen Daten zu ergänzen haben. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, dass beim zentralen Adressregister auch die Abfrage auf der Basis Name, Vorname und Geburtsdatum zugelassen wird.

- Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen zum Voraus vielmals. Sollten Sie Fragen haben, so stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne für weitere Auskünfte zur Verfügung.

Geschäftsstelle

Bundesamt für Statistik
Espace de l'Europe 10
CH-2010 Neuchâtel

Via Mail an Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Bern, 15.10.2019

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, uns zum erwähnten Gesetzesentwurf zu äussern. Wir nehmen dazu nachfolgend gerne Stellung.

Der Verein eGov-Schweiz bezweckt die Förderung der Innovation im eGovernment. Unter diese Zweckbestimmung fällt unter anderem auch die optimale Nutzung von Instrumenten des eGovernment, insbesondere auch in der Zusammenarbeit zwischen Behörden.

Die umfassende Vorbereitungsarbeiten zeigen den Bedarf und den potenziellen Nutzen eines nationalen Adressdienstes deutlich auf. Der Verein eGov-Schweiz unterstützt das Vorhaben ausdrücklich und sieht in der Vereinfachung des Abgleichs von Adressdaten ein wichtiger Bestandteil zur Realisierung einer Grundinfrastruktur für koordinierte und effiziente Verwaltungsabläufe.

Die Zukunftsfähigkeit des nationalen Adressdienstes sollte aus der Sicht unseres Vereines neben der Postadresse auch die Möglichkeit der elektronischen Zustellung berücksichtigen und deshalb in Abschnitt drei und vier auch eine E-Mailadresse als weiteres Datenfeld vorsehen. Wir sind uns bewusst, dass die Verfügbarkeit und Aktualität von der Erhebung bei den Einwohnerdiensten abhängen. Dieser weitere Ausbauschritt soll im Gesetz bereits vorgesehen werden.

Eine hohe Datenqualität ist aus unserer Sicht für den Nutzen und die Akzeptanz des Dienstes zentral. Die in Artikel 5 definierte Datenqualität ist nachvollziehbar, aber mittelfristig nicht befriedigend. In der Praxis generieren die drei bis vier Monate alten Adressdaten wiederum Fehler und Zusatzaufwand. Ein weiterer Ausbauschritt zu tagesaktuellen Daten ist aus unserer Sicht so bald wie möglich anzustreben.

Das Finanzierungsmodell wirft aus unserer Sicht die Frage nach der Gleichbehandlung der unterschiedlichen Akteure auf. Das vorgeschlagene Modell ist aus der Sicht von Dritten mit Verwaltungsaufgaben nur ungenügend nachvollziehbar, da der Aufwand der

Verein eGov-Schweiz
c/o mundi consulting AG
Marktgasse 55, Postfach
3001 Bern
Tel +41 (0)31 326 76 76

info@egov-schweiz.ch
<http://www.egov-schweiz.ch>

Datenaufbereitung pauschal festgelegt wird. Die Verrechnung nach Abfragen erscheint uns, trotz des geschilderten technischen Aufwandes für die Erhebung, transparenter.

Zusammenfassend sind wir davon überzeugt, dass mit der raschen Umsetzung der Vorlage ein wichtiger Schritt zu einer effizienteren und damit kostengünstigeren Verwaltung gemacht wird, dies unter Beachtung der Aspekte des Datenschutzes und der Informationssicherheit. Wir unterstützen deshalb den Gesetzesentwurf mit den vorgeschlagenen Anpassungen.

Freundliche Grüsse
eGov-Schweiz



Renato Gunc
Präsident



Christoph Beer
Geschäftsführer

Monsieur le Conseiller fédéral
Alain Berset
Chef du Département fédéral de l'Intérieur
3003 Berne

Par courrier électronique :
Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Paudex, le 16 octobre 2019
PGB

Procédure de consultation : création d'un Service national des adresses (SNA)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Dans le courant du mois d'août 2019, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de loi fédérale sur le service des adresses (LSAdr). Nous en avons pris connaissance avec intérêt et souhaitons prendre position comme suit.

Contenu du projet

L'objectif est de mettre à disposition des autorités fédérales, cantonales et communales, ainsi que des tiers chargés d'un mandat légal, un accès informatique centralisé à toutes les adresses (postales) enregistrées par les services des habitants de chaque canton. Ces adresses sont déjà récoltées actuellement par l'Office fédéral de la statistique (OFS), mais uniquement à des fins statistiques. La nouveauté consisterait à rendre ces données accessibles, sous certaines conditions, à un certain nombre d'autorités dûment identifiées qui en ont besoin pour remplir leur mandat.

Le rapport explicatif évoque, entre autres, la recherche d'adresses pour l'envoi d'actes, d'extraits de registres, de factures, de poursuites, de décisions, mais aussi pour le versement de pensions alimentaires, pour la convocation de témoins, pour la détermination de l'autorité compétente, etc. A l'heure actuelle, les autorités chargées de ces tâches ont déjà le droit de rechercher des adresses; mais pour ce faire, elles sont parfois obligées de contacter les services des habitants de différents cantons, ou encore les registres de la Poste ou des opérateurs téléphoniques. Il en découle un surplus de travail, une perte de temps, et parfois un échec de la recherche. Le «Service national des adresses» (SNA) permettrait de remédier à ces défauts en offrant un moyen de recherche unique et fiable.

Les données ne pourraient pas être modifiées dans le SNA. Leur «traitement», et notamment la correction d'éventuelles erreurs qui seraient décelées, resterait réservé aux services des habitants des cantons ou des communes.

Appréciation

Le système proposé apparaît, au premier abord, assez séduisant. En effet :

- La simplification des tâches administratives, d'une manière générale, est un objectif louable. En l'occurrence, il semble tout-à-fait censé d'offrir la possibilité d'accéder directement et de manière centralisée à des données qui sont aujourd'hui accessibles de manière disséminée. Le potentiel d'économies, évalué à quelque 6,4 millions de francs, n'est pas négligeable.

- Notre organisation gère notamment une caisse AVS qui est directement confrontée à la difficulté de rechercher certaines adresses ; pour les personnes en charge de ces recherches, le système proposé offrirait des avantages considérables.
- Le choix d'utiliser les données que l'OFS récolte déjà actuellement auprès des registres cantonaux a le mérite de la simplicité. Cela évite de créer de nouvelles procédures pour recenser les données, et cela laisse aussi aux cantons et aux communes la maîtrise de leurs registres.
- On peut par ailleurs considérer que les données qui seraient accessibles dans le SNA ne sont pas extrêmement sensibles : noms et prénoms, sexe, date de naissance et une ou plusieurs adresses postales. De plus, la possibilité de consulter le SNA serait étroitement encadrée par la loi. Chaque consultation serait traçable et les personnes concernées auraient la possibilité de savoir quelle autorité a cherché leur adresse, quand, et pourquoi.

Cependant, comme de nombreux autres citoyens, nous éprouvons un malaise face au développement de systèmes informatiques qui, dans un but de «simplification» et d'«efficacité», permettent à des autorités tendanciellement de plus en plus nombreuses d'accéder de plus en plus rapidement et de plus en plus facilement à un nombre croissant de données personnelles. Cette logique correspond aux intérêts des autorités, mais pas forcément à ceux de la population.

Le nombre des personnes autorisées à accéder au SNA serait relativement important, y compris chez des acteurs tiers. Malgré les précautions prises, on ne peut exclure que l'une d'entre elle, mal intentionnée, commette un abus – la tentation étant d'autant plus forte que l'accès serait facile. A cela s'ajoutent d'autres risques tels que le vol de données par intrusion externe, ou une transmission involontaire à des tiers non autorisés, que ce soit par une manipulation accidentelle ou par une erreur de programmation informatique. Ces risques existent déjà aujourd'hui, mais leurs conséquences peuvent être plus importantes dans le cas d'un système centralisé. A l'inverse, la dissémination actuelle des données complique le travail des autorités, mais réduit les risques en cas de dysfonctionnement technique ou humain.

Des considérations de prudence similaires nous ont amenés, au début de cette année, à refuser le projet d'une utilisation systématique du numéro AVS par les autorités – utilisation pourtant considérée comme acquise dans le cadre du présent projet de SNA.

Notre hésitation entre les avantages et les risques de ce nouveau système s'appuie encore sur deux autres aspects du projet mis en consultation :

- Premièrement, le rapport explicatif évoque un coût de développement unique de 1,8 million de francs, puis des coûts de fonctionnement annuels de 1,7 million pouvant descendre à 1,6 million après la phase de mise en route. Ces chiffres rendent un peu plus modeste le potentiel d'économies qu'on pourrait attendre du SNA. L'expérience montre par ailleurs que les projets informatiques donnent souvent lieu à des surcoûts importants, quand il ne s'agit pas de dérives financières.
- Deuxièmement, le projet de loi prévoit la possibilité d'utiliser le SNA pour sortir des listes d'adresses de personnes «domiciliées à une adresse ou dans une zone géographique» (art. 7 al. 1 let. b). Selon le rapport explicatif, «ce type de recherche pourrait être utile aux unités de l'administration chargées de la protection de l'environnement et de la population». Cette utilisation par listes laisse présager d'une fuite en avant et d'une extension difficilement contrôlable de l'utilisation qui sera faite du SNA. On devine déjà que les autorités solliciteront ensuite la possibilité d'inclure dans le SNA des numéros de téléphone ou des adresses électroniques.

Conclusion

Nous comprenons l'intérêt des autorités pour des recherches plus simples et plus rapides. Nous le comprenons d'autant mieux que nous sommes nous-mêmes confrontés, dans la gestion d'une caisse AVS, à la difficulté de trouver certaines adresses et à la perte de temps et d'efficacité qui en résulte. **Néanmoins, dans la mesure où nous exprimons ici une position politique et non une préoccupation pratique, et en raison des risques et des défauts évoqués ci-dessus, nous préférons nous prononcer en défaveur du projet mis en consultation.**

A titre subsidiaire, si le projet LSAdr devait tout de même être accepté, nous souhaiterions

- que le texte ne fasse pas référence aux personnes «autorisées à utiliser le numéro AVS *systématiquement*» (art. 6 al. 2 let. a), ni à des recherches *automatiquement* possibles au moyen du numéro AVS (art. 7 al. 2) ; par souci de cohérence avec notre prise de position du 23 janvier 2019 relative à la révision de la LAVS, nous préférons que l'utilisation du numéro AVS soit réservée à *certaines* autorités, sur la base de lois spécifiques ;
- que le texte ne permette pas de rechercher des listes de personnes physiques domiciliées à une adresse ou dans une zone géographique (art. 7 al. 1 let. b) ;
- que les caisses AVS professionnelles puissent accéder gratuitement au SNA, ou du moins que le coût d'accès au SNA soit explicitement le même pour les caisses AVS professionnelles que pour les caisses AVS cantonales, afin d'éviter une distorsion de concurrence.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal



Pierre-Gabriel Bieri



eAHV/IV – eAVS/AI
p.a. mundi consulting ag
Marktgasse 55
Postfach
3001 Bern
Mail info@eahv-iv.ch
Web www.eahv-iv.ch
Tf. +41 31 326 76 76

Geht an
Eidgenössisches Departement des
Innern EDI
Herr Bundesrat Alain Berset

Via Mail an
Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Bern, 25. Oktober 2019

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, uns zum erwähnten Gesetzesentwurf zu äussern. Unsere Vereinsmitglieder sind die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen (KKAK), die Vereinigung der Verbandsausgleichskassen (VVAK), die IV-Stellen-Konferenz (IVSK) sowie die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS). Die drei Vereinigungen der Durchführungsstellen unterstützen die vorliegende Vernehmlassungsantwort.

Die vertretenen rund 110 Durchführungsstellen sind aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgaben in den Sozialversicherungen potenzielle Nutzer des Dienstes und verwalten mehr als 5 Mio. Adressen. Der geplante Adressdienst auf der Basis des vorliegenden Gesetzesentwurfs hat eine grosse Bedeutung für die Erfüllung der Aufgaben in der ersten Säule.

1. Im Grundsatz

Wir unterstützen die Stossrichtung des Gesetzes und den vorgeschlagenen Dienst und sind überzeugt, dass dieser eine wichtige Grundinfrastruktur für die elektronische Erbringung von Leistungen durch Behörden und Private mit gesetzlichem Auftrag darstellt. Sinnvoll und wichtig wäre aus unserer Sicht, dass der weitere Ausbau des Dienstes bereits heute vorgesehen wird.

2. Art und Qualität der Daten

Im Hinblick auf die weitere Digitalisierung der Aufgabenerfüllung durch die Durchführungsstellen würden wir die Verbindung mit weiteren Datenquellen, insbesondere dem Zivilstandsregister anregen. Sowohl bestätigte Informationen zum Zivilstand als auch Meldungen über Todesfälle würden die Prozesse in den Sozialversicherungen verbessern und existierende Fehlerquellen eliminieren. Weiter

benötigen die Durchführungsstellen für die Nutzung von elektronischen (verschlüsselten) Kommunikationskanälen bestätigte Angaben zur Mailadresse. Das Führen der Mailadresse ist aus unserer Sicht bereits in Artikel 4 vorzusehen, auch wenn die Mechanismen zur Erfassung und Bestätigung in den Gemeinden heute noch nicht vorhanden sind.

Eine hohe Datenqualität ist aus unserer Sicht für den Nutzen und die Akzeptanz des Dienstes zentral. Die in Artikel 5 definierte Datenqualität ist nachvollziehbar, aber mittelfristig nicht befriedigend. In der Praxis generieren die drei bis vier Monate alten Adressdaten wiederum Fehler und Zusatzaufwand. Ein weiterer Ausbauschritt zu tagesaktuellen Daten ist aus unserer Sicht so bald wie möglich anzustreben.

Mittelfristig ist auch das Prinzip der Datenabfrage durch die berechtigten Stellen zu überdenken. Wir würden eine automatische Meldung von Änderungen an die Durchführungsstellen begrüßen, die eine weitere Verminderung von Fehlern in der Bearbeitung und Zustellung ermöglichen würde.

3. Betreiber

Aus unserer Perspektive könnte das Adressregister auch von der ZAS betrieben werden. Damit könnten die bestehenden und etablierten Schnittstellen in den Sozialversicherungen für den Austausch genutzt werden.

4. Gebührenmodell

Das vorgeschlagene Gebührenmodell (Art. 12) lehnen wir hingegen ab.

Der Charakter des nationalen Adressdienstes als Grundinfrastruktur zur Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben soll aus unserer Sicht auch den Durchführungsstellen der 1. Säule der Sozialversicherungen und damit allen Versicherten zu Gute kommen. Eine vollständige Finanzierung durch den Bund ist durch den Nutzen der Grundinfrastruktur gerechtfertigt, eine Kostenbeteiligung durch Durchführungsstellen und damit durch die Versicherten der ersten Säule und die Arbeitgeber ist auch aufgrund der geschätzten bescheidenen Höhe der Betriebskosten nicht sinnvoll.

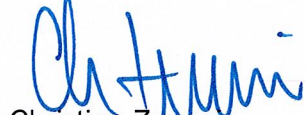
Weiter ist anzumerken, dass mit der Verwaltung der AHV-Nummern die Organisationen der 1. Säule, insbesondere die ZAS, zum Funktionieren des Adressdienstes in grossem Masse beiträgt.

Die vorgeschlagene Erhebung der Nutzungsgebühr auf der Basis der verwalteten Adressen schafft aus der Perspektive der Durchführungsstellen unnötige Hürden für die breite Nutzung dieses wichtigen Grunddienstes. In der ersten Säule schafft das vorgeschlagene Modell Herausforderungen, die ebenfalls dagegensprechen. So sind in der Zahl der verwalteten Adressen der Rentenbezügerinnen und -bezüger ein erheblicher Anteil von Personen im Ausland wohnhaft. Für diese Personen ist der NAD nur in Fällen eines Umzugs in die Schweiz relevant. Verwaltete Adressen im Ausland müssten für die Erhebung der Gebühr ausgeschlossen werden. Die pauschale Erhebung von Gebühren pro verwaltete Adresse nimmt keine Rücksicht auf die Datenqualität und das Umzugsverhalten der verwalteten Personen, also auf den tatsächlichen Bedarf nach Adressaktualisierungen. Damit könnte insbesondere für kleinere Durchführungsstellen die Kosten für die Nutzung des NAD nicht dem tatsächlichen Nutzen entsprechen.

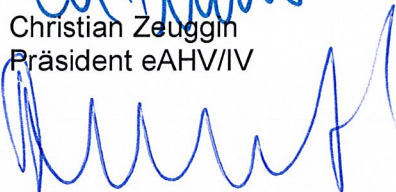
Sowohl grundsätzliche als auch praktische Gründe sprechen aus unserer Sicht gegen die Erhebung von Gebühren bei Dritten, die einen gesetzlichen Auftrag in der 1. Säule erfüllen. Zentrales Anliegen ist, dass kantonale Kassen und Verbandkassen gleiche Bedingungen für die Nutzung des NAD erhalten.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Bedenken und Anregungen und bitten um deren Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse



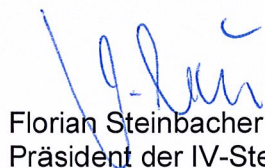
Christian Zeuglin
Präsident eAHV/IV



Andreas Dummermuth
Präsident Konferenz der Kantonalen Ausgleichskassen



Yvan Béguelin
Präsident der Schweizerischen Vereinigung der Verbandsausgleichskassen



Florian Steinbacher
Präsident der IV-Stellen-Konferenz

Stiftung Auffangeinrichtung BVG

Direktion



Stiftung Auffangeinrichtung BVG, Postfach, 8050 Zürich

Ämterkonsultationen@bfs.admin.ch

Stiftung Auffangeinrichtung BVG
Elias-Canetti-Strasse 2

Postfach
8050 Zürich

+41 41 799 75 75 (Tel)

+41 44 468 22 98 (Fax)

www.chaeis.ch

POFICHBEXXX (SWIFT)

CH25 0900 0000 3017 0878 7 (IBAN)

PD Dr. iur. Urs Müller

Rechtsanwalt

+41 44 468 23 85

urs.mueller@aeis.ch

Zürich, 31. Oktober 2019

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung in obiger Sache. Gerne nehmen wir wie folgt zum ADG Stellung:

Bedeutung für die Auffangeinrichtung

Die Auffangeinrichtung nimmt gestützt auf Art. 60 BVG hoheitliche Aufgaben wahr. Es handelt sich unter anderem um den zwangsweisen Anschluss von Arbeitgebern an die Auffangeinrichtung als Vorsorgeeinrichtung und die Führung von Freizügigkeitskonten. Im Zusammenhang mit dem ADG geht es aus der Sicht der Auffangeinrichtung um natürliche Personen, die als Arbeitgeber auftreten und um natürliche Personen, welche Inhaber eines Freizügigkeitskontos sind oder um Versicherte. Die Auffangeinrichtung führt über 1.2 Millionen Freizügigkeitskonten, zählt über 37'000 Versicherte im Bereich BVG und hat eine grosse Anzahl natürlicher Personen als Arbeitgeber angeschlossen. Im Geschäftsverkehr mit diesen Personen sind aktuelle Adressen das A und O und beeinflussen die Dauer und die Kosten der Geschäftsfälle massgebend. Die Angaben aus dem nationalen Adressdienst wären zudem ein wichtiges Hilfsmittel, um im Bereich Freizügigkeit so genannte vergessene und kontaktlose Vorsorgeguthaben zu vermeiden. Auswertungen aus unseren Beständen ergeben, dass wir bereits zum Zeitpunkt der Eröffnung eines Kontos häufig keine zustellbare Adresse gemeldet erhalten. Im 2018 erhielten wir rund 139'000 Freizügigkeitsleistungen wovon bei rund 43'000 keine zustellbare Adresse vorhanden war (2017 124'000/43'000; 2016 115'000/40'000). Aus diesen Gründen begrüsst die Auffangeinrichtung als eine der grössten und wichtigsten Vorsorgeeinrichtungen die Einführung eines Adressdienstes sehr.

Zum Gesetzesentwurf im Einzelnen

Zu Art. 4 Inhalt des Informationssystems und Quelle der Daten:

Viele Inhaber von Freizügigkeitskonten verlassen die Schweiz. Zu regeln ist daher, welche Daten festgehalten werden, wenn die Person die Schweiz verlässt.

Zu Art. 6 Abs. 2 und 3 Erteilen der Zugriffsberechtigungen:

Auf Grund ihres hoheitlichen Auftrages ist es sehr wichtig, dass die Auffangeinrichtung die Zugriffsberechtigung erhält. Im BVG ist die entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen, denn Art. 85a Bst. b BVG genügt dafür kaum. Zurzeit fehlt es in der im Erläuternden Bericht in Aussicht gestellten Koordination mit der Revision des AHVG (vgl. S. 30 des Berichts): Der im Bericht erwähnte neue Art. 153c AHVG ist im Entwurf zur AHV21 nicht mehr enthalten. Entsprechend fehlt es auch an einer Bestimmung im BVG. Dies wäre unbedingt nachzuholen (siehe auch S. 17 unten des Berichts).

Zu Art. 7 Abfrageoptionen:

Zu prüfen sind weitere Abfrageoptionen wie die Suche mit Vornamen, Namen und dem Geburtsdatum, weil damit alle ihre Daten besser verifizieren könnten.

Zu Art. 8 Abfragbare Daten:

Zu prüfen sind weitere abfragbare Daten wie das Geburtsdatum und das Geschlecht, damit alle ihre Daten besser verifizieren könnten. Dies ist für uns zwar über das ZAS möglich, wäre aber über das ADG effizienter.

Art. 9 Abs. 1 Pflichten der Zugriffsberechtigten:

Die Aufgaben der Auffangeinrichtung erfordern die Weitergabe von Daten an andere Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen, Arbeitgeber sowie Betreibungs- und Sozialämter. Folglich ist für alle Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen im BVG festzuhalten, dass die Weitergabe statthaft ist, denn Art. 9 Abs. 1 Bst. b ADG verlangt dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.

Art. 12 Abs. 2 Gebühren und Aufteilung der Kosten:

Die Auffangeinrichtung gehört nicht den Verwaltungen des Bundes an, nimmt aber besondere öffentlich-rechtliche Aufgaben wahr und hat dazu die Kompetenz, Verfügungen zu erlassen (vgl. Art. 60 Abs. 2, 2bis und 5 sowie Art. 60a BVG). Es ist daher zu prüfen, ob sie von der Entrichtung einer Nutzungsgebühr entlassen werden kann.

Wichtige Ergänzung

Des Weiteren regen wir an, ein Authentifizierungssystem als integraler Bestandteil des Adressdienstes vorzusehen, welcher es Dritten ermöglicht, Personen sicher zu authentifizieren. Beispielsweise könnte eine Referenz auf die SwissID vorgesehen oder auch ein neues Authentifizierungssystem aufgebaut werden. Die Idee ist, dass alle erfassten Personen die Möglichkeit erhalten, sich über einen zentralen Dienst zu authentifizieren und sich so sicher gegenüber einem Dienstleister elektronisch ausweisen können.

Freundliche Grüsse

Stiftung Auffangeinrichtung BVG
Direktion

Marc Gamba
Geschäftsführer

Urs Müller
Leiter Recht & Compliance

Bundesamt für Statistik
Espace de l'Europe 10
2010 Neuchâtel,

VZGV Geschäftsstelle
Mainaustrasse 30
Postfach
8034 Zürich
Telefon 044 388 71 88
Telefax 044 388 71 80
www.vzgv.ch
sekretariat@vzgv.ch

Zürich, 1. November 2019

Federas, Stiftung Chance,
Institut für Verwaltungs-
Management und die
Interessengemeinschaft
ICT Zürcher Gemeinden sind
Partner-Organisationen des
VZGV.

Vernehmlassung zum Vorentwurf über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute VZGV vertritt als politisch neutrale Dachorganisation die Interessen Zürcherischer Stadt- und Gemeindeverwaltungen. In diesem Zusammenhang nehmen wir gerne Stellung zum vorliegenden Vorentwurf über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG).

Art.	Stellungnahme
4 Inhalt des IS und Quelle	Hier gilt es vorgängig bei den Systemlieferanten abzuklären, ob die Daten geliefert werden können. Vermutlich müssen einige Lieferanten Anpassungen vornehmen und die Kosten dieser Anpassungen tragen im Normalfall die Kunden – d.h. die Gemeinden.
5 Qualität der Daten im IS	Es entsteht ein neues Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem Bund und die Kosten dafür sind schwierig abzuschätzen. Je nach noch folgenden Auflagen durch den Bund, wie z.B. die Gemeinden ihre Daten zu führen haben, könnten Mehrkosten entstehen. Auch müssen die Gemeinden inskünftig die Möglichkeit haben, sich in einer Arbeitsgruppe vertreten zu lassen. Der Verband der Zürcher Einwohnerkontrollen VZE ist gerne bereit, in einer solchen Arbeitsgruppe Einsitz zu nehmen.
6 Zugriffsberechtigungen	Die Einwohnerkontrollen bzw. –dienste müssten automatisch mit einer Anmeldung beliefert werden.
7 Abfrageoptionen	Wir begrüssen die in Art. 10 formulierte Protokollierung, um Missbräuche zu verhindern und zu bekämpfen.
8 Abfragbare Daten	Es darf nicht ein generelles Personalienabfragesystem erstellt werden, weshalb Geburtsdaten und AHV Nr. etc nicht über dieses Register abgefragt

	werden sollen, was wir als richtig erachten. Die Daten gemäss Art. 4 dienen lediglich der Identifikation. Die Datenaktualität ist sehr wichtig und die Hintergrundinformationen der Einwohnerkontrollen und –dienste bleiben stets bei diesen Amtsstellen. Es gelten die gleichen Grundsätze wie bei der KEP des Kantons Zürich.
10 Protokollierung und Auskunftsrecht	Wir begrüssen diese Ausführungen, geben aber zugleich zu bedenken, dass dadurch enorme Kosten entstehen können.

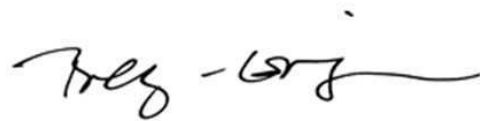
Grundsätzlich begrüssen wir den Datenbezug aus der Kantonalen Einwohnerdatenplattform KEP und die technischen Möglichkeiten sind unserer Meinung nach kostengünstig gegeben. Besorgt sind wir, dass für die Gemeinden und Städte Mehrkosten zu erwarten sind, vor allem durch die Bereinigung der Daten. Die Verarbeitung von Meldungen kann gemäss Kapitel 4.2.4 des erläuternden Berichts zu Mehrkosten und –aufwendungen führen. Hier sind wir eher kritisch, nicht zuletzt aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit ähnlichen Schnittstellen.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und stehen bei weiteren Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Thomas-Peter Binder
Präsident



Lorenz Frey-Eigenmann
Leiter Geschäftsstelle

**Schweiz. Verband Creditreform
(Genossenschaft)**

Teufener Strasse 36
CH-9000 St. Gallen
T +41 71 221 11 80
D +41 71 221 11 90
claudio.federer@creditreform.ch
www.creditreform.ch
www.crediweb.ch

Nur per Mail an:
Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
3003 Bern

9000 St. Gallen, 11. November 2019
svc vernehmlassung adressabfragen.docx / cf

**Vorentwurf eines Bundesgesetzes über das nationale System zur Abfrage
von Adressen natürlicher Personen - Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben im August das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf des Adressdienstgesetzes eröffnet. Wir benutzen gerne die Gelegenheit, uns zu diesem Thema zu äussern.

Aus Sicht des Schweizerischen Verbandes Creditreform krankt diese Vorlage vor allem daran, dass der Zugang zu den vom BFX geführten Adressdaten auf staatliche und staatsnahe Kreise beschränkt werden soll (Art. 6 Abs. 2 VE). Die Wirtschaft stösst seit Jahr und Tag auf exakt die gleichen Schwierigkeiten, die Verwaltungsstellen beklagen, bekommt aber - im Gegensatz zu diesen - keinerlei Hilfestellung, die ihr die Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtern würde. Zu diesen Aufgaben gehört an vorderster Front die eindeutige Identifikation eines Vertragspartners oder Schuldners bzw. die Feststellung seines Aufenthalts (unabdingbar für die Vollstreckung von Forderungen). Die heutige Zersplitterung des Adresswesens auf die Gemeinden (die die Auskunftserteilung teilweise völlig unterschiedlich handhaben) erschwert diese Identifikation unnötigerweise massiv.

Wie aus dem VE hervorgeht, wird die geplante Adressdatenbank zahlreiche Daten enthalten, deren Bekanntgabe die Persönlichkeit der Betroffenen - wenn überhaupt - höchstens minimal tangieren würden. Dies gilt bei "reinen" Identifikationsdaten wie Namen, Vornamen, Wohnadressen ebenso wie für das Datum eines Zu- oder Wegzuges in oder aus einer Gemeinde (somit für die in Art. 3 lit. e. bis n. VE aufgeführten Informationen). Die Geheimhaltung, die damit betrieben werden soll, ist weder nachvollziehbar noch durch ein auf der Hand liegendes Interesse der Informaten gerechtfertigt.

Der Schweizerische Verband Creditreform ist als Genossenschaft mit rund 12'000 Mitgliedern und Kunden sowie 7 Kreisbüros die grösste schweizerische Gläubigervereinigung für Kredit-schutz. Zu seiner Tätigkeit gehört u.a. die Erteilung von Bonitätsauskünften. Mit diesem Instru-ment wird das Risiko von Forderungsausfällen bei Lieferanten und Kreditgebern vermindert und ein wichtiger Beitrag zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit von Firmen, Selbständigerwer-benden und Privatpersonen geleistet. Creditreform verhindert u.a. auch aktiv unnötige Ver-schuldung von Privatpersonen.

Wie unsere mehr als 130-jährige Erfahrung zeigt, lösen unbezahlte Rechnungen regelmässig Dominoeffekte aus. Unternehmen und Private, deren Forderungen nicht beglichen werden, geraten häufig selbst in Schwierigkeiten oder gehen Konkurs. Insolvenzen und fruchtlose Pfän-dungen bescheren den schweizerischen Unternehmen und Privatpersonen dabei Jahr für Jahr Verluste von schätzungsweise CHF 11 Milliarden.

Gemäss der Statistik des BFS beliefen sich 2018 allein die Verluste aus durchgeführten Kon-kursverfahren auf mehr als 2 Milliarden Franken, und das trotz guter Konjunktur. Weitaus grö-sere Ausfälle resultieren jeweils aus den mangels Aktiven eingestellten Konkursen (ca. 50 % aller Verfahren) sowie aus den zehntausenden von Pfändungsverlustscheinen, die gegen Pri-vate und nicht im Handelsregister eingetragenen Kleinunternehmen ausgestellt werden. 2018 mussten rund 1,775 Mio. Pfändungen und 690'000 Verwertungen vollzogen werden. Diese Zahlen sprechen für sich.

Zu den betroffenen Gläubigern gehören u.a. die unzähligen KMU, die Waren oder Dienstleis-tungen auf Rechnung liefern. Dieses Segment bildet bekanntlich die wichtigste Stütze der Schweizer Wirtschaft, u.a. indem es die grösste Zahl von Arbeitsplätzen anbietet. Die KMU ha-ben oft nicht die finanziellen Möglichkeiten, eine kostenintensive Struktur zur Verminderung ihrer Kreditrisiken aufzustellen. Sie sehen sich bereits bei der eindeutigen Identifikation ihrer Kunden oder der Feststellung ihrer aktuellen Adresse allzu häufig mit vermeidbaren Schwie-rigkeiten konfrontiert. Die Fälle, wo sich jemand bei einem Umzug nicht korrekt an- oder ab-meldet, sind nicht selten; lässt sich der Aufenthaltsort eines Schuldners jedoch nicht ermitteln, ist eine noch so berechnete Forderung unter Umständen endgültig verloren.

Ein weiteres, ungelöstes Problem sind die durch die mittlerweile notorische, staatliche Zurück-haltung bei der Bekanntgabe selbst grundlegender Informationen mitbegründeten Verwech-slungsrisiken. Solche treten etwa auf bei Familien, in denen ein Elternteil und ein Kind den glei-chen Vornamen tragen und am gleichen Ort Wohnsitz haben, oder bei Personen mit sehr ge-bräuchlichen Vor- und Familiennamen ("Hans Müller"). Vielfach hilft dann auch die Frage nach dem Geburtsdatum nicht weiter, da dasselbe leicht verfälscht werden kann. Das revidierte Na-mensrecht trägt zusätzlich zu unverschuldeten Falschidentifikationen bei. Nützlich wäre in vie-len Fällen der Bürgerort, aber dieser wird von manchen Gemeinden geradezu als Staatsge-heimnis behandelt, etc.

Der Schweizerische Verband Creditreform beantragt in diesem Sinne, den Zugang zur Adressdatenbank zwecks Verifizierung bestimmter Adressen auch privaten Organisationen bzw. Personen zu ermöglichen, soweit sie Überprüfungen im Sinne von Art. 13 des Datenschutzgesetzes durchzuführen haben.

Aufgrund der oftmals unbefriedigenden Möglichkeiten zur zweifelsfreien Identifikation natürlicher Personen kommt es im Übrigen trotz aller Bemühungen immer wieder zu Verwechslungen, die für alle Beteiligten äusserst peinlich sind und zudem datenschutzrechtliche Implikationen aufwerfen.

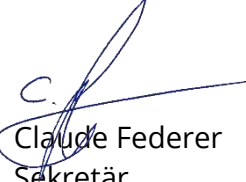
Der Gefahr solcher Verwechslungen könnte mit einem gesamtschweizerischen Personenidentifikator am besten und wirksamsten begegnet werden. Dieser Identifikator müsste insbesondere auch solchen Organisationen zugänglich sein, die im Rahmen von Art. 13 c des Datenschutzgesetzes die Kreditwürdigkeit natürlicher Personen abklären. Ansonsten muss in der Schweiz auch weiterhin Jahr für Jahr ein vermeidbarer Aufwand für Millionen von Identitätsprüfungen getrieben werden. Der Schweizerische Verband Creditreform regt hiermit - zum wiederholten Male - ausdrücklich an, einen solchen Identifikator zu schaffen.

Wir wären Ihnen sehr verbunden, wenn Sie unsere Anregung im Rahmen der weiteren Gesetzgebungsarbeit aufnehmen würden.

Freundliche Grüsse

**Schweiz. Verband Creditreform
(Genossenschaft)**


Raoul Egeli
Präsident


Claude Federer
Sekretär

Bundesamt für Statistik
Espace de l'Europe 10
CH-2010 Neuchâtel

Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Bern, 14. November 2019 sgvisam-KI/is

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgvisam über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 16. August 2019 lädt das eidgenössische Departement des Innern ein, zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgvisam dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Öffentliche Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden sind bei fast allen ihren Tätigkeiten auf eine eindeutige Identifikation der betroffenen Personen und die Kenntnis ihrer Wohnsitze angewiesen. Der neue Dienst für Adressen natürlicher Personen ermöglicht ihnen, aktuelle und frühere Adressen zu suchen und mit den eigenen Daten abzugleichen sowie natürliche Personen mit Wohnsitz an einer Adresse oder in einem bestimmten geographischen Bereich in der Schweiz zu suchen. Die Verwaltungsabläufe können so vereinfacht werden und die Behörden ihre Aufgaben effizienter erfüllen.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird eine gesetzliche Grundlage für die Datenlieferungen aus den kantonalen und kommunalen Einwohnerregistern zum Zwecke des Adressdienstes an das Bundesamt für Statistik (BFS) erlassen. Diese Daten werden gestützt auf das Registerharmonisierungsgesetz (SR 431.02) für die registerbasierte Volkszählung bereits an zentraler Stelle beim BFS zusammengeführt. Die Umsetzung des Adressdienstes verursacht deshalb einen angemessenen administrativen Aufwand.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgvisam lehnt die Vorlage ab. Unter der Voraussetzung, dass private Organisationen und die Wirtschaft in angemessener, im Einzelnen noch zu definierender Weise am neuen Adressdienstgesetz (ADG) partizipieren können, kann der sgvisam die Vorlage unterstützen.

Das Adressdienstgesetz hat zum Ziel, landesweit zum Zweck von behördlicher Tätigkeit Adressen abrufen und überprüfen zu können. Die öffentliche Hand soll dabei gemäss Gesetzesentwurf einen exklusiven Zugang haben. Weitere Nutzniesser sind nicht geplant. Dabei hätten z.B. Unternehmen und Organisationen zum Zweck der eindeutigen Identifikation eines Vertragspartners oder Schuldners ebenso ein Interesse daran, aktuelles und korrektes Adressmaterial konsultieren zu können. Die heutige Zersplitterung des Adresswesens auf die Gemeinden, die z.T. eine ganz unterschiedliche Praxis mit der Auskunftserteilung kennen, erschwert Identifikationen.

Dabei handelt es sich nicht um besonders schützenswerte Daten nach Art. 3 lit. c DSG (SR 235.1). Dieser Befund wird in der Botschaft des Bundesrates (vgl. S. 28) bestätigt. Die verwendeten Daten sind nicht besonders schützenswert und grösstenteils bereits für die Öffentlichkeit zugänglich. Es geht um einfaches Adressmaterial wie Namen, Vornamen, Wohnadressen, Datum des Zu- und des Wegzuges in die Gemeinde.

Unter der Voraussetzung, dass private Organisationen und die Wirtschaft in angemessener, im Einzelnen noch zu definierender Weise am neuen Adressdienstgesetz (ADG) partizipieren können, kann der sgV die Vorlage unterstützen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy
Ressortleiter

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Statistik BFS
Espace de l'Europe 10
2010 Neuchâtel
Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Zürich, 14. November 2019

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz) – Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, unsere Position zum geplanten Adressdienstgesetz darzulegen und reichen Ihnen hiermit gerne unsere Stellungnahme ein.

1 Legitimation und Betroffenheit

Swico ist der Wirtschaftsverband der ICT- und Online-Branche und vertritt die Interessen etablierter Unternehmen und Startups in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Seine über 600 Mitgliedfirmen beschäftigen 56'000 Mitarbeitende und erwirtschaften jährlich einen Umsatz von 40 Milliarden Franken. Sie decken alle Wertschöpfungsstufen digitaler Geschäftsmodelle ab und umfassen insbesondere Hardware, Software, Hosting, IT-Services, Consulting, Digitalmarketing und -kommunikation. Ein Grossteil unserer Mitglieder ist in unterschiedlicher Form von der geplanten Regelung betroffen, einige bieten bereits Systeme zur Adressabfrage an. Swico ist deshalb zur Stellungnahme legitimiert.

2 Stellungnahme

2.1 Bisherige Regelung

Heute stehen privatwirtschaftlich gepflegte, aber öffentlich zugängliche Adressverzeichnisse zur Verfügung. Als Beispiel wird in den Vernehmlassungsunterlagen der Service local.ch der Swisscom genannt. Alternativ steht es einer Behörde frei, bei den Gemeinden, die als Meldegemeinde einer Person in Frage kommen, eine entsprechende Anfrage zu stellen.

2.2 Geplante Regelung

Mit dem Nationalen Adressdienst (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 sollen vereinfacht und öffentliche Aufgaben effizienter wahrgenommen werden können.

2.2.1 AHV-Versichertennummer

Geplant ist die AHV-Versichertennummer, wie schon anderweitig praktiziert, als identifizierendes Merkmal zu verwenden. Behörden oder Dritte sollen unter Angabe der AHV-Versichertennummer Zugriff auf die zugehörigen Adressdaten erhalten. Eine Verwendung der AHV-Nummer ist hier sachfremd und entschieden abzulehnen. Darüber gefährdet eine mehrfache Verwendung der AHV-Versichertennummer für unterschiedliche, und nicht zusammengehörige Zwecke die Datensicherheit.

2.2.2 Finanzierung

Der neue Dienst soll mittelfristig zu einem grösseren Teil über Gebühren finanziert werden. Als Anbieter des geplanten Nationalen Adressdienstes strebt der Bund eine gebührenfinanzierte Kostendeckung von 80 Prozent an (Bericht, S. 22). Die Konkurrenzierung privatwirtschaftlicher Angebote (wie z.B. local.ch) durch gebührenfinanzierte Angebote des Bundes ist wettbewerbsverzerrend und abzulehnen.

2.2.3 Aufwand-Nutzen-Analyse

Im Bericht wird zur gewählten Lösung (S. 6) ausgeführt, dass eine Weiterentwicklung des Nationalen Adressdienstes zu einem Bundespersonenregister, das sämtliche Personendaten der Einwohnerregister von Gemeinden und Kantonen repliziert, nicht geplant und nach Inkrafttreten ohne Anpassung des Gesetzes auch nicht möglich sei. Aufgrund der heute teilweise unterschiedlichen, auf Ebene Gemeinde und Kantone praktizierten Personendatenerfassung dürfte eine Harmonisierung der Datenstrukturen zum Zwecke einer Vereinheitlichung sehr herausfordernd sein. Auch dürfte die unterschiedliche Qualität der von den Gemeinden und Kantonen zur Verfügung gestellten Datensätze sowie die teilweise nicht einheitlich praktizierte Personenerfassung die effektive Nutzbarkeit beeinträchtigen. Die bezweckte Vereinfachung administrativer Prozesse ist zu bezweifeln. Die vorgeschlagene Lösung beurteilen wir deshalb, auch vor dem Hintergrund der bereits privatwirtschaftlich verfügbaren Angebote, als unverhältnismässig und unzureichend.

