

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. November 2019

1009. Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 16. August 2019 hat das Eidgenössische Departement des Innern dem Regierungsrat die Vernehmlassungsunterlagen zum Entwurf des Bundesgesetzes über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) zur Stellungnahme unterbreitet. Mit der Vorlage soll ein nationaler Adressdienst (NAD) zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen für die Verwaltungen aller staatlichen Ebenen sowie für legitimierte Dritte geschaffen werden. Behörden 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 NAD soll ihnen 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 geografischen Bereich in der Schweiz zu suchen. Die Verwaltungsabläufe sollen dadurch vereinfacht werden und die Behörden ihre Aufgaben wirksamer erfüllen können. Weiter sollen Debitorenausfälle verringert werden. Das geplante Gesetz regelt die Zuständigkeiten auf Bundesebene, bestimmt, welche Leistungen für welche Nutzergruppen angeboten werden, und legt fest, welche Daten der NAD für die Bereitstellung dieser Dienstleistung benötigt und woher diese bezogen werden. Das Gesetz regelt darüber hinaus die Nutzungsbedingungen und die Finanzierung des NAD. Der NAD soll nach dem Prinzip der Transparenz so aufgebaut werden, dass es für die betroffenen Personen nachvollziehbar sein wird, welche Behörden die Daten zu welchem Zeitpunkt genutzt haben.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an Aemterkonsultationen@bfs.admin.ch):

Mit Schreiben vom 16. August 2019 haben Sie uns eingeladen, zum Entwurf 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 nicht-hoheitlichen 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 ([BBl 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 Da-

tenplattformen – 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 kantonaler 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 begrüssen 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 Per-

son 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.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli