Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2023
www.fedlex.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung

23.039

# Botschaft zum Adressdienstgesetz

vom 10. Mai 2023

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Adressdienstgesetzes.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

10. Mai 2023

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

## Übersicht

***Mit dem Adressdienstgesetz werden die Rechtsgrundlagen für den Aufbau und den Betrieb eines nationalen Adressdienstes geschaffen. Als Basisdienst für die digitale Verwaltung sollen die Verwaltungsstellen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie mit gesetzlichen Aufgaben betraute Dritte künftig auf die gemeldeten Wohnadressen natürlicher Personen der ganzen Schweiz zugreifen können. Dadurch können administrative Prozesse vereinfacht und öffentliche Aufgaben effizienter wahrgenommen werden.***

***Ausgangslage***

*Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie Organisationen und juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht den Verwaltungen des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden angehören, aber mit Verwaltungsaufgaben betraut sind (beauftragte Dritte), bedürfen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben der eindeutigen Identifikation natürlicher Personen sowie der Kenntnis des Wohnsitzes. In vielen Verwaltungsverfahren ist der Wohnsitz einer Person zudem massgeblich für die Bestimmung der Zuständigkeit einer Behörde. Deshalb stellen Adressdaten von Personen mit Wohnsitz in der Schweiz für die meisten Behörden wichtige Grunddaten dar. Gegenwärtig gibt es keinen Basisdienst, bei dem die Verwaltungen und beauftragte Dritte die benötigten Adressdaten schweizweit abfragen können. Dies führt sowohl bei den anfragenden Stellen als auch bei den Behörden, die Auskünfte erteilen, zu einem beachtlichen zeitlichen und finanziellen Aufwand.*

***Inhalt der Vorlage***

*Die Gesetzesvorlage soll die Geschäftsprozesse der öffentlichen Hand erleichtern und den Zugang zu erforderlichen Informationen vereinfachen. Geregelt werden insbesondere die zuständige Behörde für das Bereitstellen und den Betrieb des Informationssystems sowie welche Daten darin enthalten sind, aus welchen Quellen diese Daten stammen und wer die verfügbaren Daten unter welchen Voraussetzungen abfragen darf. Zudem werden im Interesse der Transparenz der Datenschutz präzisiert und die Finanzierung des nationalen Adressdienstes geregelt.*

## Inhaltsverzeichnis

**Übersicht** **2**

**1 Ausgangslage** **5**
1.1 Handlungsbedarf und Ziele 5
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung 6
1.3 Anwendungsfälle und Nutzen des NAD 7
1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates 11
1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse 12

**2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren** **12**
2.1 Vernehmlassungsvorlage 12
2.1.1 Allgemeines 12
2.1.2 Zusammenfassung der Ergebnisse 13
2.2 Zusatzabklärungen und Änderungen am VE-ADG 14

**3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht** **14**

**4 Grundzüge der Vorlage** **14**
4.1 Die beantragte Neuregelung 14
4.2 Kernelemente des NAD 15
4.2.1 Grundbegriffe und deren Abgrenzung 15
4.2.2 Abfragemöglichkeiten 16
4.2.3 Daten, Datenquellen, Datenqualität 17
4.2.4 Nutzerkreis und Zugangsberechtigung 20
4.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen 21
4.4 Umsetzungsfragen 22
4.5 Koordination mit anderen Erlassen 22

**5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln** **23**

**6 Auswirkungen** **40**
6.1 Auswirkungen auf den Bund 40
6.1.1 Finanzielle Auswirkungen 40
6.1.2 Personelle Auswirkungen 42
6.1.3 Gesamtbedarf Finanzen und Personal 43
6.1.4 Bundesverwaltung als Nutzerin des NAD 45
6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete 46
6.2.1 Kantone 46
6.2.2 Gemeinden 46
6.2.3 Beauftragte Dritte als Nutzerinnen und Nutzer 47
6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft 48
6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft 48

6.5 Auswirkungen auf die Umwelt 48
6.6 Andere Auswirkungen 48
6.6.1 Informatik der Kantone und Gemeinden sowie der zugriffsberechtigten Dritten 48
6.6.2 Bundesnahe Betriebe 49
6.6.3 Weitere Unternehmen mit dem Geschäftsmodell Adressauskunft 50