Aus vorstehenden Gründen lehnen wir das geplante Adressdienstgesetz ab.

Freundliche Grüsse

Swico



Judith Bellaiche
Geschäftsführerin



Christa Hofmann
Head Legal & Public Affairs

De : [Peçon Franca](#)
A : [_BFS-Aemterkonsultationen](#)
Objet : Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques.
Date : lundi, 18 novembre 2019 11:56:32
Pièces jointes : [20191111174618932.pdf](#)
Importance : Haute

Madame, Monsieur,

En date du 16 août 2019, nous avons reçu un courrier qui a retenue toute notre attention.

Nos conseillers communaux ont bien pris connaissance de ce courrier, et ils ont donné un avis favorable quant à ce projet de loi.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations respectueuses.

Commune de Cortaillod
Chemin des Draizes 2 - 2016 Cortaillod - Tél. +41 32 886 51 01 - www.cortaillod.ch

Franca Peçon
Préposée au Contrôle des habitants
Présente les lundis, mardis et jeudis toute la journée, mercredis matin et vendredis matin

Pensons à l'environnement : est-il vraiment nécessaire d'imprimer ce message ?



Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)
Association suisse des services des habitants (ASSH)
Associazione svizzera dei servizi agli abitanti (ASSA)
Associaziun svizra dals servetschs als abitants (ASSA)

Per Mail an:

Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Zürich/Wettingen, 12. November 2019

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Einwohnerdienste sind mit ihren Quelldatenbanken für die neue nationale Adressdatenbank direkt von den Änderungen betroffen. Gerne nehmen wir deshalb dazu Stellung.

1. Generelles

Das Bedürfnis nach einem schweizweiten Adressregister aller Einwohnerinnen und Einwohner ist nachvollziehbar und verständlich. Wie richtig dargelegt, dienen die Einwohnerregister seit jeher als Datenbasis für die Verwaltungstätigkeit auf allen Staatsebenen. Die Einwohnerdienste geben Auskünfte aus den Registern in Form von Einzel- oder Listenauskünften und liefern aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen Daten für unterschiedliche Zwecke an verschiedene Register. Häufig ist jedoch nicht bekannt, bei welcher Gemeinde nachgefragt werden muss, weshalb eine schweizweite zentrale Adressdatenbank tatsächlich ihre Berechtigung hat. Mit der Digitalisierung, die in den vergangenen Jahren Einzug gehalten hat, ist das Bedürfnis nach einer zentralen Datenbank zudem sehr stark angestiegen.

Allerdings stossen eGovernment und andere Projekte nicht alleine aufgrund des fehlenden zentralen Registers an ihre Grenzen, sondern auch aufgrund der fehlenden Bundeskompetenz zur Regelung des Meldewesens.

Präsidium: Carmela Schürmann, stv. Leiterin Personenmeldeamt, Bevölkerungsamt der Stadt Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich, Tel. 044/ 412 32 09, carmela.schuermann@zuerich.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerdienste, Rathaus, Alb.Zwyszigstr. 76, 5430 Wettingen
Tel. 056/ 437 77 41, walter.allemann@wettingen.ch

Dies hat zu unterschiedlichen kantonalen Bestimmungen und Praxen geführt, was bei den Einwohnerinnen und Einwohnern auf Unverständnis stösst. Im Rahmen der Vorlage ist es deshalb aus unserer Sicht notwendig, gleichzeitig eine gesetzliche Grundlage für ein eidgenössisches Melderecht zu schaffen. Wenn man eine wirklich zukunftsfähige Lösung anstreben will, dann muss zuerst das Einwohnerkontroll- und -meldewesen vereinheitlicht werden.

Der VSED fordert deshalb die Schaffung eines eidgenössischen Einwohnermeldegesetzes und eines eidgenössischen Einwohnerregisters mit einer entsprechenden Verfassungsgrundlage. Damit könnten viele Schwierigkeiten vermieden werden, welche aufgrund der heterogenen Gesetzgebung unweigerlich zu erwarten sind. Es macht daher keinen Sinn voreilig ein Adressregister zu schaffen, das einen erheblichen Koordinationsaufwand und Investitionen bei den Gemeinden erforderlich macht, die heutigen technischen Möglichkeiten nicht ausschöpft und somit bereits nach kurzer Zeit überholt sein wird.

2. Gewählte Lösung

Die Idee eines nationalen Adressregisters sowie die verschiedenen Lösungsansätze wurden dem VSED und einigen Vertretern von Gemeinden und Kantonen vor mehreren Jahren vorgestellt. Der Ansatz dieser Lösung damals war, dass sie – gerade weil die Lösung bereits an einer bestehenden Datenlieferung anknüpft - keinen Mehraufwand für die Einwohnerdienste verursachen würde, da keine zusätzlichen oder neuen Rückmeldungen notwendig wären. Die vorliegende Lösung beinhaltet nun aber gerade zusätzliche Massnahmen und Rückmeldungen an die Register. Dies würde für die Einwohnerdienste zu einem erheblichen Mehraufwand führen.

Unter dieser Voraussetzung und aufgrund der in der Zwischenzeit gesammelten Erfahrungen mit der neuen Radio- und Fernsehgebühr **lehnt der VSED die gewählte Lösung entschieden ab.**

Schon heute erhalten die Einwohnerdienste Rückmeldungen von verschiedenen Stellen mit Hinweisen zu Unstimmigkeiten und möglichen Fehlern. Dabei stellt sich häufig heraus, dass es sich sowohl um Schnittstellenfehler, Meldungen aufgrund von Plausibilitätsprüfungen, als auch um sogenannte vermeintliche Fehler handelt. Die Rückmeldungen zu Unstimmigkeiten müssen von den Einwohnerdiensten verarbeitet und geprüft werden. Sie verursachen einen enormen zusätzlichen Abklärungsaufwand, belasten die Einwohnerdienste und weitere involvierte Stellen und nicht zuletzt auch die Bevölkerung.

Da zur Vervollständigung des Adressregisters noch weitere Datenquellen hinzugezogen werden können, würden die Einwohnerdienste nebst den Validierungsmeldungen des BFS im Rahmen der vierteljährlichen Datenlieferungen, den Rückmeldungen der Kantone zusätzlich auch noch von weiteren Stellen Rückmeldungen erhalten. Alle diese Register verfügen über zeitlich verschobene Datenbestände. Es ist also davon auszugehen, dass gleiche Meldungen mehrfach an die Einwohnerdienste geliefert würden. Wenn die Daten im NAD (Nationalen Adressregister) aber bereits wieder überholt sind, macht dies keinen Sinn und es wäre geradezu verheerend die Einwohnerregister, die das Quellregister sind, mehrfach mit Rückmeldungen zu beliefern.

Deshalb ist es elementar, Rückmeldungen nur für aktuell gelieferte Daten vorzunehmen. Die Einwohnerregister sind dynamische Register, die fortwährend nachgeführt werden. Bei jeder zeitverzögerten

Präsidium: Carmela Schürmann, stv. Leiterin Personenmeldeamt, Bevölkerungsamt der Stadt Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich, Tel. 044/ 412 32 09, carmela.schuermann@zuerich.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerdienste, Rathaus, Alb.Zwysigstr. 76, 5430 Wettingen
Tel. 056/ 437 77 41, walter.allemann@wettingen.ch

Abfrage kann es sein, dass die Daten nicht mehr dem aktuellen Stand der Einwohnerregister entsprechen. Alleine die Stadt Zürich hat monatlich über 10'000 Zu-, Weg- und Umzüge; dazu kommen nochmals bis zu 2'000 Mutationen zu Zivilstandsereignissen wie Geburt, Tod, Namensänderung, usw. Dies führt unweigerlich dazu, dass die Verwaltungsstellen bei den Einwohnerdiensten rückfragen bzw. um die aktuelle Adresse nachfragen. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Auskunftsanfragen bei den Gemeinden signifikant zunehmen würden.

3. Verfassungsmässigkeit

Gemäss Vorentwurf ist der Aufbau eines nationalen Adressdienstes eine inhärente Bundeszuständigkeit ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage, wobei subsidiär gemäss den gesetzestechnischen Richtlinien Art. 173 Abs. 2 BV zu nennen ist.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob der Aufbau eines nationalen Adressdienstes eine inhärente Bundeszuständigkeit ist, dem Bund somit diese Kompetenz stillschweigend zugewiesen werden kann oder ob es sich um eine neue Bundeszuständigkeit handelt.

Inhärente Bundeszuständigkeiten ergeben sich aus der Existenz und der Natur der Eidgenossenschaft. Für sie fehlt eine explizite Zuweisung einer Kompetenz an den Bund, weshalb in der Regel subsidiär Artikel 173 Abs. 2 BV als Kompetenzgrundlage zu nennen ist. Inhärente Bundeszuständigkeiten sind unter anderem die Schaffung von Bundesbehörden, die Regelung der Aufgaben und Zuständigkeiten dieser Behörden sowie die Verfahren. (Als Beispiele sind zu nennen die Kompetenz zum Erlass von interkantonalem Kollisionsrecht, das Recht zur Bestimmung der schweizerischen Hoheitszeichen, das Publikationsgesetz.)

Artikel 173 Abs. 2 BV betrifft zudem einzig die Kompetenzverteilung zwischen Bundesorganen – und nicht diejenige zwischen Bund und Kantonen (vgl. dazu die Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes (GTR)).

Unseres Erachtens kann aufgrund der Tragweite des Vorhabens und der Verschiedenheit und Anzahl der involvierten Beteiligten die Schaffung eines schweizweiten Adressregisters nicht als inhärente Bundeszuständigkeit qualifiziert und subsidiär auf Art. 173 Abs. 2 BV abgestützt werden. Vielmehr begründet die Schaffung eines schweizweiten Adressregisters eine neue Bundeszuständigkeit, für welche eine explizite verfassungsmässige Grundlage im Sinne von Art. 42 Abs. 1 BV¹ zu schaffen wäre. Im Weiteren könnte mit einer Verfassungsänderung gleichzeitig auch einem eidg. Gesetz zum Einwohnerkontroll- und -meldewesen in der Schweiz Rechnung getragen werden.

Die Bundesverfassung von 1874 enthielt sogar eine Verfassungsgrundlage, welche dem Bund die Kompetenz zuwies, ein Gesetz zu Niederlassung und Aufenthalt für Schweizer Bürger und Bürgerinnen zu erlassen (aArt. 47 BV). Mit der Revision der Bundesverfassung von 1999 entfiel jedoch diese Grundlage.

¹ Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.

4. Zu den einzelnen Bestimmungen der Vorlage:

Art. 1 Abs. 2 lit b.

Diese Bestimmung hat zum Zweck, die Verwaltungsabläufe in Zusammenhang mit der Abfrage von Adressen zu vereinfachen und es den zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen zu ermöglichen, ihre Aufgaben effizienter zu erfüllen.

Aus unserer Sicht wird mit dem Nationalen Adressdienst, so wie er angedacht ist, das Ziel, die Verwaltungsabläufe zu vereinfachen nur unzureichend erreicht, die Einwohnerdienste würden gar von Mehraufwänden betroffen sein.

Art. 3 Abs. 1 Bst. f

Im Hinblick darauf, dass die Hoheit über die Daten weiterhin bei den liefernden Stellen aus Gemeinden und Kantonen bleibt, ist es sinnvoll, im Bereich des Datenschutzes Abgrenzungsfragen bei der Zuständigkeit zu vermeiden und diese einheitlich zu regeln.

Art. 4 Abs. 1

Es fragt sich und ist aus datenschutzrechtlicher Sicht kritisch, weshalb all die aufgeführten Daten im Adressverzeichnis benötigt werden, wenn doch gemäss Art. 8 nur ein Teil dieser Daten abgefragt werden kann. Insbesondere dürften aus unserer Sicht die Aufenthaltsadresse oder die Daten aus dem Gebäuderegister nicht relevant sein.

Die Aussage in den Erläuterungen (S. 28 unter Art. 4 Abs. 1), dass die verwendeten Daten nicht besonders schützenswert sind und grossteils bereits für die Öffentlichkeit zugänglich sind, stimmt so nicht ganz. Aus dem Einwohnerregister werden an Private in der Regel nur Einzelauskünfte über bestimmte Personen erteilt, je nach Kanton und Gemeinde wird auch für die Bekanntgabe der Adresse sogar ein Interessensnachweis verlangt. Die Wohnungs- oder Gebäudenummer werden Privaten (also der Öffentlichkeit) grundsätzlich nicht bekanntgegeben.

Die Daten aus dem GWR sind nicht nötig für eine Auskunft aus dem Adressregister:
lit. c und d sind ersatzlos zu streichen.

Unter lit. e sollte man sich auf den amtlichen Namen beschränken. **Die Verwendung weiterer Namen ist zu streichen**, da dies in der Praxis verwirrend ist und zu Missverständnissen führt.

Zu beachten ist, dass verschiedene Rechtsbeziehungen an den zivilrechtlichen Wohnsitz anknüpfen, die Einwohnerdienste jedoch den melderechtlichen Wohnsitz (Niederlassung) erfassen. Der melderechtliche Wohnsitz ist zwar ein Indiz für den zivilrechtlichen Wohnsitz, muss aber nicht mit ihm übereinstimmen. Jede Person hat einen zivilrechtlichen Wohnsitz, ein melderechtlicher Wohnsitz (Niederlassung) kann hingegen durchaus fehlen.

Es ist unklar, aus welchen Gründen man für einen Adressdienst zusätzlich die Aufenthaltsgemeinde erfassen möchte. Aus melderechtlicher Sicht ist die Niederlassungsgemeinde massgebend für Rückfragen zur Adresse und zum Wohnsitz. Das Führen der Aufenthaltsgemeinde kann zu Verwirrung bei den abfragenden Stellen und zu Doppelspurigkeiten führen.

Zu streichen sind Aufenthalt und Aufenthaltsgemeinde.

Präsidium: Carmela Schürmann, stv. Leiterin Personenmeldeamt, Bevölkerungsamt der Stadt Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich, Tel. 044/ 412 32 09, carmela.schuermann@zuerich.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerdienste, Rathaus, Alb.Zwyszigstr. 76, 5430 Wettingen Tel. 056/ 437 77 41, walter.allemann@wettingen.ch

j. Niederlassung

k. Niederlassungsgemeinde

Art. 4 Abs. 2

Unklar ist, was gemeint ist, dass das BFS noch weitere Datenquellen hinzuziehen oder darauf zugreifen will, insbesondere, dass es auch denkbar wäre, die Daten der Schweizerischen Erhebungsstelle für Radio- und Fernsehen zu verwenden (vgl. Erläuterungen Seite 29).

Weshalb sollen durch den Bundesrat weitere Stellen bestimmt werden, von denen das BFS Daten zur Vervollständigung beziehen kann? Wie wird dies mit den ursprünglich liefernden Stellen koordiniert? Diese Vorgehensweise würde unweigerlich zu Verwirrung und zu weiteren Aufwänden seitens der Einwohnerdienste führen.

In einem solchen Fall wäre es zielgerichteter, zuerst ein Zentrales Einwohnerregister zu schaffen und die weiteren Stellen dann aus dieser Quelle zu beliefern.

Art. 5

Abs. 1 und Abs. 2 ist unseres Erachtens widersprüchlich. (siehe auch Seite 1 Punkt 3 unserer Stellungnahme)

Einerseits besagt Abs. 1, dass die Qualität mindestens der Qualität der Daten entsprechen soll, die das BFS gemäss dem RHG vom 23. Juni 2006 erhebt. Abs. 2 besagt, dass das BFS zusätzliche Massnahmen ergreifen kann, um die Qualität der Daten zu verbessern, die es im Informationssystem speichert. Dies kann unseres Erachtens also dazu führen, dass das BFS die bisherigen für die Statistiklieferung genügenden Toleranzschwellenwerte senken wird. Natürlich ist es sinnvoll, und auch im Interesse der Gemeinden, ihre Einwohnerregister auf qualitativ hohem Niveau zu führen. Dies wird jedoch zu einem erheblichen zusätzlichen Aufwand bei den Gemeinden führen und Auswirkungen auf deren Personalbedarf haben. Anzumerken ist, dass im Melderecht aus bestimmten Gründen durchaus "Lücken" vorkommen können.

Anpassung: Abs. 2 ist zu streichen.

Die Bestimmung unter Abs. 3 bekräftigt unsere, in dieser Vernehmlassung mehrfach erwähnten Befürchtungen, dass für die Gemeinden und deren Einwohnerdienste ein beträchtlicher Mehraufwand entstehen wird.

Art. 6 Abs. 1

Dass die Zugriffsberechtigung auf die nationale Adressdatenbank ein Gesuch erfordert, ist richtig. Ein solches muss allerdings in jedem Fall geprüft werden. Es muss sichergestellt sein, dass nur die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendigen Personendaten bekannt gegeben werden.

Art. 6 Abs. 2

Wenn die AHV-Nummer als Kriterium für die Zugriffsbewilligung verwendet wird, werden Stellen vom Bezug der Adressdaten ausgeschlossen, wenn sie die AHV-Nummer nicht verwenden dürfen, obwohl sie ggf. die Notwendigkeit des Abrufverfahrens für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben nachwei

Präsidium: Carmela Schürmann, stv. Leiterin Personenmeldeamt, Bevölkerungsamt der Stadt Zürich,
Stadthausquai 17, 8022 Zürich, Tel. 044/ 412 32 09, carmela.schuermann@zuerich.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerdienste, Rathaus, Alb.Zwysigstr. 76, 5430 Wettingen
Tel. 056/ 437 77 41, walter.allemann@wettingen.ch

sen können. Andererseits soll die Möglichkeit, die AHV-Nummer zu führen nicht automatisch – d.h. ohne Prüfung der gesetzlichen Notwendigkeit – einen Zugriff auf den Nationalen Adressdienst gewährleisten.

Art. 6 Abs. 3 und 4

Wir unterstützen, den Umfang der Zugriffsberechtigungen der abfragenden Stellen von ihren gesetzlichen Aufgaben abhängig zu machen.

Ergänzung: Abfrageberechtigte Stellen dürfen im Abrufverfahren nur jene Daten einsehen, die sie für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

Zu klären ist, inwiefern die Einwohnerdienste als "Datenowner" bei der Erteilung der Zugriffsberechtigungen ein Mitspracherecht haben.

Art. 8 Abs. 2

Personen mit einer Datensperre werden im NAD nicht angezeigt. Mit dem nationalen Adressdienst erhalten eine Vielzahl von Verwaltungsstellen Zugang im Abrufverfahren zu bestimmten Daten aus den Einwohnerregistern der Gemeinden. Für den Schutz der Privatsphäre dieser Personen begrüssen wir grundsätzlich diese Lösung. Dies vor allem auch im Hinblick darauf, dass der NAD für weitere Stellen zugänglich gemacht werden soll. Damit wäre insbesondere ein besserer Schutz von Personen gewährleistet, die an Leib und Leben bedroht sind. In der praktischen Umsetzung sehen wir jedoch große Schwierigkeiten. Die Errichtung einer Adresssperre ist kantonal unterschiedlich geregelt. Hinzu kommt, dass das Verfahren für die Datenbekanntgabe bei Personen mit Adresssperre für die Einwohnerdienste sehr zeitintensiv ist, da oftmals Interessensnachweise eingefordert und Interessensabwägungen vorgenommen werden müssen. Weiter besteht die Gefahr, dass die Anzahl der Personen, die ihre Daten sperren lassen, massiv ansteigt, was die Idee des Nationalen Adressdienstes unterwandern würde.

Zu prüfen ist deshalb, ob die Datensperre nur für einen gewissen Nutzerkreis gelten soll (z.B. bei einer Abfrage durch die dezentrale Verwaltung oder durch Dritte) und die zentrale Verwaltung die Adresse angezeigt erhielte mit dem Hinweis, dass eine Datensperre gegenüber Privaten existiert. Mit einer eidgenössischen Regelung zum Einwohner- und Melderecht könnten unter dem zukünftigen neuen Datenschutzrecht solche Fragen aufgenommen werden und schweizweit zusammen mit dem eidg. sowie den kantonalen Datenschutzstellen neue Lösungen gefunden werden.

