

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 ist aber *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