**7 Rechtliche Aspekte 50**
7.1 Verfassungsmässigkeit 50
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz 51
7.3 Erlassform 51
7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse 51
7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz 51
7.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes 51
7.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen 51
7.8 Datenschutz 52
7.8.1 Allgemeine Bemerkungen 52
7.8.2 Adressdaten (Merkmale) 52
7.8.3 Zweck des Informationssystems 53
7.8.4 Auskunftsrecht der betroffenen Person 53
7.8.5 Richtigkeit der Daten 53
7.8.6 Verantwortung 54
7.8.7 Aufbewahrung und Vernichtung der Daten 54

**8 Ausblick 54**

**Anhänge:**
1 Mutationsgründe 56
2 Nutzenbewertung des NAD 58
3 Potenzielle Nutzerinnen und Nutzer des NAD 60

**Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG)** *(Entwurf)* BBl **2023** 1371

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie Organisationen und juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht den Verwaltungen des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden angehören, aber mit Verwaltungsaufgaben betraut sind (beauftragte Dritte), bedürfen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben der eindeutigen Identifikation natürlicher Personen sowie der Kenntnis des Wohnsitzes. In vielen Verwaltungsverfahren ist der Wohnsitz einer Person zudem massgeblich für die Zuständigkeit einer Behörde. Adressdaten von Personen mit Wohnsitz in der Schweiz stellen daher für die meisten Behörden wichtige Basisdaten dar.

Zurzeit verfügen Verwaltungseinheiten nur teilweise über aktuelle Wohnsitzadressen von Personen. Die Datenhoheit über die Adressdaten liegt bei den Gemeinden, deren Einwohnerdienste über die aktuellen Adressdaten aller Personen verfügen, die in ihrer Gemeinde gemeldet sind. Auf kantonaler Ebene werden die Daten der kommunalen Einwohnerregister mehrheitlich auf Datenplattformen zusammengeführt und können dort von kantonalen Behörden abgefragt werden. Innerhalb eines Kantons werden diese Daten unter den Ämtern in zunehmendem Ausmass ausgetauscht und dadurch die Einwohner von mehrfachen Informations- oder Meldepflichten entlastet (Once-Only-Prinzip).

Dagegen ist es heute noch nicht möglich, den Wohnsitz und die Adresse einer Person kantonsübergreifend auszutauschen bzw. schweizweit festzustellen, wo eine Person zu einem bestimmten Zeitpunkt angemeldet ist oder früher war. Für viele Verwaltungsabläufe ergeben sich daraus Probleme und Verzögerungen.

Verwaltungen und beauftragte Dritte (vgl. Ziff. 4.2.4) sind in zahlreichen Fällen darauf angewiesen bzw. rechtlich dazu verpflichtet, Personen schriftlich zu kontaktieren. Mangels geeigneter Hilfsmittel sehen sich viele Stellen gezwungen, auf eine Aktualisierung ihrer Personendaten zu verzichten, was zu teuren Postretouren führen kann. Soweit Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten an den Wohnsitz einer Person geknüpft sind, werden oft umständliche und aufwändige Recherchen bei (anderen) Kantonen und Gemeinden erforderlich. Dies insbesondere dann, wenn die Behörden keinen konkreten Anhaltspunkt haben, bei welcher Stelle die entsprechende Information nachgefragt werden kann.

Diese Schwierigkeiten treffen nicht nur auf Bundesorgane und beauftragte Dritte zu, welche keinen Zugriff auf die Einwohnerregister haben, sondern werden auch für Kantone zum Problem, wenn Personen mehrfach interkantonal umziehen oder nach ihrer Rückkehr aus dem Ausland in einem anderen Kanton Wohnsitz nehmen als zuvor. Kann eine Person nicht mehr mit vernünftigem Aufwand aufgefunden werden, führt dies z. B. bei Zahlungsausständen zu vermeidbaren Abschreibungen wegen Verjährung.