Art. 9 Abs. 1 lit. a

Der Umfang der möglichen gesetzlichen Aufgaben ist genauer zu umschreiben.

Art. 12 Abs. 1

Die Gebührenbefreiung der Gemeinden und Städte, deren Einwohnerdienste das Quellregister führen, sehen wir als Voraussetzung. Diese soll auch für die strukturierte Abfrage gelten, die sicher auch für die Datenbereinigungen notwendig sein wird.

Präsidium: Carmela Schürmann, stv. Leiterin Personenmeldeamt, Bevölkerungsamt der Stadt Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich, Tel. 044/ 412 32 09, carmela.schuermann@zuerich.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerdienste, Rathaus, Alb.Zwyszigstr. 76, 5430 Wettingen
Tel. 056/ 437 77 41, walter.allemann@wettingen.ch

Art. 12 Abs. 3

In diesem Absatz wird lediglich Bezug auf die Kosten des Bundes genommen, welche durch seine Gebühreneinnahmen zu 80% gedeckt werden sollen.

Das Gesetz berücksichtigt dabei nicht die durch das ADG entstehenden zusätzlichen organisatorischen und technischen Aufwände der Gemeinden. Die Regelung einer angemessenen Entschädigung der Einwohnerdienste ist deshalb ins Gesetz aufzunehmen.

Sofern das Projekt weiterverfolgt wird, empfehlen wir unbedingt den Einbezug von Fachpersonen aus den Einwohnerdiensten. Wegen des zu erwartenden Aufwandes im Rahmen einer Arbeitsgruppe, in Entscheidungsgremien oder konstanten Begleitgruppen, sollen die delegierten Fachpersonen respektive deren Gemeinden eine Aufwandsentschädigung erhalten.

Um diesen Anliegen Rechnung zu tragen, beantragen wir die Aufnahme eines Artikels 13 ADG.

Ergänzung (neu):

Art. 13 ADG

Abs. 1:

Für Adressabfragen, welche gegen eine Gebühr an gewinnorientierte öffentlich-rechtliche Institutionen oder Private weitergegeben werden, erhalten die Einwohnerdienste vom Bund eine Entschädigung.

Abs. 2:

Die Gemeinden erhalten vom Bund einen Anteil an ihre Investitions- und Anpassungskosten im Zusammenhang mit dem Betrieb des nationalen Adressdienstes. Zusätzlich werden sie entschädigt, falls den Einwohnerdiensten im Zusammenhang mit dem Betrieb des nationalen Adressdienstes ein höherer Personalaufwand entsteht.

Abs. 3:

Die Mitarbeit von Fachvertreterinnen und -vertretern aus den Einwohnerdiensten in Projekten oder Gremien des nationalen Adressdienstes wird nach Aufwand entschädigt.

Abs. 4:

Der Bundesrat regelt die Höhe der einzelnen Entschädigungen.

Hinweis zum erläuternden Bericht:

Aus dem Gesetz geht nicht klar hervor, wer nun "Datenowner" der Daten ist, die in der nationalen Adressdatenbank gespeichert werden. Im erläuternden Bericht wird erwähnt, dass die Gemeinden die Korrekturen der Daten vornehmen müssen. Daraus kann abgeleitet werden, dass die Datenhoheit bei den Einwohnerdiensten verbleibt. Dies wird im Vorentwurf zum neuen Adressdienstgesetz jedoch nicht klar festgehalten.

Präsidium: Carmela Schürmann, stv. Leiterin Personenmeldeamt, Bevölkerungsamt der Stadt Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich, Tel. 044/ 412 32 09, carmela.schuermann@zuerich.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerdienste, Rathaus, Alb.Zwysigstr. 76, 5430 Wettingen
Tel. 056/ 437 77 41, walter.allemann@wettingen.ch

Abschliessendes

Zusammenfassend ist der VSED überzeugt, dass vor dem Aufbau eines nationalen Adressdienstes die Grundlage für ein eidgenössisches Melderecht geschaffen werden muss. Wir erachten deshalb den gewählten Lösungsansatz als unzureichend und schlagen einen eigentlichen „Projektchange“ vor. Dies würde auch die Gelegenheit bieten, die kantonalen Datenschutzbestimmungen im Zusammenhang mit der Bekanntgabe von Daten aus den Einwohnerregistern neu und einheitlich zu regeln.

Unser Verband pflegt mit dem Bundesamt für Statistik seit Jahren eine gute und konstruktive Zusammenarbeit und wir schätzen den Dialog mit den Verantwortlichen sehr. Mit der Berücksichtigung unserer Anliegen ermöglichen Sie den Aufbau eines Nationalen Adressregisters, welches die heutigen Ansprüche erfüllt und auch nachhaltig ist. Für ergänzende Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Einwohnerdienste



Carmela Schürmann, Präsidentin



Walter Allemann, Sekretär

Kopie:

Schweizerischer Gemeindeverband, Bern
Schweizerischer Städteverband, Bern
Schweizerische Informatikkonferenz

Präsidium: Carmela Schürmann, stv. Leiterin Personenmeldeamt, Bevölkerungsamt der Stadt Zürich,
Stadthausquai 17, 8022 Zürich, Tel. 044/ 412 32 09, carmela.schuermann@zuerich.ch

Sekretariat: Walter Allemann, Leiter Einwohnerdienste, Rathaus, Alb.Zwysigstr. 76, 5430 Wettingen
Tel. 056/ 437 77 41, walter.allemann@wettingen.ch

BKW Energie AG
Markets & Regulation
Viktoriaplatz 2
3013 Bern

www.bkw.ch

Ihre Kontaktperson
Urs Meister
Telefon +41 79 586 13 77
urs.meister@bkw.ch

Bundesamt für Statistik BFS
Espace de l'Europe 10
CH-2010 Neuchâtel

Bern, 19. November 2019

Stellungnahme zu zum neuen Adressdienstgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir begrüssen grundsätzlich, dass mit dem neuen Gesetz die Grundlage zur Schaffung eines zentralen Adressdienstes zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen geschaffen werden soll. Die damit einhergehende verbesserte Datenqualität, effizientere Verwaltung sowie zuverlässigere Prozesse sprechen für die Einführung des nationalen Adressdienstes (NAD). Allerdings beschränkt der Gesetzesentwurf die Zugriffsberechtigung auf den NAD ausschliesslich auf Behörden, Organisationen und Personen mit Berechtigung zur Nutzung von AHV-Nummern. Neben den genannten Anspruchsgruppen besteht eine Vielzahl weiterer Organisationen und Personen, die aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags Adressinformationen oder Wohnsitzangaben benötigen, aber keine Berechtigung für AHV-Nummern haben. Dazu gehören unter anderen die Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft.

Die BKW als Energieversorgungsunternehmen ist gemäss dem Stromversorgungsgesetz (StromVG) verpflichtet, alle Konsumenten in der Grundversorgung jederzeit mit gewünschter Menge an Elektrizität beliefern zu können. Für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags ist die BKW auf Adressinformationen oder Wohnsitzangaben angewiesen. Im Erläuterungsbericht zum neuen Adressdienstgesetz wird davon ausgegangen, dass pro Jahr rund 10% der Bevölkerung ihren Wohnsitz wechseln. Jeder Wohnortswechsel bedingt bei der BKW aufwändige Vertragsanpassungen und Bearbeitungen in Systemen. In der Praxis wird dies ausserdem dadurch erschwert, dass viele Umzüge von den Konsumenten nicht oder nur mit grosser Verspätung gemeldet werden. Dadurch fallen Zusatzaufwendungen im Zusammenhang mit den Abschlussabrechnungen an, so z.B. nicht zugestellte Schreiben, Rechercheaufwand zur Ermittlung des neuen Wohnsitzes von Konsumenten, Abklärungen mit Einwohnerdiensten. Allein bei der BKW werden jährlich mehrere 10'000 Rechnungen und Mahnungen als nichtzustellbar retourniert.

Der Zugriff auf ein NAD kann für die Energieversorgungsunternehmen hohen Nutzen stiften, indem vor allem die oben genannten Umtriebe und damit verbundene betriebsinterne prozessuale Aufwände reduziert werden können, was wiederum den Konsumenten durch tiefere Kosten zugutekäme. Hierfür ist eine Anpassung des Art. 6 Abs.

2 des Adressdienstgesetzes erforderlich. Auch Organisationen und Personen, die nicht zur Verwendung der AHV-Nummer berechtigt sind aber einen gesetzlichen Versorgungsauftrag haben, sollen als Zugriffsberechtigte definiert werden.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bei der weiteren Behandlung des Geschäfts bedanken wir uns im Voraus und stehen Ihnen für Fragen gern zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

BKW Energie AG



Dr. Urs Meister
Leiter Markets & Products



Christoph Bigler
Leiter Business Services

Eidgenössisches Departement des Innern
EDI
Herr Bundesrat Alain Berset
3003 Bern

per E-Mail:
aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Zürich, 19. November 2019

Stellungnahme des HEV Schweiz

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Einleitende Bemerkung

Mit Ihrem Schreiben vom 16. August 2019 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) eröffnet. Der HEV Schweiz ist mit seinen rund 340'000 Mitgliedern der grösste Vertreter der Haus-, Grund- und Stockwerkeigentümer in der Schweiz. Da die Interessen unserer Mitglieder von der Änderung des ADG betroffen sind, halten wir Folgendes fest.

II. Allgemein

Heute liegen die Wohnsitzadressen den einzelnen Verwaltungen nur teilweise aktuell vor. Die Datenhoheit über die Adressdaten liegt bei den Gemeinden. Heute ist es 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. Diesem Problem will der Bundesrat nun Abhilfe schaffen. Das neue Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) schafft die Grundlage, damit das Bundesamt für Statistik (BFS) einen nationalen Adressdienst bereitstellen und dessen Informationssystem betreiben kann. Gemeinden, Kantone und die Bundesverwaltung sowie zugriffsberechtigte Dritte sollen auf aktuelle und ehe-

malige Wohnadressen der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz zugreifen können. Das Gesetz hat zum Ziel, die administrativen Prozesse zu vereinfachen. Öffentliche Aufgaben sollen effizienter wahrgenommen werden. Im Informationssystem enthalten sein soll nebst dem Namen, Wohnadresse, Daten des Um- und Wegzugs, die AHV-Nummer, die Gebäudenummer des Bundesamtes für Statistik (BFS) und amtlicher Gemeindenamen, den Gebäudeidentifikator nach dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR), den Wohnungsidentifikator nach dem GWR. Die Erteilung der Zugriffsberechtigung erfordert ein Gesuch beim BFS der nach dem AHVG zur systematischen Verwendung berechtigter Institutionen und Personen. Ein Gesuch kann zudem stellen, wer im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben die Adresse einer natürlichen Person mit Wohnsitz in der Schweiz benötigt (z.B. Kranken-, Ausgleichs- und Pensionskassen sowie Unfallversicherungen). Das Gesetz regelt auch die Nutzungsbedingungen. Die Abfrage einer bestimmten Person erfolgt mittels der AHV-Versichertennummer. Folglich kann nur nach Personen gesucht werden, die den verschiedenen Verwaltungen bereits aufgrund gesetzlicher Aufgaben bekannt sind. Die betroffenen Personen haben die Möglichkeit nachzuvollziehen, wer ihre Adressdaten wann abgefragt hat. Die Daten sollen für die Dauer von zehn Jahren im Informationssystem aufbewahrt werden.

1. Ablehnung der systematischen Verwendung der AHV-Nummer

Das Problem der systematischen Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator stellte sich bereits im Rahmen der Revision des Zivilgesetzbuches (ZGB)- im Bereich Personenstand und Grundbuch. Der HEV Schweiz lehnt die Verwendung aus Gründen des Datenschutzes und der Missbrauchsgefahr nach wie vor ab. Auch Adrian Lobsiger, eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, und die kantonalen Datenschutzbeauftragten lehnen die derartige Verwendung der AHV-Nummer ab. Eine Verknüpfung der verschiedenen Register birgt enormes Missbrauchspotential und erleichtert den „Identitätsklau“ immens. Eine ETH-Studie von Prof. Dr. David Basin teilt diese Meinung. Sie hält fest, dass bereits jetzt in über 14'000 administrativen und organisatorischen Registern persönliche und sensible Daten gespeichert und mit der AHV-Nummer indexiert sind. Sowohl die AHV-Nummer als auch Vorname, Nachname und Geburtsdatum werden in diesen Registern verwendet, um Personen mit Daten zu verknüpfen. Falls die Daten entwendet werden, sind die dazugehörigen Personen deshalb identifizierbar. Die Verknüpfung der verschiedenen Register ermöglicht es Angreifern, umfangreiche Informationsprofile der betroffenen Personen zu erstellen, so die Studie. Diesem Missbrauchsrisiko gilt es Einhalt zu gebieten und der „Identitätsklau“ muss verhindert werden. Mit dem automatischen Informationsaustausch in Steuer-sachen wird die AHV-Nummer, welche als Steueridentifikator dient, sogar an Finanzinstitute in über 50 Staaten und Territorien übermittelt. Dies erhöht das Risiko des Missbrauchs enorm. Immer mehr Gesetze sehen die Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator vor. Das Thema war in der parlamentarischen Diskussion stark umstritten. Trotz aller Risiken beschloss das Parlament letztendlich, die AHV-Nummer als Personenidentifikator zu verwenden, weshalb diese inskünftig direkt im Grundbuch vermerkt wird (nArt. 949b ZGB). Das hat auch eine landesweite Grundstücksuche mittels AHV-Nummer durch Behörden zur Folge. Der gläserne Bürger rückt damit immer mehr in greifbare Nähe.

2. Vernachlässigbare Verwechslungsgefahr

Sowohl bei dieser Vorlage als auch bei der ZGB-Revision im Bereich Grundbuch wird die systematische Verwendung der AHV-Nummer damit begründet, dass Verwechslungen von Personen vermieden werden könnten. Die Genauigkeit der Bestimmung der Personenanga-

be, welche beispielsweise für die Zwecke des elektronischen Grundbuchs erforderlich ist, kann auch mit Angabe des Namens und des Geburtsdatums erreicht werden. Die Verwendung der AHV-Nummer ist zudem ungeeignet zur Bestimmung der Eigentümerschaft etc. an Grundstücken, da Erbgemeinschaften, Genossamen und insbesondere auch Personen im Ausland über keine solche Nummer verfügen.

Das im erläuternden Bericht zur Revision des AHVG angeführte Beispiel, dass im Telefonbuch 950 private Telefonanschlüsse auf Peter Müller lauten würden und sich durch die Registrierung eines eindeutigen Personenidentifikators in einer Datenbank die Verwechslungsgefahr beseitigen liesse, schlägt völlig fehl. Zusätzliche Attribute wie beispielsweise die Adresse vermögen diese Verwechslung bereits zu vermeiden. Auch die vorliegende Verwendung der AHV-Nummer ist für Datenbanken gedacht, wo weitere Identifikationsattribute (wie beispielsweise das Geburtsdatum) zur Verfügung stehen. Eine mögliche Verwechslungsgefahr ist vernachlässigbar gering. Das bestehende System funktioniert. Die systematische Verwendung der AHV-Nummer zur Personenidentifikation ist daher weder notwendig noch zweckmässig.

3. Erhöhte Missbrauchsgefahr

Die geplante Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator durch sämtliche zur AHV-Nummerverwendung berechtigter Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie Organisationen und Personen, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabe die Adressen natürlicher Personen mit Wohnsitz in der Schweiz benötigen, erhöht die Missbrauchsgefahr umso mehr. Gemäss erläuterndem Bericht, S. 20, sollen geschätzt mehr als 5'749 Zugriffsberechtigte bestehen, wovon ca. 2'000 eine hohe Nutzung aufweisen würden. Missbräuche bei einer derart hohen Zahl von Zugriffsberechtigten könnten vom BFS schlicht nicht festgestellt werden.

4. Sicherheitskonzept liegt nicht vor

Die ETH-Studie von Prof. Dr. David Basin hält fest, dass die Systeme auf Stufe Kantone, Gemeinden oder in nichtstaatlichen Organisationen wie Spitäler und Schulen, die bereits jetzt zur Verwendung der AHV-Nummer zur Personenidentifikation ermächtigt sind, im Allgemeinen wesentlich weniger sicher sind, als diejenigen des Bundes. Zwar wird in der Vorlage versucht, den mit der systematischen Verwendung der AHV-Nummer verbundenen Datenschutzrisiken mit technischen und organisatorischen Massnahmen, periodischen Risikoanalysen und Sanktionen bei Nichteinhaltung zu begegnen. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, dass das Vorliegen des Sicherheitskonzepts für Personenidentifikatoren (Umsetzung der Kommissionsmotion 17.3968) nicht zuerst abgewartet wurde, bevor das AHVG in diesem Bereich geändert werden soll. Das Sicherheitskonzept hat zum Ziel, aufzuzeigen, wie den Risiken - verbunden mit der Verwendung der AHV-Nummer als einziger Personenidentifikator - zu begegnen ist. Zudem soll darin aufgezeigt werden, wie der Datenschutz bei der Verwendung von Personenidentifikationsnummern durch Kantone, Gemeinden und Dritte verbessert werden kann. Gestützt auf das Konzept und die eruierten Risiken hätte entschieden werden können, ob die systematische Verwendung der AHV-Nummer überhaupt eingeführt wird und falls ja, wie die notwendigen und wirksamen Massnahmen auszugestalten sind. Die in der Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen und die periodischen Risikoanalysen vermögen nicht zu überzeugen, wäre es doch unerlässlich, die Risiken erstmals vertieft und eingehend zu eruieren. Mit der vorliegenden Änderung wird auch der klare Wille des Nationalrats missachtet, welcher die Kommissionsmotion (17.3968) am 18. September 2018 dem Bundesrat überwies und das Konzept in Auftrag gab.

Auch im Lichte von Art. 13 Abs. 2 BV erscheint dieses Vorgehen fragwürdig. Art. 13 Abs. 2 BV kann als Anweisung an den Gesetzgeber verstanden werden, alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, um Bürger vor missbräuchlicher Verwendung ihrer persönlichen Daten zu schützen und als Aufgabe für den Gesetzgeber, sicherzustellen, dass die Behörden mit Personendaten sorgsam umgehen. Wie können diese Aufgaben erfüllt werden, wenn die Grundlage für das notwendige Mass des Schutzes - das Sicherheitskonzept - nicht vorliegt?

III. Zur Vorlage

Art. 4 ADG: Inhalt des Informationssystems und Quelle der Daten

Gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a ADG soll das Informationssystem die AHV-Nummer enthalten. Aufgrund des Datenschutzes und Persönlichkeitsschutzes lehnt dies der HEV Schweiz im Sinne der vorhergehenden Ausführungen klar ab. Zudem wird vorgeschlagen, den Gebäudeidentifikator gemäss GWR und den Wohnungsidentifikator gemäss GWR aufzunehmen (Art. 4 Abs. 1 lit. c und g ADG). Hierfür besteht keine Notwendigkeit. Für die Identifikation einer natürlichen Person und den Zweck der Ermittlung des bisherigen und aktuellen Aufenthalts ist die Erfassung der Adresse völlig ausreichend.

Forderung HEV Schweiz:

Art. 4 Abs. 1 it. a, lit. c und lit. d ist ersatzlos zu streichen.

Art. 6 ADG: Erteilung der Zugriffsberechtigung

Gemäss Art. 6 ADG sollen Behörden, Organisationen und Personen ein Gesuch zum Zugriff auf das Informationssystem stellen können, welche nach AHVG systematisch die AHV-Nummer verwenden dürfen (Art. 6 Abs. 2 lit a ADG) und die im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen natürlicher Personen mit Wohnsitz in der Schweiz benötigen (Art. 6 Abs. 2 lit. b ADG). Das bedeutet faktisch, dass mit wenigen Ausnahmen fast alle Behörden ein Gesuch stellen dürften, gemäss erläuterndem Bericht geschätzt mehr als 5'749 (!). Der Kreis der Zugriffsberechtigten ist massiv einzuschränken.

Forderung HEV Schweiz:

Die Zugriffsberechtigung ist viel zu weit gefasst. Sie ist im Gesetz klar zu beschränken. Art. 6 Abs. 2 lit. a und b ADG hat den Kreis der Zugriffsberechtigten dahingehend einzuschränken, dass nur jene Behörden und Organisationen auf das Informationssystem Zugriff erhalten, welche tatsächlich für ihre behördliche Tätigkeit darauf angewiesen sind.

Art. 7 ADG: Abfrageoptionen

Gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. b ADG sollen die zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen natürliche Personen mit Wohnsitz an einer Adresse oder in einem geographischen Bericht in der Schweiz suchen. Diese Suche ist explizit auf Verwaltungseinheiten des Umwelt- und Bevölkerungsschutzes zu beschränken. Für eine Beurteilung der Gefahrenlage, wie viele Personen von biologischen oder chemischen Gefahr bedroht sind, ist es sinnvoll, dass diese Behörden über die genauen Zahlen verfügen. Für weitere Behörden etc. besteht kein öffentliches Interesse an dieser Abfrageoption.

Forderung HEV Schweiz:

Art. 7 Abs. 1 lit. b ADG ist wie folgt abzuändern:

„die Suche nach natürlichen Personen mit Wohnsitz an einer Adresse oder in einem geografischen Bereich in der Schweiz ist beschränkt auf die Verwaltungseinheiten des Umwelt- und Bevölkerungsschutzes.“

Die Abfrage im Informationssystem soll mit der AHV-Nummer erfolgen (Art. 7 Abs. 2 ADG). Eine weitere Verknüpfung von Registern lehnt der HEV Schweiz dezidiert ab (siehe II. Allgemein). Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Abfrage nicht nur mit Namen und Vornamen erfolgen soll. Eventualiter ist ein nicht sprechender, sektorieller Personenidentifikator zu schaffen, mit welchem die Suche im Informationssystem erfolgt. Auf die Verwendung der AHV-Nummer ist in jedem Fall zu verzichten.

Forderung HEV Schweiz:

Art. 7 Abs. 2 ADG ist ersatzlos zu streichen.

Eventualiterforderung: Art. 7 Abs. 2 ADG ist wie folgt abzuändern:

„Die Abfrage nach Absatz 1 Buchstabe a erfolgt anhand eines nicht sprechenden, sektoriellen Personenidentifikators.“

Art. 9 ADG: Pflichten der Zugriffsberechtigten

Art. 9 Abs. 2 will die Zugriffsberechtigten verpflichten, die geeigneten und organisatorischen Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und des Schutzes der Daten zu ergreifen. Wie diese Massnahmen aber konkret ausgestaltet sein sollen und wer deren Einhaltung kontrolliert, hält die Vorlage nicht fest. Es ist fraglich, ob solche Massnahmen tatsächlich getroffen werden können und ob diese die dringend notwendige Sicherheit bieten. Das Beispiel des Versuchs der Einführung des E-Votings zeigt, dass es derzeit nicht gelingt, ein sicheres System zu implementieren. Wie sollen dann die Daten im geplanten Informationssystem geschützt werden?

Forderung HEV Schweiz:

In Art. 9 sind die konkreten Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und des Schutzes der Daten explizit zu bezeichnen. Zudem ist eine Stelle zu bezeichnen, beispielsweise das BFS, welche deren Einhaltung überprüft.

IV. Fazit

Das Ziel der Vorlage, die administrativen Prozesse zu vereinfachen und der angestrebte Effizienzgewinn bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben stehen in keinerlei Verhältnis zur Gefährdung des Datenschutzes und des erhöhten Risikos des Missbrauchs. Das Sicherheitskonzept liegt noch nicht vor. Die massive Ausdehnung des Nutzerkreises der AHV-Nummer als Personenidentifikator in der AHVG Revision führt zu einer noch höheren Missbrauchsgefahr. Die Abfrage mit Namen und Vornamen im Informationssystem ist völlig ausreichend. Es besteht keine Notwendigkeit für die Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator im Informationssystem des ADG.

Der HEV Schweiz lehnt das vorliegende ADG aus den vorgenannten Gründen klar ab.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Hauseigentümerverband Schweiz

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Egloff', written in a cursive style.

NR Hans Egloff
Präsident HEV Schweiz

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Krebs', written in a cursive style.

MLaw Annekäthi Krebs
Rechtskonsultentin



Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Statistik
Espace de l'Europe 10
2010 Neuchâtel

Per Mail: Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Bern, 19. November 2019

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (ADG) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

1. Allgemeine Einschätzung

Der Städteverband erachtet das Vorhaben, einen nationalen Adressdienst aufzubauen, grundsätzlich als sinnvoll und notwendig. Über die konkrete Umsetzung in der Form des vorliegenden Bundesgesetzes gehen die Einschätzungen allerdings auseinander:

Ein Teil der Mitglieder des Städteverbands, die sich zur Vorlage geäußert haben, begrüßt den vorliegenden Gesetzesentwurf. Diese Städte betonen, dass ein nationaler Adressdienst (NAD) einen grossen Nutzen für die Behörden darstellt. Der Aufwand für Adress- und Wohnsitzrecherchen könne reduziert, der schweizweite Abgleich von Adressdaten vereinfacht, Zuständigkeitsfragen geklärt, die Qualität der Adressdaten erhöht, die Effizienz gesteigert und Kosten eingespart werden. Dies führe zu einem Mehrwert für die Gemeinden.

Andere Mitgliedstädte begrüßen die Schaffung einer nationalen Adressdatenbank zwar grundsätzlich. Sie lehnen den Vorschlag, wie er in der aktuellen Vorlage ausgearbeitet ist, jedoch ab. Der Lösungsansatz sei nicht effizient und wichtige Synergien würden zu wenig oder gar nicht berücksichtigt. Es müsse eine Echtzeitleistung angestrebt werden, um von einem realen Effizienzgewinn zu sprechen. Auch wird kritisiert, dass es für Städte und Gemeinden zu einer signifikanten Mehrbelastung kommen werde, ohne dass diese dafür finanziell entschädigt würden. Gerade vor dem Hintergrund der Erfah-



rungen mit der Einführung der Radio- und TV-Abgabe bestehen namentlich bei den kommunalen Einwohnerdiensten grosse Vorbehalte gegen eine erneute «Lösung», die auf dem Buckel der Städte und Gemeinden eingeführt werden soll. Und schliesslich wird bemängelt, dass die Chance verpasst worden sei, das heutige föderale Melderecht auf eine gemeinsame rechtliche Basis zu stellen. Es sei zunächst notwendig, eine verfassungsmässige und gesetzliche Grundlage für ein eidgenössisches Melderecht zu schaffen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Aspekten der Vorlage

Zu einzelnen Punkten der Vorlage äussern wir uns wie folgt:

Daten in Echtzeit anbieten

Die Rückmeldungen unserer Mitglieder zeigen: Es ist elementar, den nationalen Adressdienst ohne Zeitverzögerung zu führen. Die Einwohnerregister sind dynamische Register, die fortwährend nachgeführt werden. Bei der aktuell vorgesehenen, zeitverzögerten Abfrage kann es sein, dass die Daten nicht mehr dem aktuellen Stand der Einwohnerregister entsprechen. Dies führt unweigerlich dazu, dass abfragende Stellen teilweise bereits veraltete Daten erhalten und somit bei den Einwohnerdiensten rückfragen bzw. um die aktuelle Adresse nachfragen.

Datenquellen klären

Aus Sicht mehrerer städtischer Einwohnerdienste ist unklar, aus welchen Gründen man für einen Adressdienst zusätzlich die Aufenthaltsgemeinde erfassen möchte. Aus melderechtlicher Sicht ist die Niederlassungsgemeinde massgebend für Rückfragen zur Adresse und zum Wohnsitz. Das Führen der Aufenthaltsgemeinde kann zu Verwirrung bei den abfragenden Stellen und zu Doppelspurigkeiten führen.

Ebenso scheint fraglich, wozu der Gebäudeidentifikator und der Wohnungsidentifikator des Gebäude- und Wohnungsregisters benötigt werden. Die Adressdaten werden aus den Einwohnerregistern geliefert. Dort sind die entsprechenden Personendaten zwecks Adressierung einem Gebäude oder einer Wohnung zugewiesen und die vom nationalen Adressdienst benötigten Daten damit bereits miteinander verbunden. Selbst wenn die geführten Attribute teilweise nur zu Identifikationszwecken genutzt und nicht als Information herausgegeben werden, sehen wir das Führen der erwähnten Attribute unter Berücksichtigung des Datenschutzes als heikel an.

Datensperren differenziert regeln

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass Personen mit einer Datensperre im NAD nicht angezeigt werden. Aus der Sicht des Schutzes der Privatsphäre dieser Personen ist diese Bestimmung nachvollziehbar; in der praktischen Umsetzung sehen wir jedoch beträchtliche Schwierigkeiten. Zunächst unterliegt die Errichtung einer Adresssperre kantonal unterschiedlichen Regeln. Hinzu kommt, dass das Verfahren für die Datenbekanntgabe bei Personen mit Adresssperre für die Einwohnerdienste sehr zeitintensiv ist. Oftmals müssen Interessensnachweise eingefordert und Interessensabwägungen vorgenommen werden. Weiter besteht die Gefahr, dass die Anzahl der Personen, die ihre Daten sperren lassen,



massiv ansteigt, was die Idee des nationalen Adressdienstes letztlich in Frage stellen würde. Wir schlagen deshalb vor zu prüfen, dass die Datensperre nur für einen gewissen Nutzerkreis gelten soll (z.B. bei einer Abfrage durch die dezentrale Verwaltung oder durch Dritte); die zentrale Verwaltung würde die Adresse mit dem Hinweis angezeigt erhalten, dass eine Datensperre gegenüber anderen Nutzerkreisen existiere.

Zugriffsberechtigungen von gesetzlichen Aufgaben abhängig machen

Es ist richtig, den Umfang der Zugriffsberechtigung der abfragenden Stellen von ihren gesetzlichen Aufgaben abhängig zu machen. Es ist unserer Ansicht nach aber darauf zu achten, dass mit einer Verordnung zum ADG gewährleistet wird, dass abfrageberechtigte Stellen tatsächlich nur jene Daten erhalten, die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendig sind.

Aufwand der Städte und Gemeinden besser abgelden

Dass das Bundesamt für Statistik zum Betrieb der nationalen Adressdatenbank eine Grundgebühr erheben kann, ist nicht zu beanstanden. Dass insbesondere die Einheiten der Gemeindeverwaltungen von dieser Grundgebühr befreit werden sollen, ist richtig. Letztendlich sind es die kommunalen Einwohnerkontrollen, welche die Daten zur Verfügung stellen und unrichtige Daten aufgrund der Rückmeldungen des Bundesamts für Statistik korrigieren. Dadurch entsteht den Gemeinden ein zusätzlicher Aufwand.

Insgesamt erwarten unsere Mitglieder, dass die Einführung einer nationalen Adressdatenbank in der vorgeschlagenen Form bei Städten und Gemeinden zu einem erheblichen Mehraufwand führt. Verschiedene Massnahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfs tragen dazu bei und erhöhen den Aufwand für die Pflege der kommunalen Einwohnerregister.

Schon heute erhalten die Einwohnerdienste Rückmeldungen von verschiedenen Stellen mit Hinweisen zu Unstimmigkeiten und möglichen Fehlern. Die Rückmeldungen zu Unstimmigkeiten müssen von den Einwohnerdiensten verarbeitet und geprüft werden. Sie verursachen einen enormen zusätzlichen Abklärungsaufwand, belasten die Einwohnerdienste und weitere involvierte Stellen und nicht zuletzt auch die Bevölkerung. Da zur Vervollständigung des Adressregisters noch weitere Datenquellen hinzugezogen werden können, würden die Einwohnerdienste nebst den Validierungsmeldungen des Bundesamts für Statistik im Rahmen der vierteljährlichen Datenlieferungen, den Rückmeldungen der Kantone zusätzlich auch noch von weiteren Stellen Rückmeldungen erhalten. Alle diese Register verfügen über zeitlich verschobene Datenbestände. Es ist also davon auszugehen, dass gleiche Meldungen mehrfach an die Einwohnerdienste geliefert würden.

Lediglich eine Minderheit der Mitglieder, die sich an der verbandsinternen Konsultation beteiligt hat, kann sich mit dem vorgeschlagenen Finanzierungsmodell einverstanden erklären. Eine deutliche Mehrheit fordert jedoch eine wesentlich bessere finanzielle Abgeltung der Aufwände von Städten und Gemeinden in diesem Bereich. Darüber hinaus haben mehrere Mitglieder die Frage aufgeworfen, ob anstelle des vorgeschlagenen Adressdienstgesetz eine verfassungsmässige und gesetzliche Grundlage für ein nationales Melderecht mit entsprechender Bundesdatenbank – analog ZEMIS oder In-



fostar – nicht eine bessere Lösung versprechen würde. Mit der entsprechenden Änderung auf Verfassungsstufe und der Schaffung eines eidgenössischen Gesetzes über das Meldewesen, wären auch alle kompetenzrechtlichen Fragen ausgeräumt.

Einbezug Gemeinden

Abschliessend möchten wir auf die Notwendigkeit hinweisen, bei den weiteren Schritten zur Schaffung einer nationalen Adressdatenbank die städtischen Fachvertretungen – insbesondere den Verband Schweizerischer Einwohnerdienste VSED – einzubeziehen.

3. Anträge

Wir verweisen auf die Stellungnahme des Verbands Schweizerischer Einwohnerdienste VSED, die wir unterstützen. Insbesondere beantragen wir, den vom VSED vorgeschlagenen Zusatzartikel zur Entschädigung der Einwohnerdienste ins Gesetz aufzunehmen.

Ergänzung (neu):

► Art. 13 ADG

Abs. 1:

Für Adressabfragen, welche gegen eine Gebühr an gewinnorientierte öffentlich-rechtliche Institutionen oder Private weitergegeben werden, erhalten die Einwohnerdienste der Städte und Gemeinden vom Bund eine Entschädigung.

Abs. 2:

Die Gemeinden erhalten vom Bund einen Anteil an ihre Investitions- und Anpassungskosten im Zusammenhang mit dem Betrieb des nationalen Adressdienstes. Zusätzlich werden sie entschädigt, falls den Einwohnerdiensten im Zusammenhang mit dem Betrieb des nationalen Adressdienstes ein höherer Personalaufwand entsteht.

Abs. 3:

Die Mitarbeit von Fachvertreterinnen und -vertretern aus den Einwohnerdiensten in Projekten oder Gremien des nationalen Adressdienstes wird nach Aufwand entschädigt.

Abs. 4:

Der Bundesrat regelt die Höhe der einzelnen Entschädigungen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Stv. Direktor

Martin Tschirren

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband SGV
 Verband Schweizerischer Einwohnerdienste VSED



Stiftung für Konsumentenschutz
Monbijoustrasse 61
Postfach
3001 Bern

Bundesamt für Statistik
Espace de l'Europe 10
2010 Neuchâtel

Geht per Mail an: aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Rückfragen:

Cécile Thomi, Leiterin Recht
c.thomi@konsumentenschutz.ch; 031 370 24 29

Bern, 18. November 2019

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

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erlauben uns, Ihnen mit vorliegendem Schreiben eine kurze Stellungnahme zum Gesetzesentwurf für ein Adressdienstgesetz abzugeben.

1. Grundsätzliches

Der Konsumentenschutz ist der Meinung, dass für das angestrebte Ziel - die Verwendung von korrekten Wohnsitzadressen durch Behörden und zugriffsberechtigte Dritte und dadurch erzielte Effizienzsteigerung – der Aufbau eines neuen Informationssystems nicht notwendig ist.

Dem Konsumentenschutz ist es ein zentrales Anliegen, dass bereichsübergreifend mit korrekten Personendaten hantiert wird. Die zum Teil verheerenden Folgen des Einsatzes von nicht korrekten, veralteten Daten zeigen sich insbesondere im Bereich Inkasso und Betrieb von Bonitätsdatenbanken.

Jedes Gemeinwesen ist verpflichtet, die Adressdaten seiner Einwohnerinnen und Einwohner korrekt und à jour zu halten. Das Bedürfnis, auf korrekte Adressdaten zugreifen zu können, wird mit dem systematischen Zugriff auf diese bestehenden Datenbanken weitgehend Genüge getan. Der Aufbau eines gänzlich neuen Verwaltungs-Informationssystems dürfte daher mit dem Effizienzgedanken kaum vereinbar sein.

Sollte der Aufbau des geplanten Informationssystems trotzdem in Angriff genommen werden, so müssen inhaltlich vor allem folgende zwei Punkte beachtet werden.

2. Verwendung der AHV-Nummer

Die Frage nach der Notwendigkeit und auch dem Sinn und Zweck der geplanten Datenbank erhält zusätzliche Bedeutung, wenn man sieht, dass die Verwendung der AHV-Nummer eine zentrale Rolle spielen soll. Die AHV-Nummer (AHVN13) ist ein unverwechselbarer Identifikator einer natürlichen Person und lässt bei Anreicherung mit zusätzlichen Daten auf einfachste Weise Verknüpfungen zu, mit denen detaillierte Persönlichkeitsprofile erstellt werden können.

Dies wirft datenschutzrechtlich grosse Fragezeichen auf und verlangt nach einer strikten Begrenzung der zugriffsberechtigten Parteien.

3. Zugriffsrechte

Zugriff auf die zu geplante Datenbank hätten gemäss Gesetztext «Behörden, Organisationen und Personen» - es ist somit ein breites Spektrum an Zugriffsberechtigten geplant. Umso wichtiger sind datenschutzrechtliche Schranken. Es ist sicherzustellen, dass es bei Datenzugriffen zu keinem Missbrauch der Daten beispielsweise zu Marketingzwecken und vor allem auch zu keiner Datenweitergabe an Dritte kommt.

Zudem ist die Zugriffskategorie «Personen» eng zu definieren. Ausgeschlossen muss sein, dass Einzelpersonen, die z.B. ein Einpersonunternehmen führen, Zugriff auf die Datenbank haben.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Sara Stalder
Geschäftsleiterin

Herr Bertrand Loison
Bundesamt für Statistik
Espace de l'Europe 10
CH-2010 Neuchâtel

per E-Mail an: Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Bern, 21. November 2019

Vernehmlassung: Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (ADG)

Sehr geehrter Herr Loison

Vielen Dank für Ihre Einladung zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (ADG). Ziel dieses neuen Gesetzes ist es, einen nationalen Adressdienst (NAD) mit den Adressen von den in der Schweiz gemeldeten Personen zu erstellen. Dies ermöglicht Behörden und Dritten die Suche und den Abgleich von schweizweiten Adressdaten. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung.

Position curafutura

curafutura begrüsst den Aufbau eines nationalen Systems zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen sehr. Adressnachforschungen können damit massiv vereinfacht werden und der öffentlich-rechtliche Wohnsitz (Steuerdomizil) kann damit eindeutig bestimmt werden. Für die Versicherer ist der Zugang zu diesen Informationen essentiell, die Erfassung des richtigen Wohnsitzes ist letztlich prämienrelevant und Missbräuche sollen konsequent bekämpft werden. Von zentraler Bedeutung ist jedoch für die Krankenversicherer, dass der Wohnort gemäss Art. 23 ZGB im NAD steht. Ausserdem reicht eine quartalsweise Aktualisierung der Daten nicht aus, die Datenbank muss taggenau aktualisiert werden und historisiert vorliegen.

Begründung

Nationaler Adressdienst: Ein wichtiges Projekt für die Krankenversicherer und die Gemeinden

Nach den Bestimmungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) werden alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz obligatorisch krankenversichert. Der relevante Wohnsitz gemäss Art. 23 Zivilgesetzbuch (ZGB) ist prämienrelevant. Gleichzeitig ist es Aufgabe der Einwohnerkontrollen, die Versicherungspflicht zu prüfen und somit indirekt das Versicherungsobligatorium durchzusetzen. Dank der Vereinfachung und Verbesserung der Wohnsitzkontrolle würde der NAD einen sehr grossen Nutzen mit sich bringen und einen grossen Beitrag zur Senkung der Verwaltungskosten leisten – was sich auch positiv auf die Versicherten bzw. auf

die Prämien niederschlagen würde. Die Nutzung wäre entweder ein automatischer Abgleich des gesamten Bestandes oder punktuell, um Wohnsitzkontrollen durchführen zu können.

Gleichzeitig zu dieser Vernehmlassung zum ADG läuft die Motion 18.3765 «Zeitgemässer elektronischer Datenaustausch zwischen Gemeinden und Krankenversicherern», welche vom Nationalrat angenommen wurde und in der SGK-S vom 21. November 2019 traktandiert ist. curafutura unterstützt diese Motion. Die Umsetzung der Motion 18.3765 soll im Rahmen des Aufbaus des nationalen Adressdienstes berücksichtigt werden.

Wohnortkontrolle der Kantone und Zusammenhang mit der OKP

Die Kantone bezahlen einen Anteil von 55% an Spitalrechnungen. Für sie ist es von grossem Interesse, nur Rechnungen von Personen mit Wohnort/Wohnsitz im eigenen Kanton zu bezahlen. Der NAD hilft den Verwaltungen wie auch den Krankenversicherern, die Datenqualität zu verbessern und kann den Kantonen neue Möglichkeiten eröffnen, ihre Verantwortung zur Wohnsitzkontrolle zu stärken sowie Missbräuchen vorzubeugen.