Als Hilfsmittel stehen den Verwaltungseinheiten heute lediglich privatwirtschaftlich gepflegte Adressverzeichnisse zur Verfügung (z. B. local.ch der Swisscom). Die Einträge in solchen öffentlichen Verzeichnissen stimmen allerdings nicht unbedingt mit den Einwohnerregistern überein und erfassen nicht alle in der Schweiz gemeldeten Personen. Als Alternative kann eine Behörde an alle Gemeinden, die als Meldegemeinde in Frage kommen, eine Anfrage richten. Dies generiert sowohl bei der anfragenden Behörde als auch bei den Einwohnerdiensten der Gemeinden einen nicht zu vernachlässigenden Aufwand. Als letzte Option kann eine benötigte Adresse auch von privaten Unternehmen bezogen werden, wobei diese Dienstleistung kostenpflichtig ist und nur eine beschränkte Zuverlässigkeit aufweist. Einen solchen Service bietet beispielsweise die Post an.

Ein nationaler Adressdienst (NAD), wie im neuen Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) vorgesehen ist, schliesst die bestehenden Lücken, indem er es Behörden und beauftragten Dritten ermöglicht, Adressen von in der Schweiz gemeldeten Personen schweizweit zu suchen und abzugleichen. Der neue Adressdienst schafft damit einen klaren Mehrwert und erleichtert die behördliche Tätigkeit. Das Ziel ist eine schnellere und effizientere Erfüllung gesetzlicher Aufgaben. Gleichzeitig soll auch die Qualität von Adressdaten in bestehenden Systemen der öffentlichen Hand verbessert werden, womit Fachaufgaben qualitativ besser erbracht werden können. Bei schriftlicher Korrespondenz können zudem durch die Verminderung von Retouren Kosteneinsparungen erzielt werden (vgl. Ziff. 1.3).

## 1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Der vorliegende Gesetzesentwurf geht zurück auf die Behandlung zweier parlamentarischer Vorstösse (Parlamentarische Initiative Germann vom 29. September 2011[1] und Postulat der Staatspolitischen Kommission vom 16. August 2012[2]). In seinem Bericht vom 12. November 2014[3] zum Adressdatenaustausch zwischen Einwohnerregistern, Post und anderen Dateninhabern in Erfüllung des Postulats 12.3661 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass eine zentrale Adressdatenbank für die öffentliche Hand von grossem Nutzen wäre. Eine Arbeitsgruppe unter der Federführung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) prüfte verschiedene, in ihrem Bericht skizzierte Lösungsmöglichkeiten und arbeitete einen Lösungsvorschlag aus. Der vom EJPD vorgelegte Expertenbericht sprach die Empfehlung aus, die Anwendung mit Daten aufzubauen, die beim Bundesamt für Statistik (BFS) im Rahmen der registerbasierten Volkszählung bereits vorhanden sind (nachfolgend als Registerharmonisierungsdaten bezeichnet) und die Lösung so auszugestalten, dass sie kantonsweise ausgebaut werden könnte, um eine bessere Datenaktualität zu ermöglichen. In der Folge beauftragte der

1 11.488 «Anpassung des Registerharmonisierungsgesetzes».
2 12.3661 «Adressdatenaustausch zwischen Einwohnerregistern, Post und anderen Dateninhabern».
3 Abrufbar unter: parlament.ch > 12.3661 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

Bundesrat das EJPD am 12. April 2017, einen Vernehmlassungsentwurf auszuarbeiten, um die rechtlichen Grundlagen für den Aufbau eines NAD zu schaffen.

Der vom Bundesamt für Justiz (BJ) erarbeitete Vorentwurf zum neuen Bundesgesetz (VE-ADG) bezeichnete das BFS als zuständige Behörde für den NAD. Mit Bundesratsbeschluss vom 14. August 2019 ging die Vorlage darum an das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) über. Das EDI (BFS) wurde beauftragt, die Vernehmlassung zum VE-ADG durchzuführen (vgl. Ziff. 2.1). Aufgrund der Ergebnisse dieser Vernehmlassung sowie zusätzlicher Abklärungen des BFS gemäss Bundesratsbeschluss vom 11. Dezember 2020 (vgl. Ziff. 2.2) geht das ADG davon aus, dass bereits ab Inbetriebnahme des NAD tagesaktuelle Adressdaten im entsprechenden Informationssystem verfügbar sein werden.