Um sicherzustellen, dass die Kantone nur Leistungskosten von im Kanton wohnhaften Personen übernehmen müssen, ist eine quartalsweise Aktualisierung der Daten nicht ausreichend. Es braucht eine tag-genaue (bitemporale) Historisierung, weil die Versicherer Leistungen auch rückwirkend korrekt abrechnen müssen.

Inhalt des Informationssystems und abfragbare Daten – Art. 4 und 8 E-ADG

Gemäss Art. 4, Abs. 1, Bst. g und Art. 8, Abs. 1, Bst. c E-ADG enthält der NAD die Wohnadresse. Für die Krankenversicherer ist es essentiell, dass in erster Linie der öffentlich-rechtliche Wohnsitz (=Steuerdomizil) gemäss Art. 23 ZGB im NAD hinterlegt wird – zusätzliche Adressdaten für Wochenaufenthalter, Post- oder Zustelladressen etc. sind wünschenswert.

Zusätzlich sollen die Informationen zum Wegzug (Art. 4, Abs. 1, Bst. l und Art. 8, Abs. 1, Bst. e E-ADG) und zum Zuzug (Art. 4, Abs. 1, Bst. m und Art. 8, Abs. 1, Bst. f E-ADG) nicht nur das Datum sondern auch den jeweiligen Ort (Bestimmungsort beim Wegzug, Herkunftsort beim Zuzug) enthalten. Die Information zum Bestimmungsort beim Wegzug ist für die Krankenversicherer von Bedeutung für allenfalls nötige Betreibungen.

Gebühren – Art. 12 E-ADG

Der vorgeschlagene Art. 12 E-ADG steht im Widerspruch zu Art. 32, Abs. 1 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), welcher vorsieht, dass – unter anderem – die Krankenversicherer als Organe einer Sozialversicherung (obligatorische Krankenpflegeversicherung) Adressauskünfte kostenlos bei den Gemeinden erhalten (Verwaltungshilfe). Das ADG muss mit den Bestimmungen des ATSG konform sein: die Krankenversicherer sollen für die Versicherungstätigkeiten innerhalb des KVG die Daten aus dem NAD kostenlos erhalten (Gebührenbefreiung).



curafutura

Die innovativen Krankenversicherer
Les assureurs-maladie innovants
Gli assicuratori-malattia innovativi

Fazit

Der Aufbau eines nationalen Adressdienstes ist von grosser Bedeutung um den Verwaltungsaufwand – für die Behörden sowie für die Krankenversicherer – zu reduzieren. curafutura begrüsst dieses Projekt, welches sich positiv auf die korrekte Prämienbemessung und Abwicklung der KVG-Leistungsansprüche auswirken wird.

Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse
curafutura

Pius Zängler
Direktor

Saskia Schenker
Stv. Direktorin
Leiterin Gesundheitspolitik

Bern, 22. November 2019

Bundesrat Alain Berset

Bundeshaus West

3003 Bern

aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG); Vernehmlassungsfrist 22. November 2019

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir hiermit Stellung zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen.

Einleitung

Das neue Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen hat einen engen Bezug zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden), deren Botschaft am 30. Oktober 2019 veröffentlicht wurde. In der Stellungnahme vom 21. Februar 2019 zu dieser Änderung des AHV-Gesetzes hat sich grundrechte.ch klar gegen eine breite Verwendung der AHV-Nummer ausgesprochen, und daran halten wir fest. In Konsequenz lehnen wir auch die hier zur Debatte stehende Vorlage ab. Sie würde noch weiter gehen als die aktuelle Revision des AHV-Gesetzes.

Wir sind befremdet darüber, dass der Bundesrat vor allem die eindringlichen Warnungen von vielen Datenschutzbeauftragten, die unbestrittenermassen ein fundiertes Fachwissen

aufweisen, nicht ernst nimmt, auch aus finanziellen Gründen, weil sich Kantone und Gemeinden ökonomische Ersparnisse erhoffen.

Es mag wohl sein, dass ein zentrales Personenregister gewisse Abläufe erleichtern kann, wenn auch viele der genannten Beispiele rein monetärer Natur sind, z. B. die Zustellung von Rechnungen, Mahnungen und Zahlungsbefehlen durch Behörden, Erhebung ausserkantonaler Schulgelder, lückenlose Erhebung von Wehrrersatzpflichtabgaben über Kantonsgrenzen hinweg und viele andere.

Der vom Bundesrat mit eigenen Annahmen auf den Seiten 9 und 10 des Berichts errechnete Nutzen von knapp 6.5 Millionen Franken jährlich, also rund 75 Rappen pro Einwohner, ist aber marginal. Dazu ist es nicht notwendig, die für die Sozialversicherung geschaffene AHV-Nummer zu verwenden. Alle Vorteile für Verwaltungen, wie der Wegfall der manuellen Bearbeitung von Daten oder ein unkompliziert automatisierter Datenfluss zwischen den Behörden, können mit gleichem Aufwand auch durch sektorielle Identifikatoren erreicht werden. Der Schutz der Privatsphäre darf und muss etwas kosten, Kosteneinsparungen zu Lasten von Intimität und Persönlichkeitsrechten können nicht hingenommen werden.

Datenschutzbehörden sehen Risiken

Datenschutzbehörden von Bund und Kantonen warnen davor, dass die Verwendung der AHV-Nummer auch ausserhalb des Sozialversicherungsbereichs als Identifikator mit erheblichen Datenschutzrisiken verbunden ist. Diese Warnungen sind unbedingt ernst zu nehmen.

Das am 19. September 2017 vom Nationalrat angenommene Postulat 17.3968 der RK-NR («Sicherheitskonzept für Personenidentifikatoren») verpflichtet den Bundesrat aufzuzeigen, wie der Datenschutz bei der Verwendung von Personenidentifikationsnummern durch Kantone, Gemeinden und Dritte verbessert werden kann. Diese Verpflichtung würde obsolet, wenn alle anderen Personenidentifikationsnummern durch die AHV-Nummer abgelöst würden, was aber klar nicht der Sinn dieses Postulats ist.

Verharmlosung der Risiken

Zur bereits angesprochenen Änderung des AHV-Gesetzes schrieb der Bundesrat in der Vernehmlassungsvorlage unter dem Titel «*Inhalt der Vorlage*»: «*Die vorgeschlagene Erweiterung der systematischen Verwendung der AHVN führt nicht dazu, dass die Verwundbarkeit der Informationssysteme von Bund, Kantonen, Gemeinden oder anderen ermächtigten Nutzern oder die Missbrauchsrisiken steigen. Die Vorlage beschränkt sich darauf, das bisherige Erfordernis einer spezifischen gesetzlichen Grundlage für jede zusätzliche systematische Verwendung der AHVN durch eine generelle gesetzliche Berechtigung für die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden und für bestimmte Institutionen zu ersetzen*». Noch bevor

die Botschaft zur Änderung des AHV-Gesetzes vorliegt, wird also bereits die nächste Vorlage in die Vernehmlassung gegeben, eine Vorlage, welche alle Schranken aufhebt und Missbrauch Tür und Tor öffnet.

Bundesrat sieht Abhilfe

Auf Seite 17 des Berichts schreibt der Bundesrat: *«Der vorliegende Vorschlag basiert auf der Annahme, dass eine erweiterte Verwendung der AHVN durch Behörden bis Inkrafttreten des Adressdienstgesetzes rechtlich verankert sein wird.»* Sollte die erweiterte Verwendung der AHVN durch Behörden vom Parlament abgelehnt werden, wäre der vorliegende Entwurf zum Adressdienstgesetz obsolet.

Leider wurde unsere Kritik an der bereits erwähnten Änderung des AHV-Gesetzes nicht berücksichtigt, wir verzichten daher auf eine detaillierte Kritik zur aktuellen Vorlage, die weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016 zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019 enthalten ist, und die ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage erlassen werden soll.

Mit freundlichen Grüssen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'V. Györffy', with a stylized flourish at the end.

Viktor Györffy, Präsident grundrechte.ch

aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Datum 22. November 2019
Ihre Nachricht 16. August 2019
Unser Zeichen 2016.09.1503
Kontaktperson Andreas Bohren
E-Mail andreas.bohren@post.ch

**Neues Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen
(Adressdienstgesetz, ADG)
Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Interesse haben wir den Entwurf für ein neues Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) sowie die zugehörigen Erläuterungen studiert. Im Rahmen des laufenden Vernehmlassungsverfahrens nehmen wir dazu gerne Stellung.

Die Schweizerische Post gewährleistet die Grundversorgung für Postdienste und Zahlungsverkehr eigenwirtschaftlich als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft im Auftrag des Bundes. Sie befindet sich zu 100% im Besitz der Eidgenossenschaft und erhält von dieser einen Leistungsauftrag.

Die Post finanziert die Grundversorgung mit ihren Erträgen aus den Postdiensten und den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs inner- und ausserhalb der Grundversorgung. Postexterne Mittel sind vom Gesetz nicht vorgesehen. Um die Finanzierung zu sichern, gewährt der Bund der Post einen reservierten Bereich: das exklusive Recht, adressierte Inlandsbriefe bis 50 Gramm zu befördern. In der Praxis steht der Brief allerdings in einem intensiven Wettbewerb mit elektronischen Alternativen, weshalb die tatsächliche Bedeutung des Restmonopols abnimmt. Um den Grundversorgungsauftrag auch zukünftig eigenwirtschaftlich finanzieren zu können, sind – neben anderen Massnahmen – Effizienzsteigerungen nötig. Ein Faktor für eine effiziente Zustellung ist die Adressqualität auf den Systemen der Post. Verfügt die Post nicht über möglichst aktuelle Adressen, verteuert sich die Zustellung von Postsendungen. Durchschnittlich sind 280 Millionen Sendungen pro Jahr mangelhaft adressiert. 30 Millionen Sendungen kann die Post deswegen nicht zustellen. Die Retouren verursachen Kosten von rund CHF 35 Millionen pro Jahr. Hinzu kommen bisher nicht näher quantifizierte Kosten, weil mangelhaft adressierte Sendungen nicht effizient sortiert werden können.

Die Post hat zwar eine hohe Adressqualität, jedoch erfährt sie oftmals zu spät von Todesfällen und Geburten sowie Heirat und Scheidung.

Laut BFS gibt es pro Jahr durchschnittlich 65'000 Todesfälle. Lediglich in 10'000 Fällen erfährt die Post über die Dienstleistung «Nachsendeauftrag Todesfall» davon. Todesfallinformationen kauft die Post auch ein. Sie erhält dadurch jedoch nur von rund 10'000 weiteren Fällen Kenntnis. Der Post fehlen die Todesfallinformationen also in rund 70 % der Fälle. Dies kann zu Retouren führen. Die Kosten dafür betragen jährlich zirka CHF 1 Million. Darüber hinaus ist es für Angehörige zum Teil befremdlich, wenn lange nach dem Tod eines Nahestehenden noch Sendungen für diesen zugestellt werden.

Von den rund 90'000 Geburten pro Jahr erfährt die Post nur in den wenigsten Fällen. Es existiert aktuell kein Kanal zur Meldung von Geburten. Teilweise erhält die Post die Geburtsinformation, wenn die Eltern Dienstleistungen wie z.B. Adressänderungen nutzen oder durch eigene Wahrnehmungen der Zusteller. Diese Umstände erschweren die automatische Sortierung deutlich. Kommt hinzu, dass die manuelle Aufnahme der Personen zusätzliche Kosten und Qualitätseinbussen verursacht. Analoge Auswirkungen haben Heirat (zirka 45'000 p.a.) und Scheidungen (zirka 17'000 p.a.). Mit Bezug auf die genannten Daten besteht vor diesem Hintergrund Verbesserungspotential.

In der Vergangenheit hat die Post einen Austausch von Adressdaten mit dem Bund bereits mehrfach erörtert. Wir möchten in diesem Zusammenhang insbesondere an die Diskussionen im Zusammenhang mit der Parlamentarischen Initiative vom 29. September 2011 zur Anpassung des Registerharmonisierungsgesetzes verweisen.

Die Post regt vor diesem Hintergrund an, im Adressdienstgesetz eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um ihr einen **Zugriff auf die Adressdaten**, allenfalls beschränkt auf die Daten «Todesfall», «Geburt», «Heirat» und «Scheidung» zu gewähren. Die Daten sollen zu einer finanzierbaren Grundversorgung mit Postdiensten und einer erhöhten Qualität bei der Zustellung beitragen.

Allgemein und insbesondere für den Fall, dass der Post ein Datenzugriff erlaubt werden sollte, könnte geprüft werden, ob der zeitliche **Abstand für die Datenlieferungen** (zurzeit alle drei Monate gemäss Art. 8 der Registerharmonisierungsverordnung) **verkürzt** werden sollte. Die Aktualität der Adressen hat – wie beschrieben – Einfluss auf die Zustelleffizienz.

Mit Blick auf die Transformation und Digitalisierung könnte es sinnvoll sein, im Informationssystem **zusätzliche Daten** wie z.B. elektronische Identität oder E-Mail-Adresse aufzunehmen.

Abschliessend schlägt die Post vor, zu prüfen, ob im Sinne eines Service Public die Adressdaten der **Post als Basis für ein öffentliches Informationssystem** (Adress-Stammdaten, Wohnungswechsel, Verbindungen mit E-ID uam.) genutzt werden könnten.

Wir bitten Sie höflich, die Vorschläge der Post sorgfältig zu prüfen und im laufenden Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen. Bei Fragen sind wir gerne für Sie da.

Freundliche Grüsse

Post CH AG
Corporate Center

Markus Schumacher
Leiter Corporate Center

Andreas Bohren
Rechtsanwalt

Per E-Mail an:
Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

An das
Bundesamt für Statistik

Basel, 22. November 2019

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

Sehr geehrte Damen und Herren

privatim, die Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Gesetz.

1 Verfassungsmässigkeit

Es ist mindestens fraglich, ob dem Bund die Kompetenz zukommt, einen solchen «Adressdienst» anzubieten. Der Verweis auf Art. 173 Abs. 2 BV im Ingress ist nicht wirklich erhellend.

Das Bundesamt für Statistik erhält die Einwohnerdaten zu Statistikzwecken (also zu einem nicht-personenbezogenen Zweck), nicht zur Weiterverbreitung (zu personenbezogenen Zwecken). Die Registerharmonisierung umfasst die Ausgestaltung der Register, nicht die Weiterverbreitung des Inhalts der kommunalen oder kantonalen Register. Die Zweckänderung kann allenfalls in einem Bundesgesetz gerechtfertigt werden – das «Um-die-fehlende-Kompetenz-herum-aktiv-werden» führt aber u.a. auch zu den Schwierigkeiten über die Dateneignerschaft (siehe Ziff. 4).

Antrag: Verzicht auf die Schaffung eines NAD, bis die Verfassungsgrundlage dafür geschaffen ist

2 Allgemeines und Gesetzeszweck

Die Vorlage steht in engem Zusammenhang mit derjenigen der Änderung des AHV-Gesetzes (Systematische Verwendung der AHV-Nummer). Im Zusammenhang mit jener Vorlage wurde aus datenschutzrechtlicher Sicht kritisiert, sie lasse eine Auseinandersetzung mit der Frage vermissen, ob mit der generellen Zulassung der systematischen Verwendung der AHV-Nummer ein genereller schweizerischer Personenidentifikator eingeführt werden solle. Der Nationalrat hatte den Bundesrat mit einem Postulat beauftragt, ein Sicherheitskonzept für die Verwendung der dreizehnstelligen AHV-Nummer auszuarbeiten. Es erschien nicht sachgerecht, dass diese Abklärungen im Rahmen des Vorentwurfs der Änderung des AHVG nicht abgewartet und in die Entwürfe eingearbeitet wurde. Der vorliegende Entwurf zeigt nun deutlich auf, dass es sich um einen Personenidentifikator handeln soll: Der nationale Adressdienst ist auf breitestmögliche Verwendung ausgelegt und die Anknüpfung erfolgt über die AHV-Nummer. Es erscheint doppelt verfehlt, dass schon für den Entwurf der Änderung des AHVG die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung eines Personenidentifikators nicht abgeklärt wurde und nun für den Entwurf des Adressdienstgesetzes die Ergebnisse der Vernehmlassung zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer nicht abgewartet wurden.

Der Adressdienst soll grundsätzlich Verwaltungen und Dritten mit gesetzlichem Auftrag zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen; der Benutzerkreis wird jedoch eingeschränkt auf diejenigen Behörden, die zur systematischen Verwendung der AHVN berechtigt sein sollen. Der Hinweis, dass Behörden generell zu einer systematischen Verwendung der AHVN berechtigt sein sollen (Erläuternder Bericht, Ziff. 2.1.2.2) greift indes zu kurz; gemäss Art. 153c des E-AHVG ist für die Berechtigung zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer erforderlich, dass diese *zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe erforderlich* sein muss, d.h., dass zwischen der Verwendung der AHV-Nummer und den Aufgaben der Behörde ein innerer Zusammenhang bestehen muss. Eine bloss administrative Erleichterung darf als Begründung nicht ausreichen. Keinesfalls dürfte es nun zur Begründung genügen, dass die Behörde auf die Verwendung der AHVN angewiesen sei, um den NAD zu nutzen, weil die Adressabklärung eine bloss administrative Erleichterung darstellt. Dies würde im Ergebnis auch die Ausführungen im Erläuternden Bericht zur Revision des AHVG (S. 5) unterlaufen, dass die Verknüpfung von Personendaten in verschiedenen Datenbanken anhand der AHV-Nummer einer formellen spezialgesetzlichen Grundlage bedarf und nicht ausgewiesen wird, dass mit dem VE-ADG eine solche spezialgesetzliche Grundlage geschaffen werden soll. Auf jeden Fall ist zu befürchten, dass ein hoher Druck auf die Zulassung zur systematischen Verwendung der AHVN entsteht, auch wenn diese für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe an sich nicht benötigt wird, aber der Zugriff auf den NAD die Aufgabenerfüllung erleichtern würde.

Aus der Vorlage wird nicht ersichtlich, weshalb die Verknüpfung über die AHV-Nummer alternativlos sein soll. Im Bericht zur Revision des AHVG wird vielmehr ausgeführt, dass die Verbesserung der Verknüpfbarkeit durch die Verwendung der AHV marginal ist und auch ohne AHV-Nummer mit einem Zuverlässigkeitsfaktor von 99.98% möglich ist. Im Rahmen des nationalen Adressdienstes wird offenbar durch die Verwendung der AHVN keine Verbesserung der Zuverlässigkeit erreicht, soll es doch notwendig sein, zur Gewährleistung eines einwandfreien Ablaufs des Abfrageprozesses (zur Identifikation?) personenbezogene Daten zu führen, die gar nicht als Information an die Zugriffsberechtigten

herausgegeben werden. Das Gutachten von Prof. DAVID BASIN¹ die sicherheitstechnischen Risiken eines universellen Identifikators aufgezeigt. Es fehlt auf Bundesebene nach wie vor ein Sicherheitskonzept für Personenidentifikatoren, wie es das Postulat 17.3968 fordert.

Die Adressinformationen, die von den Behörden abgefragt werden können, sind per se nicht besonders sensitiv und das Bedürfnis nach einer breiten Verwendung nachvollziehbar. Es erscheint daher unzweckmässig, diese wenig sensitiven Informationen anhand eines Identifikators abzufragen, der hohe Schutzwürdigkeit aufweist und hohe Schutzmassnahmen erfordert, z.B. Verschlüsselung (vgl. Art. 153d VE-AHVG). Zudem wird die erwartete Effizienzsteigerung aufgrund der restriktiven Bestimmungen zum Schutz der AHVN stark relativiert:

Antrag: Verzicht auf die Verwendung der AHVN13 als Personenidentifikator, bis ein Sicherheitskonzept für Personenidentifikatoren vorliegt.

Die im Erläuternden Bericht genannten Anwendungsfälle erfordern in der Regel keine Kenntnis der AHVN; so erfolgen die Zustellung von Behördeninformationen, Urkunden, Registerauszügen, Mahnungen, Verfügungen von Personen, die für ihre Aufgabenerfüllung nicht auf die AHVN angewiesen sind. Dasselbe gilt für die Umsetzung der Alimentenhilfe, Zustellung von Vorladungen für die Einvernahme von Zeugen, das Einreichen von Betreibungsbegehren; die Verteilung von Vorsorgeinformationen bei Naturgefahren und anderen Gefährdungen etc. Der Zugang zu Datenbanken, die die AHVN enthalten, wird ist aber *auf Personen zu beschränken, welche die AHV-Nummer zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen* (Art. 153d lit. a VE-AHVG). Die Zahl der Nutzungsberechtigten wird dadurch stark eingeschränkt. Die Verknüpfung über die AHVN erscheint daher ungeeignet zur Erreichung des angestrebten Zwecks.

Antrag: Beschränkung des Zugangs zu Datenbanken, welche die AHVN enthalten, auf Personen., welche die AHVN zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen

3 Geführte Attribute

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Alter und Geschlecht geführt werden sollen, wenn die Datenbank der korrekten Adressierung dienen wird.

Antrag: Verzicht auf die Attribute Alter und Geschlecht

4 Dateneignerschaft, Einräumung von Zugriffsrechten an Dritte und Kontrolle von deren Ausübung

Dateneigner der im Adressdienst-System erfassten Daten ist nicht der Bund, sondern sind die Gemeinden oder Kantone. Die Berichtigung unrichtiger Daten kann deshalb zutreffenderweise nicht vom Bund vorgenommen werden. Zur Verantwortung des Dateneigners gehört aber auch die Zustimmung zur Einräumung von Zugriffsrechten und die Kontrolle von deren Ausübung. Mindestens wenn Dritten Zugriffsrechte eingeräumt werden, müss-

¹ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/publiservice/publikationen/berichte/ber-risikofolgenabschaetzung-ahvnummer-e.pdf>

ten u.E. die Dateneigner auf irgendeine Weise einbezogen werden. Aus der Praxis kennen die Einwohnerkontrollen, welche die Einhaltung des Versicherungsobligatoriums nach KVG kontrollieren, die Fälle, in denen Krankenkassen mit Verweis auf Art. 32 Abs. 1 ATSG versuchen, (kostenlos) an die Adresse von bei ihnen bloss zusatzversicherten Personen zu kommen. Inwiefern Dritte Daten unberechtigterweise aus dem Adressdienst beziehen, lässt sich wohl ohne den Beizug der Dateneigner nicht kontrollieren. Ob die konkrete Systemausgestaltung deshalb eine taugliche Lösung darstellt, muss kritisch hinterfragt werden.

Antrag: Überprüfung der konkreten Systemausgestaltung bezüglich der Einräumung von Zugriffsrechten an Dritte und bei der Kontrolle von deren Ausübung

5 Datensicherheit

In Art. 153d VE-AHVG werden die technischen und organisatorischen Anforderungen an Datenbanken, welche die AHVN enthalten festgelegt. Der Erläuternde Bericht zum ADG lässt Ausführungen dazu vermissen, dass und wie diese Anforderungen beim NAD umgesetzt werden müssen und wie diese hohen technischen Anforderungen mit dem Ziel, dass betroffene Personen die Möglichkeit haben sollen, das Abfrageverhalten von Behörden bezüglich ihrer Daten zu kontrollieren, vereinbart werden können.

Antrag: Aufnahme von Ausführungen betreffend die Möglichkeit der Kontrolle des Abfrageverhaltens von Behörden in die Botschaft

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Beat Rudin
Präsident privatim

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG); Stellungnahme santésuisse im Rahmen der Vernehmlassung

santésuisse
Römerstrasse 20
Postfach 1561
CH-4502 Solothurn
Tel. +41 32 625 41 41
Fax +41 32 625 41 51
mail@santesuisse.ch
www.santesuisse.ch



santésuisse

Die Schweizer Krankenversicherer

Les assureurs-maladie suisses

Gli assicuratori malattia svizzeri

Für Rückfragen:
Isabel Kohler Muster
Direktwahl: +41 32 625 4131
isabel.kohler@santesuisse.ch

Solothurn, 22. November 2019

A) Allgemeine Bemerkungen zum ADG

santésuisse begrüsst das neue Adressdienstgesetz (ADG) mit dem Zweck des Aufbaus eines nationalen Adressdienstes, sofern es für die Krankenversicherer tatsächlich zu einer Entlastung der administrativen Abläufe führt und einen Mehrwert liefert.

Die Krankenversicherer stehen heute oft vor dem Problem, dass sich ein Versicherungsnehmer aus der Schweiz ordentlich ins Ausland (und somit von der schweizerischen Krankenversicherung) abmeldet, kurze Zeit später aber bereits wieder Wohnsitz nimmt in einem anderen Kanton. Von diesem Adresswechsel erfahren die Krankenversicherer nicht. Mit einer nationalen Adressdatenbank kann der Krankenversicherer, der noch Forderungen gegenüber dem Versicherungsnehmer hat, die neue Adresse rasch ausfindig machen.

Obschon der Bundesrat in den Erläuterungen ausführt sowie explizit dafür den Nutzen hervorhebt, wonach das neue ADG gerade Dritte wie Krankenversicherer, Ausgleichskassen, Pensionskassen oder Unfallversicherer, unterstützen soll, die rechtlich verpflichtet sind, Personen schriftlich zu kontaktieren (vgl. Ziff. 1.1, 2.1.2.1) und deshalb auf aktuelle Angaben zu Wohnsitz und Adresse angewiesen sind, berücksichtigt das neue Gesetz für die Krankenversicherer wichtige Fälle nicht. So unterstützt das ADG die Krankenversicherer nicht in der Auffindung von Ausländern, welche lediglich zwecks medizinischer Behandlung in die Schweiz eingereist sind, hier medizinische Leistungen beansprucht haben und anschliessend wieder ins Ausland abreisen. Damit diese von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) zu Unrecht bezahlten Kosten wieder zurückgefordert werden können, ist es unabdingbar, dass die Krankenversicherer auch Kenntnisse vom letzten Aufenthaltsort in der Schweiz sowie dem ersten Wohnort des Versicherungsnehmers im Ausland haben. Gemäss Art. 7 Abs. 2 ADG wird für die Abfrage eine

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG); Stellungnahme santésuisse im Rahmen der Vernehmlassung

AHV-Nummer benötigt. Diese Personen jedoch haben weder eine AHV-Nummer noch liefert das ADG Informationen zum Wegzugsort. Das gleiche Problem besteht bei „Sans-Papiers“ und Saisoniers. Es ist deshalb wichtig, dass via den NAD auch auf Informationen aus dem ZEMIS des SEM zugegriffen werden kann.

Weiter wäre es wünschenswert, wenn das Abfragesystem Daten mit den Quelldateien in „Real Time“ abgleichen könnte. Gemäss den Erläuterungen werden die Daten dem BFS von den Gemeinden und dem Kanton vierteljährlich zur Verfügung gestellt (Art. 8 Abs. 1 RHV). Das ADG kann somit keine reale Datenaktualität gewährleisten, was unweigerlich dazu führen wird, dass trotz ADG-Abfrage parallel weiterhin Abfragen bei den Gemeinden oder Kantonen durch die Krankenversicherer erfolgen müssen, wenn sie sicher sein wollen, dass keine Leerläufe produziert werden. Die durch das neue ADG vorausgesagte Effizienz bei der Adressnachforschung und verbesserte Datenqualität ist somit lediglich eine scheinbare. Es ist mit Blick auf die heutigen IT-Möglichkeiten (z.B. Web Service) unverständlich, weshalb der Bundesrat hier die Gelegenheit nicht nutzt ein Abfragesystem aufzubauen, dass den Nutzern die benötigten Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben in „Real Time“ liefert.

Unverständlich ist, warum die Krankenversicherer für die Abfragen noch bezahlen müssen, obschon sie Art. 32 ATSG berechtigt, diese Informationen vom Bund, den Kantonen, Bezirken, Kreisen und Gemeinden kostenlos im Rahmen der Amts- und Verwaltungshilfe zu beziehen in Erfüllung einer ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgabe. Es besteht zudem die grosse Gefahr, dass die Einwohnergemeinden, welche zum Teil heute bereits die Informationen im Rahmen der Amts- und Verwaltungshilfe lediglich gegen Bezahlung den Krankenversicherern herausgeben, ihre Mithilfe unter Verweis auf das ADG gänzlich verweigern. **santésuisse lehnt deshalb die Bezahlung von Gebühren für die Dienstleistungen des ADG, wie sie angedacht sind, klar ab.** Sollte der Bund doch eine Gebühr für die Benutzung der Datenbank durch berechnigte Dritte vorsehen, ist diese derart festzulegen, dass diese den relativen Nutzen, den Dritte aus der Datenabfrage ziehen, widerspiegeln (rund 35 Prozent).

B) Detailbemerkungen zum Gesetzesentwurf

Gesetzesentwurf	Vorschlag santésuisse	Bemerkungen
1. Abschnitt: Gegenstand und Zweck		
Art. 1		
1 Dieses Gesetz regelt:		
a. die zuständige Behörde sowie deren Aufgaben und Pflichten in Zusammenhang mit dem Bereitstellen eines Systems zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (nationaler Adressdienst);		

**Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG);
Stellungnahme santésuisse im Rahmen der Vernehmlassung**

b. den Inhalt des Informationssystems sowie die Quelle und die Qualität der Daten; c. den Zugriff auf die Daten und die damit verbundenen Pflichten der Zugriffsberechtigten; d. den Datenschutz und die Datensicherheit; e. die Gebühren und die Aufteilung der Kosten, die im Zusammenhang mit dem nationalen Adressdienst anfallen. 2 Es hat zum Zweck: a. einen nationalen Adressdienst zu errichten, mit dem die zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abfragen können; b. die Verwaltungsabläufe in Zusammenhang mit der Abfrage von Adressen zu vereinfachen und es den zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen zu ermöglichen, ihre Aufgaben effizienter zu erfüllen.		
2. Abschnitt: Zuständige Behörde, Aufgaben und Pflichten		
Art. 2 Zuständige Behörde Das Bundesamt für Statistik (BFS) betreibt den nationalen Adressdienst einschliesslich dessen Informationssystem.		
Art. 3 Aufgaben und Pflichten der zuständigen Behörde 1 Das BFS ist namentlich dafür zuständig: a. das korrekte Funktionieren des Informationssystems sicherzustellen;	a. das korrekte Funktionieren des Informationssystems sicherzustellen, insbesondere durch die Nutzung von moderner Technologie ;	<u>Abs. 2 lit. b:</u> Wie bereits einleitend ausgeführt, bleiben für die Krankenversicherer nach wie vor Lücken bei der effizienten Adresssuche bestehen. So insbesondere bei nach schweizerischem Recht versicherten Ausländern. Wie einleitend ausgeführt, müssen für eine zweckdienliche Nutzung des Adressdienstes moderne Technologien genutzt werden.

**Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG);
Stellungnahme santésuisse im Rahmen der Vernehmlassung**

b. für die Qualität der Daten gemäss Artikel 5 zu sorgen; c. den gesuchstellenden Behörden, Organisationen und Personen die Zugriffsberechtigung zu erteilen; d. die technischen und organisatorischen Massnahmen zu treffen, um die Einhaltung der Bedingungen der Systemnutzung zu kontrollieren; e. die Zugriffsberechtigungen auszusetzen oder zu entziehen, wenn die zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen die Nutzungsbedingungen nicht einhalten; f. den Schutz und die Sicherheit der Daten sicherzustellen, die im Informationssystem bearbeitet werden. 2 Der Bundesrat bestimmt: a. die Verwaltungs- und Nutzungsbedingungen im Zusammenhang mit dem nationalen Adressdienst; b. die Einzelheiten der Kontrolle der Nutzung des Informationssystems.		<u>Abs. 1 lit. b:</u> s. Bemerkungen zu Art. 5! <u>Abs. 1 lit. e:</u> Welches genau sind die Nutzungsbedingungen, die einzuhalten sind? Sie sind auf Gesetzesstufe klar aufzuführen (Legalitätsprinzip), damit der Anwender bzw. Antragssteller genau weiss, wann er mit dem Entzug des Zugriffs zu rechnen hat. Ansonsten sind die Nutzer willkürlicher Anwendung ausgesetzt. <u>Abs. 2 lit. a:</u> s. Kommentar oben zu Abs. 1 lit. e!
3. Abschnitt: Inhalt des Informationssystems sowie Quelle und Qualität der Daten		
Art. 4 Inhalt des Informationssystems und Quelle der Daten 1 Das Informationssystem enthält nachfolgende Daten, die das BFS gemäss dem Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006 erhält: a. Versichertennummer nach Artikel 50c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG);		Gemäss den Erläuterungen zum ADG übernimmt der Nationale Adressdienst (NAD) die vom BFS gestützt auf das Registerharmonisierungsgesetz (RHG) erhobenen Daten. Dabei ist geplant, weitere Quellen zur Verbesserung der Datenqualität, insbesondere der Aktualität der Daten, anzuschliessen (Abs. 2). Wie in den einleitenden Bemerkungen oben ausgeführt, benötigen die Krankenversicherer zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben eine bessere Datenqualität. Art. 4 geht nur vom „normalen Schweizer Bürger“ aus. Gänzlich vergessen werden Ausländer, die versicherungspflichtig werden, Asylanten, Saisonniers und „Sans-Papiers“. Das neue ADG soll ja gerade auch die Krankenversicherer bei der

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG); Stellungnahme santésuisse im Rahmen der Vernehmlassung

b. Gemeindenummer des Bundesamtes für Statistik und amtlicher Gemeindename; c. Gebäudeidentifikator nach dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) des BFS; d. Wohnungsidentifikator nach dem GWR. e. amtlicher Name und andere in den Zivilstandsregistern beurkundete Namen einer Person; f. alle Vornamen in der richtigen Reihenfolge; g. Wohnadresse und Zustelladresse einschliesslich Postleitzahl und Ort; h. Geburtsdatum; i. Geschlecht; j. Niederlassung oder Aufenthalt in der Gemeinde; k. Niederlassungsgemeinde oder Aufenthaltsgemeinde; l. bei Zuzug: Datum und Herkunftsgemeinde beziehungsweise Herkunftsstaat; m. bei Wegzug: Datum und Zielgemeinde beziehungsweise Zielstaat;	h. Geburtsdatum <u>und</u> Geburtsort; (...) <u>j. (neu) Bei Ausländerinnen und Ausländern die Staatsangehörigkeit</u> <u>m. bei Zuzug: Datum, und Herkunftsgemeinde beziehungsweise Herkunftsstaat, Gemeinde des ersten Zuzuges in die Schweiz oder eines früheren Aufenthaltes in der Schweiz;</u> <u>n. bei Wegzug: Datum, und Zielgemeinde beziehungsweise Zielstaat, letzter Krankenversicherer vor Wegzug sowie Informationen betreffend Wohnsitzname im Ausland;</u>	Lösung ihrer Probleme unterstützen. Aufgrund der gesetzlichen Versicherungspflicht (KVG) sind sie jedoch gehalten, jedermann ohne vorherige Nachforschung zu versichern. Dies führt dazu, dass zu Unrecht bezogene Leistungen bezahlt werden, die dann aufgrund Abreise aus der Schweiz nicht mehr eingetrieben werden können, weil die Krankenversicherer nicht wissen, wohin der Schuldner abgereist ist. Insofern wäre es für die Krankenversicherer äusserst hilfreich, wenn sie via das ADG auch noch Angaben zur <u>Nationalität oder dem Geburtsort abfragen könnten sowie beim Zuzug das Datum und die Herkunftsgemeinde bzw. beim Wegzug das Datum und die Zielgemeinde</u>. Solche Informationen ergeben sich z.B. aus dem Zentralen Migrationsinformationssystem ZEMIS des Staatssekretariates für Migration (SEM), welches gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. b des RHG bereits Daten zu liefern hat. Schon alleine die Information, in welchem Land sich ein Versicherungsnehmer befindet oder wo er geboren wurde, begünstigt in effizienter Art und Weise die Eintreibung von offenen Forderungen oder andere verpflichtende Korrespondenz mit dem Versicherungsnehmenden. Gemäss lit. q und r von Art. 6 des RHG sind diese Daten beim BFS vorhanden. Es ist nicht ganz klar, weshalb sie vorliegend in Art. 4 nicht enthalten sind bzw. weshalb kein Anrecht auf Zugriff bzw. Information gemäss Art. 8 besteht. S. zudem Bemerkungen zu Art. 8 unten! <u>Lit. m bzw. neu n.</u> Für die Krankenversicherer ist es wichtig zu wissen, bei welchem Krankenversicherer die Person vor dem Wegzug versichert war. Allenfalls sind noch Forderungen bei einem früheren Krankenversicherer offen. Die Weiterversicherung müsste dann bei diesem Krankenversicherer
---	--	--

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG); Stellungnahme santésuisse im Rahmen der Vernehmlassung

n. bei Umzug in der Gemeinde: Datum. 2 Der Bundesrat kann weitere Stellen bestimmen, von denen das BFS die Daten zur Vervollständigung und Nachführung der Daten nach Absatz 1 beziehen kann.		erfolgen. Zudem ist die Information über die Begründung des neuen ausländischen Wohnsitzes wichtig. Dies im Zusammenhang mit der Kontrolle der Versicherungspflicht gemäss Art. 6 KVG durch die Kantone. Da das ADG auf die Quellen des RHG zurückgreift, und so gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. b RHG auch Zugriff auf die Daten des ZEMIS hat, sollte es kein Problem sein, diese Angaben hier aufzunehmen.
Art. 5 Qualität der Daten im Informationssystem 1 Die Qualität der Daten im Informationssystem muss mindestens der Qualität der Daten entsprechen, die das BFS gemäss dem Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006 erhebt. 2 Das BFS kann zusätzliche Massnahmen ergreifen, um die Qualität der Daten zu verbessern, die es im Informationssystem speichert. Bei Lücken, Fehlern oder Unstimmigkeiten in den gelieferten Daten informiert das BFS die betreffende Gemeinde. 3 Der Bundesrat regelt die Einzelheiten des Verfahrens zur Berichtigung unrichtiger oder unvollständiger Daten im Informationssystem.		<u>Abs. 2:</u> Es ist unklar, wie genau das BFS die Datenqualität verbessern will. Hierzu fehlen Ausführungen. S. unsere einleitenden Bemerkungen oben. Wir regen an, dass vor allem hinsichtlich der Aktualität Massnahmen zu ergreifen sind. Die Gemeinden sind zu verpflichten, die Daten möglichst rasch an das BFS weiterzuleiten. Eine vierteljährliche Weiterleitung ist ungenügend. Ansonsten muss der Sinn und Zweck der neuen NAD hinterfragt werden, wenn mangels Aktualität parallel weiterhin der Weg über die Gemeinden und Kantone gestützt auf Art. 32 ATSG gewählt wird. Dann wird der Aufwand – auch für die Gemeinden und Kantone – grösser statt kleiner. Wir weisen nochmals darauf hin, dass wir den Bundesrat bitten zu prüfen, ob nicht ein System implementiert werden kann, welches die Daten in „Real Time“ liefert verbunden mit dem beabsichtigten Once-Only-Prinzip (Ziff. 1.4 Erläuterungen). S. dazu unsere einführenden Anmerkungen.
4. Abschnitt: Zugriff auf die Daten und Pflichten der Zugriffsberechtigten		

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG); Stellungnahme santésuisse im Rahmen der Vernehmlassung

Art. 6 Erteilen der Zugriffsberechtigung 1 Eine Zugriffsberechtigung auf das Informationssystem erfordert ein Gesuch an das BFS. 2 Ein Gesuch um Zugriff auf das Informationssystem können Behörden, Organisationen und Personen stellen, die a. nach dem AHVG systematisch die AHV-Nummer verwenden dürfen; und b. im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz benötigen. 3 Das BFS gewährt den Zugriff und veröffentlicht eine Liste der zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen nach Absatz 2. 4 Der Bundesrat regelt den Umfang der Zugriffsberechtigungen sowie die Einzelheiten des Verfahrens zur Erteilung, zur Aussetzung und zum Entzug der Berechtigung für den Zugriff auf das Informationssystem.		Die Krankenversicherer erfüllen aufgrund von Art. 83 KVG die Voraussetzungen für den Zugriff gemäss Abs. 2. <u>Zu Abs. 4:</u> Welches genau sind die Kriterien, gemäss welchen der Zugriff entzogen wird? Im Sinne der Gesetzmässigkeit sind diese hier zu nennen.
Art. 7 Abfrageoptionen 1 Mit dem Informationssystem können die zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen: a. aktuelle und frühere Adressen suchen und mit den eigenen Daten abgleichen; b. natürliche Personen mit Wohnsitz an einer Adresse oder in einem geografischen Bereich in der Schweiz suchen. 2 Die Abfrage nach Absatz 1 Buchstabe a erfolgt anhand der AHV-Nummer.		S. die einleitenden Bemerkungen oben! Die Abfrageoptionen sind zu stark eingeschränkt auf Schweizer. Personen im Ausland, mit denen die Krankenversicherer jedoch korrespondieren (müssen), werden nicht erfasst. Gerade von solchen Personen benötigen die Krankenversicherer aber die letzte Adresse in der Schweiz vor ihrer Ausreise ins Ausland sowie die erste Adresse im Ausreiseland. Saisoniers, Asylsuchende und Sans-Papiers haben keinen Wohnsitz in der Schweiz und halten sich auch nicht mehr in der Schweiz auf. <u>Zu Abs. 2:</u> Weshalb ist hier die individuelle AHV-Nummer Voraussetzung für den Zugriff? Ausländer, welche in der Schweiz versicherungspflichtig werden, haben keine