Die dazu erforderliche Lieferung tagesaktueller Mutationsdaten aus den Einwohnerregistern ist technisch möglich. Zum jetzigen Zeitpunkt als nicht umsetzbar gelten dagegen zwei Alternativen, welche technisch nicht ausreichend unterstützt sind. Es sind dies einerseits eine regelmässige Lieferung des Vollbestandes ausgewählter Daten an das Informationssystem des NAD mit höherer Frequenz als nach dem Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006[4] (RHG) und anderseits die Einführung des NAD als reiner Vermittlerdienst für Datenabfragen direkt bei den Einwohnerregistern der Gemeinden (mit oder ohne eigene Datenbank).

Im Vergleich zum bisherigen Ansatz bietet der neue Entwurf für die Nutzerinnen und Nutzer den Vorteil einer schweizweit hohen Datenqualität, insbesondere mit quellaktuellen Daten. Rückwirkende Abfragen sind damit tagesgenau und nicht nur quartalsweise möglich. Dies entspricht dem Bedürfnis mehrerer Nutzergruppen und einem in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen (vgl. Ziff. 2.1). Mit dieser Lösung bedarf der NAD Daten aus den massgeblichen Registern zur Aktualisierung der bestehenden Adressinformationen (vgl. Ziff. 4.2.3), was gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag zwar einen gewissen Mehraufwand für Bund und Kantone zur Folge hat (vgl. Kapitel 6), aber gleichzeitig den Nutzen des NAD wesentlich steigert.

## 1.3 Anwendungsfälle und Nutzen des NAD

Mit dem NAD werden zugriffsberechtigte Stellen unterstützt, welche zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben aktuelle Adressdaten von natürlichen Personen benötigen, aber diese Angaben nicht oder nur teilweise aus den Einwohnerregistern beziehen können. Folgende Anwendungsfälle seien erwähnt:

- Die aktuelle Wohnadresse wird benötigt für die Zustellung von Dokumenten im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (z. B. Behördeninformationen, Urkunden, Registerauszüge, Rechnungen, Mahnungen, Betreibungsankündigungen, Verfügungen, Vorladungen).
- Die aktuelle Wohnadresse wird zur Feststellung der zuständigen Behörde innerhalb der Verwaltung benötigt, um ein Verwaltungsverfahren zu eröffnen oder wiederaufzunehmen (z. B. für die Alimentenhilfe, die Erhebung ausser-

4 SR **431.02**

kantonaler Schulgelder, die Zustellung von Vorladungen für die Einvernahme von Zeugen, das Einreichen von Betreibungsbegehren des Staates als Gläubiger oder Zustellbegehren in der internationalen Rechtshilfe).

– Die Feststellung des früheren Wohnsitzes zur zeitlichen Abgrenzung der Zuständigkeiten verschiedener Behörden für die Abwicklung eines Geschäftsfalls (z. B. für die lückenlose interkantonale Erhebung von Wehrpflichtersatzabgaben).
– Die Bestimmung des aktuellen Wohnsitzes einer Person zur Abklärung eines allfälligen Anspruchs auf staatliche Leistungen (z. B. Stipendien).
– Der Abgleich von Adressdaten des NAD mit eigenen Adressangaben, um diese zu aktualisieren und bereinigen (z. B. Verbesserung der Datenqualität in Bundespersonenregistern oder in Datenbanken von Krankenversicherern und Ausgleichskassen).

Je nach Nutzergruppe stehen jeweils unterschiedliche Anwendungsfälle im Vordergrund, da einerseits die von Bund, Kantonen und Gemeinden zu erfüllenden Aufgaben sehr breit gefächert sind und anderseits das Bedürfnis nach schweizweiten Adressdaten und deren Qualität nicht überall dasselbe ist.

Bundesbehörden benötigen in verschiedensten Bereichen Adressangaben von bestimmten Personen und führen aufgrund gesetzlicher Meldepflichten in ihren eigenen Systemen Adressdaten. Im Normalfall können sie aber Wohnadressen weder schweizweit abfragen noch ihre eigenen Daten mittels eines zentralen Adressdienstes überprüfen. Schnittstellen zwischen Bundessystemen und kantonalen Einwohnerregistern bestehen nur für einzelne Aufgabenbereiche. Ein Beispiel hierfür ist die per 2019 aufgebaute Datenlieferung von den kantonalen Personendatenplattformen an die vom Bund beauftragte Stelle für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren. Wo der Bund im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung personenbezogene Informationen benötigt, betrifft dies in der Regel die ganze Bevölkerung, weshalb der Bund potentiell Adressdaten von über 8.6 Millionen Personen benötigt.

Kantonale Behörden können schon heute vielfach die Wohnadressen von Personen mit Wohnsitz im eigenen Kantonsgebiet abfragen. Für die Bearbeitung kantonsübergreifender Geschäftsfälle bedarf es jedoch einer schweizweiten Abfragemöglichkeit. Wie häufig solche Sachverhalte auftreten und wie oft besondere Abklärungen mit welchem Aufwand erforderlich sind, lässt sich nicht einfach beziffern. Immerhin gibt es gewisse Anhaltspunkte: Ein Informationsbedarf ergibt sich typischerweise beim (interkantonalen oder internationalen) Umzug einer Person, wenn ein Verwaltungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist oder wiederaufgenommen werden muss. Jedes Jahr wechseln rund 9 Prozent der Bevölkerung ihren Wohnort.[5] Bei rund einem Viertel liegt ein interkantonaler oder internationaler Wohnortswechsel vor. 2020 gab es rund 155 100 interkantonale Zu- und Wegzüge.

In solchen Fällen können im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens Abklärungen nötig werden, insbesondere bei mehrmaligem interkantonalem Umzug. Hinzu kommen

5 Zufferey, Jonathan (2020). Binnenwanderung in der Schweiz: Bewegungen und Auswirkungen. In: BFS. Panorama Gesellschaft Schweiz 2020 Migration – Integration – Partizipation, S. 84–95.

Umzüge vom und ins Ausland. 2020 gab es 163 200 internationale Zuzüge und 109 400 Wegzüge. Bei den Zuzügen vom Ausland in die Schweiz besassen 2020 rund 25 500 Personen die schweizerische Staatsbürgerschaft. Bei einer Rückkehrhaben in der Regel frühere Behördenkontakte haben, so dass bei einem gewissen Anteil davon eine Wiederaufnahme früherer Verwaltungsverfahren erforderlich sein kann (zu allen Zahlen, vgl. Anhang 1 Tabelle 4).

Bei den Gemeinden, welche heute die primäre Anlaufstelle für Wohnsitzabklärungen und Adressanfragen sind, ergibt sich eine Entlastung, wenn solche Anfragen über den NAD getätigt werden. Geht man davon aus, dass eine Gemeinde im Durchschnitt zu 10–15 Prozent ihrer Bevölkerung Adressanfragen von anderen Stellen erhält, bearbeiten die Gemeinden gesamtschweizerisch jährlich rund 1 Million Anfragen und zwar vielfach manuell. Basis für diese Schätzung sind die Nutzerzahlen zum Adressdienst der Stadt Zürich. Für die vorliegende Nutzenberechnung wurden die Zahlen erheblich nach unten korrigiert, um allfällige Differenzen zwischen Stadt und Land sowie zwischen dem Maturitätsgrad kantonaler Einwohnerdatenplattformen zu berücksichtigen.

Die Geschäftsprozesse der Gemeinden, welche die massgeblichen Adressdaten in ihren Einwohnerregistern führen, sind primär auf die eigene Einwohnerschaft ausgerichtet. Es gibt aber immer wieder Geschäftsfälle, die ausserkantonale Abklärungen erfordern. Gemäss den Abklärungen des BFS und entgegen erster Annahmen ist daher ein Teil der Gemeinden (sowohl kleine wie grosse) ebenfalls an der Nutzung des NAD interessiert.

Auch für beauftragte Dritte schafft der NAD die Grundlage für Adressabfragen. Der NAD ermöglicht die Optimierung von Datenbereinigungsprozessen und verringert dadurch die administrativen Kosten. So führt die Krankenversicherungsbranche im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung die Adressen der gesamten Bevölkerung und benötigt aktuelle Angaben (gemäss dem Bundesgesetz vom 18. März 1994[6] über die Krankenversicherung, KVG).