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG); Stellungnahme santésuisse im Rahmen der Vernehmlassung

		AHV-Nummer! Gemäss Art. 32 ATSG war dies keine Voraussetzung für eine kostenlose(!) Information. Für die Krankenversicherer korrekt wäre der Anknüpfungspunkt an die schweizerische Versicherungspflicht.
Art. 8 Abfragbare Daten 1 Es können folgende Daten abgefragt werden: a. amtlicher Name und die anderen in den Zivilstandsregistern beurkundeten Namen einer Person; b. alle Vornamen in der richtigen Reihenfolge; c. Wohnadresse und Zustelladresse einschliesslich Postleitzahl und Ort; d. Niederlassungsgemeinde oder Aufenthaltsgemeinde; e. bei Wegzug: Datum; f. bei Zuzug: Datum. 2 Wenn eine Person den Zugriff auf ihre Daten gestützt auf Bundes-, Kantons- oder Gemeinderecht gesperrt hat,	e. bei Wegzug: Datum, <u>und Zielgemeinde beziehungsweise Zielstaat, letzter Krankenversicherer vor Wegzug sowie Informationen betreffend Wohnsitzname im Ausland;</u> f. bei Zuzug: Datum, <u>und Herkunftsgemeinde beziehungsweise Herkunftsstaat, Gemeinde des ersten Zuzuges in die Schweiz oder eines früheren Aufenthaltes in der Schweiz;</u> g. (neu) <u>Bei Ausländerinnen und Ausländern den Geburtsort;</u> h. (neu) <u>Bei Ausländerinnen und Ausländern die Staatsangehörigkeit</u>	<u>Abs. 1 lit. a:</u> Es ist nicht ganz klar, ob „Zivilstandsregister“ unter „kantonale und kommunale Einwohnerregister“ gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. a RHG fallen. Sofern nicht, müssten sie noch als weitere Datenlieferanten aufgenommen werden (vgl. auch Art. 4). Für die Krankenversicherer ist es wichtig zu wissen, bei welchem Krankenversicherer die Person vor dem Wegzug versichert war. Allenfalls sind noch Forderungen bei einem früheren Krankenversicherer offen. Die Weiterversicherung müsste dann bei diesem Krankenversicherer erfolgen. Zudem ist die Information über die Begründung des neuen ausländischen Wohnsitzes wichtig. Dies im Zusammenhang mit der Kontrolle der Versicherungspflicht gemäss Art. 6 KVG durch die Kantone. Da das ADG auf die Quellen des RHG zurückgreift, und so gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. b RHG auch Zugriff auf die Daten des ZEMIS hat, sollte es kein Problem sein, diese Angaben hier aufzunehmen. Art. 4 ist entsprechend anzupassen! <u>Abs. 2</u> Gemäss den Erläuterungen wird bei Abfrage Dritten gemeldet, die Daten über die gesuchte Person sind nicht

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG); Stellungnahme santésuisse im Rahmen der Vernehmlassung

meldet das Informationssystem im Falle einer Abfrage, dass ihre Daten nicht im System gespeichert sind.		im System gespeichert, auch dann, wenn die Daten gespeichert sind aber vom Betroffenen gesperrt wurden. Dies führt zu Falschannahmen und Falschinformationen der Krankenversicherer. Sie gehen dann davon aus, dass die gesuchte Person nicht mehr auffindbar ist. Wüssten die Krankenversicherer, dass die gesuchte Person ihre Daten „bloss“ hat sperren lassen, verfahren sie beim Inkasso völlig anders als wenn sie aus der Info folgern, die Person ist nicht mehr auffindbar. Die Tatsache, dass man die Sperrung von Daten nicht sieht, darf auf keinen Fall zu Falschannahmen führen. Zudem ist nicht ersichtlich aus welchem Grunde der Abfragende nicht sehen darf, ob die Person ihre Daten gesperrt hat oder nicht. Wir bitten um entsprechende Erläuterungen bzw. Ausführungen dazu. Diese Einschränkung würde dann Sinn machen, wenn sie dem Schutze von Leib und Leben dienen würde. Es ist jedoch so, dass z.B. ausländische Behörden oder natürliche Privatpersonen (z.B. Ehegatten) gar keinen Antrag auf Zugriff stellen können. Die NAD steht ja nur Stellen zur Verfügung, welche in Erfüllung eines gesetzlichen Auftrages handeln. Des Weiteren existiert dieses Problem ja bereits heute in Anwendung von Art. 32 ATSG. Falls es trotzdem ein schutzwürdiges Interesse gibt, ist zu prüfen, wie und wo die Krankenversicherer an diese für sie notwendigen Informationen kommen.
Art. 9 Pflichten der Zugriffsberechtigten 1 Die zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen dürfen: a. das Informationssystem ausschliesslich zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben abfragen; b. Dritten die nach Artikel 7 Absatz 1 erhaltenen Daten nur bekannt geben, wenn dies aufgrund von Bundes-, Kantons- oder Gemeinderecht ausdrücklich erforderlich ist.		

**Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG);
Stellungnahme santésuisse im Rahmen der Vernehmlassung**

2 Sie sind verpflichtet, die geeigneten technischen und organisatorischen Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und des Schutzes der Daten zu ergreifen.		
5. Abschnitt: Datenschutz		
Art. 10 Protokollierung und Auskunftsrecht der betroffenen Person 1 Das Informationssystem protokolliert jede Abfrage und jede Bearbeitung der Daten nach Artikel 7 Absatz 1. 2 Auf Antrag hin gibt das BFS natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz Auskunft über ihre Daten und die Informationen, die durch die Abfrage des Informationssystems und die Bearbeitung der darin gespeicherten Daten generiert werden. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.		Die Statuierung eines Auskunftsrechtes zugunsten der betroffenen Person erscheint auch unter dem Aspekt des Datenschutzes korrekt. Jedoch darf dieses Abfragerecht nicht in dem Sinne missbraucht werden, als dass es zu „Massendatenabfragen“ verkommt. Wir bitten das BFS deshalb eine entsprechende „Missbrauchsbestimmung“ an geeigneter Stelle ins Gesetz aufzunehmen.
Art. 11 Aufbewahrung und Vernichtung der Daten 1 Die Daten nach Artikel 4 Absatz 1 werden während zehn Jahren im Informationssystem aufbewahrt. 2 Die Informationen, die durch die Abfrage des Informationssystems und die Bearbeitung der darin gespeicherten Daten generiert werden, werden während eines Jahres aufbewahrt. 3 Nach Ablauf der Fristen nach den Absätzen 1 und 2 werden die betreffenden Daten vernichtet. 4 Die Daten nach Artikel 4 Absatz 1 werden ab dem Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Informationssystem gespeichert weiter zurückliegende Daten werden nicht aufgenommen. 5 Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Aufbewahrung und der Vernichtung der Daten nach Artikel 4 Absatz 1.		

Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG); Stellungnahme santésuisse im Rahmen der Vernehmlassung

6. Abschnitt: Gebühren und Aufteilung der Kosten		
Art. 12 1 Das BFS erhebt von den zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen eine Grundgebühr. Von der Entrichtung der Gebühr ausgenommen sind die Departemente des Bundes, die Bundeskanzlei und die Einheiten der Gemeindeverwaltungen. 2 Es erhebt von den zugriffsberechtigten Organisationen und Personen, die nicht den Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden angehören, eine Nutzungsgebühr. Die Gebühr steht im Verhältnis zur Anzahl der in ihrem jeweiligen Informationssystem gespeicherten Adressen. 3 Der Bundesrat regelt die Höhe der Gebühren nach den Absätzen 1 und 2 und das Verfahren für die Gebührenerhebung. Er strebt einen Deckungsgrad von achtzig Prozent der Kosten des Bundes an.	3 Der Bundesrat regelt die Höhe der Gebühren nach den Absätzen 1 und 2 und das Verfahren für die Gebührenerhebung. Er strebt einen Deckungsgrad von <i>fünfunddreissig</i> Prozent der Kosten des Bundes an.	<u>Art. 12:</u> Die Krankenversicherer lehnen die Bezahlung einer Gebühr für die Abfrage beim NAD ab. Gemäss Art. 32 ATSG geben der Bund, die Kantone, die Bezirke, die Kreise und Gemeinden, den Organen der einzelnen Sozialversicherungen KOSTENLOS Auskunft. Es kann nicht sein, dass nun via eine neue NAD Daten zur Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben nur entgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Art. 12 widerspricht Art. 32 ATSG. Zudem werden die Gemeinden mit dem neuen NAD entlastet. Das Verhältnis von Art. 32 ATSG zu Art. 12 ADG ist gänzlich unklar. Wir gehen davon aus, dass Anfragen nach Art. 32 ATSG nach wie vor und parallel zur Abfrage beim NAD gestellt werden können und werden, sofern die NAD keinen klaren Mehrwert für die Krankenversicherer, insbesondere betreffend die Datenaktualität, ausweisen kann. <u>Abs. 2:</u> In Abs. 2 ist nicht klar, was der Messwert für die Gebühr ist. Ist die Grösse des einzelnen Unternehmens massgebend (d.h. die Anzahl der Versicherungsnehmenden bei den Krankenversicherern) und/oder die Anzahl der anzufragenden Adressen beim NAD? Wir bitten um Erläuterungen dazu. <u>Abs. 3:</u> Gemäss der Nutzwertanalyse im Kommentar (vgl. Tabelle 1) entfällt auf die – gebührenbefreiten – Gemeinwesen Bund, Kanton und Gemeinden, ein Nutzen von rund 65 Prozent des Gesamtnutzens, während bloss rund 35 Prozent (2.4 Mio. Franken) auf Dritte entfallen. Es ist daher unverständlich, warum letztere 80 Prozent der Kosten tragen sollten.
7. Abschnitt: Schlussbestimmungen		
Art. 13 Referendum und Inkrafttreten 1 Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. 2 Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.		

**Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG);
Stellungnahme santésuisse im Rahmen der Vernehmlassung**

santésuisse
Direktion



Verena Nold
Direktorin

Abteilung Grundlagen



Dr. Christoph Kilchenmann
Leiter Abteilung Grundlagen

Herr Bundesrat
Alain Berset, Vorsteher
des Eidg. Departements
des Inneren EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Per E-Mail an:
aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Bern, 22. November 2019

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 16. August 2019 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1'600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen bestens:

Ein schweizweites Adressregister aller Einwohnerinnen und Einwohnern ist aus grundsätzlicher Sicht zu begrüßen. Damit verbunden ist eine Effizienzsteigerung verschiedener Verwaltungsabläufe über alle staatlichen Ebenen hinweg, welche vor allem auch der Bürgerin und dem Bürger sowie der Wirtschaft zugutekommt. Dieser positive Effekt verstärkt sich durch eine laufende Ausbreitung der digitalen Verwaltung. So unterstützt der SGV im Rahmen der aktuell revidierten „Strategie eGovernment Schweiz 2020 bis 2023“ unter anderem den Aufbau eines nationalen Adressdienstes (NAD). Mit dem im Entwurf vorliegenden Adressdienstgesetz soll nun eine adäquate rechtliche Grundlage geschaffen werden.

Es zeigt sich aber immer wieder, dass solche wichtige strategische Vorhaben in der konkreten Umsetzung für alle im Staat eine Herausforderung darstellen. Für den Betrieb eines solchen nationalen Registers kommt den Gemeinden über die Einwohnerdienste eine zentrale Rolle zu. Gerade die Verarbeitung von Meldungen zu unrichtigen Adressdaten bildet ein wichtiges Moment beim Betrieb eines nationalen Registers. Der damit verbundene Aufwand wird in den Erläuterungen des Bundesrats stark unterschätzt. Die jüngste Erfahrung im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Fernseh- und Radiogebühr seit Anfang des laufenden Jahres 2019 zeigt auf, wie gross ein solcher Aufwand für die Gemeinden werden kann. Auch hier ist der Bundesrat im Voraus von geringeren

Aufwendungen ausgegangen. Deshalb gilt es als wichtige Grundvoraussetzung festzulegen, dass Gesetzesvorlagen wie das ADG nicht gegen die grundlegenden Bedenken der operativ betroffenen kommunalen Ebene stattfinden können.

Der SGV verweist, was die konkrete inhaltliche Kritik angeht, auf die Stellungnahme des Verbands Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) vom 12. November 2019. Darin wird schlüssig dargelegt, weshalb es für die Einwohnerdienste nicht möglich ist, der aktuellen Vorlage zuzustimmen. Vor allem die Feststellung, dass die Gemeinden mit der Vorlage von einer wesentlichen ressourcenmässigen Mehrbelastung betroffen wären, gilt es durch den Bundesgesetzgeber sehr ernst zu nehmen. Dabei geht es um die administrative Mehrbelastung der betroffenen Gemeindeverwaltungsteile verbunden mit einem grossen finanziellen Mehraufwand für die Gemeinden.

Der voraussichtliche Mehraufwand, welcher durch das neue ADG generiert werden würde, tangiert die kommunale Ebene absehbar stark negativ. Deshalb schliesst sich der SGV der ablehnenden Haltung der Einwohnerdienste dem Bundesgesetz gegenüber an. Der SGV ist der Überzeugung, dass der Bundesgesetzgeber zuerst eine adäquate gesetzliche Grundlage zu schaffen hat, bevor ein nationales Einwohnerregister eingeführt werden kann, welches einen Mehrwert und nicht nur Mehraufwand generiert.

In diesem Sinne weist der SGV den vorliegenden Entwurf für ein nationales Adressdienstgesetz (ADG) zurück und empfiehlt dem Bundesrat, unter Einbezug der kommunalen Ebene baldmöglichst eine neue Vorlage auszuarbeiten, welche die vorhandenen Bedenken der Gemeinden aufnimmt. Im Weiteren soll die ressourcenmässige Mehrbelastung für die Gemeinden realistisch eingeschätzt und entsprechende finanzielle Abgeltungsmechanismen geschaffen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens im Interesse der Gemeinden und stehen Ihnen für weitere Arbeiten gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor



Hannes Germann
Ständerat

Christoph Niederberger

Kopie an: Schweizerischen Städteverband SSV; Verband Schweizerischer Einwohnerdienste VSED



Schweizerischer Pensionskassenverband
Association suisse des Institutions de prévoyance
Associazione svizzera delle Istituzioni di previdenza
Kreuzstrasse 26
8008 Zürich

Telefon 043 243 74 15/16
Telefax 043 243 74 17
E-Mail info@asip.ch
Website www.asip.ch

Eidg. Departement des Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1

3003 Bern

Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Zürich, 21. November 2019

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir nachfolgend zur Änderung des Bundesgesetzes über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) Stellung.

Der ASIP unterstützt den Vernehmlassungsentwurf zum Adressdienstgesetz (ADG), gemäss dessen Art. 6 Abs. 2 auch Personen ein Gesuch um Zugriff auf das Informationssystem stellen können, die a. nach dem AHVG systematisch die AHV-Nummer verwenden dürfen; und b. im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz benötigen. Darunter fallen nämlich sämtliche Vorsorgeeinrichtungen, d.h. die registrierten Vorsorgeeinrichtungen im rein obligatorischen und im umhüllenden Bereich der beruflichen Vorsorge (Art. 49 Abs. 2 BVG) und die nicht registrierten Vorsorgeeinrichtungen mit reglementarischen Leistungen (Art. 89a Abs. 6 ZGB) und diejenigen mit Ermessensleistungen (Art. 89a Abs. 7 ZGB), da alle berechtigt sind, die Versichertennummer der AHV nach den Bestimmungen des AHVG für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben systematisch zu verwenden (Art. 48 Abs. 4 BVG; Art. 49 Abs. 2 Ziff. 6a, 25a, 25b BVG; Art. 89a Abs. 6 Ziff. 5a ZGB; Art. 89a Abs. 7 Ziff. 2 ZGB).

Mit dem neuen ADG wird die mit der systematischen Verwendung der AHV-Versichertennummer gemäss Art. 48 Abs. 4 BVG bezweckte Erleichterung der Koordination in der sozialen Sicherheit nochmals verbessert. Dadurch

wird die Effizienz der Versicherten- und Rentneradministration in den Vorsorgeeinrichtungen gesteigert, was wiederum deren Verwaltungskosten senkt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Hinweise.

Mit freundlichen Grüßen

A S I P

Schweizerischer Pensionskassenverband

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'JRoulet'.

Jean Rémy Roulet

Präsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hkonrad'.

Hanspeter Konrad

Direktor



Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen
Fédération suisse des bourgeoisies et corporations
Federazione svizzera dei patriati
Federaziun svizra da las vischnancas burgaisas e corporaziuns
www.svbk.ch

Eidgenössisches Department des Innern
3003 Bern

Per Mail an: Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch

Bern, 22. November 2019

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (ADG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Verband der Bürgergemeinden und Korporationen (SVBK) ist nicht zur obgenannten Konsultation eingeladen worden, wir erlauben uns jedoch trotzdem Stellung zu nehmen.

Der SVBK vertritt über die Kantonalverbände die Interessen der rund 1'500 Bürgergemeinden und burgerlichen Korporationen in der Schweiz.

Im Bericht zum neuen Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADGI) steht einleitend:

Öffentliche Verwaltungen sowie mit Verwaltungsaufgaben betraute Dritte sind bei praktisch allen Tätigkeiten auf eine eindeutige Identifikation einer Person und ihrem Wohnsitz angewiesen. Die Datenhoheit über die Adressen liegt bei den Gemeinden. Die Kantone haben allerdings Zugriff und tauschen die Adressen zwischen den innerkantonalen Ämtern auch aus. Allerdings ist es heute nicht möglich, die Adresse einer Person kantonsübergreifend oder schweizweit festzustellen und zu beziehen.

Die Einführung eines nationalen Adressdienstes für Behörden und klar definierte Dritte wird deshalb als absolut sinnvoll erachtet. Der nationale Adressdienst wird auf Basis bestehender Prozesse für die Datenlieferung und –bereinigung an den Bund aufgebaut, indem die Daten, die dem BFS geliefert werden, weiterverwendet werden können.

Die Bürgergemeinden, Bürgergemeinden und burgerlichen Korporationen sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften eine der Gemeindeformen der Schweiz.

Entsprechend müssen Bürgergemeinden und burgerliche Korporationen – als Personengemeinden - gleich wie Einwohner- und gemischte Gemeinden ein Verzeichnis ihrer Stimmberechtigten führen. Hierzu sind sie auf die Unterstützung wie die Einsicht in zentrale Personendatenansammlungen angewiesen. Weiter üben diverse Bürgergemeinden und burgerliche Korporationen weiterhin die Sozialhilfe für ihre Angehörigen aus, und sie führen in einem Gemeindemodell eine burgerliche Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Auch hier sind die betroffenen Behörden unter Umständen auf Informationen aus zentral geführten Personendatenansammlungen angewiesen.

Wir fordern Sie auf, bei der Erarbeitung von Ausführungsbestimmungen zum Gesetz die Nutzerkategorie Bürgergemeinde, Bürgergemeinden und burgerliche Korporationen einzubeziehen.

Der Schweizerische Verband der Bürgergemeinden und burgerlichen Korporationen ist bei der Erarbeitung gerne mit dabei, damit die Anliegen der Bürgergemeinden aus erster Hand eingebracht werden können.

Wir erachten es als sehr wichtig, dass die Verwaltung und die Arbeitsgruppen das Wesen und die Funktionsweise der Bürgergemeinde und burgerlichen Korporationen – als Formen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften in der Schweiz – kennen und verstehen.

Gerne erwarten wir Ihre Kontaktaufnahme für das weitere Vorgehen. Der SVBK will für seine Mitglieder eine bestmögliche Lösung für die Erfüllung der Vorgaben aus gemeinderechtlichen Bestimmungen und zur Erfüllung der sozialen Aufgaben, die einige Bürgergemeinden und burgerliche Korporationen immer noch als sehr wertvoll erachten

Für allfällige Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Der Schweizerische Verband der Bürgergemeinden und Korporationen

Der Präsident:

Der Vizepräsident:

Georges Schmid

Sergio Wyniger