Der NAD schafft in verschiedener Hinsicht einen massgeblichen Nutzen:

- Verminderung der Retouren bei schriftlicher Korrespondenz (weniger Portogebühren, weniger administrativen Aufwand für die Verarbeitung und den Neuversand, Zeitersparnis);
- Verringerung des Aufwandes für Recherchen zur Verifizierung oder Feststellung des Wohnsitzes bzw. der Adresse von Personen (Einsparung von Arbeitsstunden, weniger administrativer Aufwand);
- Verringerung des Abklärungsaufwandes bei Einwohnerdiensten (Anfragen für Amtshilfe ohne Gebühr);
- Verringerung von Debitorenverlusten (weniger unzustellbare Rechnungen an nicht mehr auffindbare Personen);
- Verringerung des Aufwands für den Aufbau und die Pflege von Schnittstellen und das Datenmanagement (Verzicht auf neue Schnittstellen, einfachere Datenbereinigung).

6 SR **832.10**

Die Anzahl Adressabfragen durch künftige Nutzerinnen und Nutzer des NAD kann nicht auf einfache Weise prognostiziert werden. Aufgrund einer Modellrechnung (vgl. Anhang 2 Tabelle 5) ergibt sich aber ein beachtliches Nutzenpotential. Die Annahmen für die Modellierung des volkswirtschaftlichen Nutzens basieren auf Angaben potentieller Nutzerinnen und Nutzer sowie auf ergänzenden Informationen. Es wurden Gespräche mit einzelnen Bundesbehörden und kantonalen Stellen geführt und Informationen bei mehreren grösseren Krankenversicherern eingeholt.

Die Kostenberechnung orientiert sich am Aufwand für Adress- und Wohnsitzrecherchen durch die Verwaltung bzw. durch beauftragte Dritte sowie am Prozentsatz unzustellbarer und retournierter Postsendungen. Weiter wurde ein Wert zu vermeidbaren Debitorenverlusten angenommen. Der NAD kann dazu beitragen, dass Verwaltungen und beauftragte Dritte ihre Prozesse beschleunigen und durch Effizienzgewinne auch einen erheblichen Nutzen erzielen.

Für die Nutzenberechnung wurden drei Szenarien in Betracht gezogen, die sich im Effizienzgrad unterscheiden. Ausgangspunkt ist ein auf Erfahrungswerten gegründetes und eher konservativ geschätztes, mittleres Szenario, bei dem mit einer Reduktion der Aufwandkategorien (vgl. Anhang 2 Tabelle 5 ) um die Hälfte gerechnet wird. Den geschätzten jährlichen Kosten von 1,7 Millionen Franken im laufenden Betrieb steht in diesem Szenario ein geschätzter Minderaufwand von 8,7 Millionen Franken pro Jahr gegenüber. Im Szenario Mittelwert ergibt sich ein volkswirtschaftlicher Gesamtnutzen von 7 Millionen Franken pro Jahr (siehe Tabelle 1). Im ungünstigeren Szenario wurde die Reduktion des Aufwands durch den NAD gegenüber dem Ausgangszenario halbiert und im günstigeren Szenario verdoppelt. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis des NAD ist auch bei einer deutlichen Reduktion des Minderaufwands noch klar im positiven Bereich.

*Tabelle 1*

**Abschätzung volkswirtschaftlicher Gesamtnutzen in Mio. Franken**

| Szenarien<br>Schätzung in Mio. Franken pro Jahr | Unterer Wert | Mittelwert | Oberer Wert |
|---|---|---|---|
| Nutzenbewertung (+) | 4,3 | 8,7 | 13,0 |
| Kosten (–) | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| Volkswirtschaftlicher Gesamtnutzen | 2,6 | 7,0 | 11,3 |

Nebst dem quantifizierbaren Nutzen schafft der NAD auch einen qualitativen Mehrwert, namentlich in folgender Hinsicht:

– verbesserte Datenqualität bei Verwaltungen und beauftragten Dritten für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben;
– Modernisierung des Datenmanagements der Verwaltungen (Once-Only-Prinzip);
– elektronische Abfrage (höhere Flexibilität gegenüber Büro-Öffnungszeiten);

- Beschleunigung der Geschäftsprozesse;
- Bessere Qualität für die Erledigung von Fachaufgaben (korrekte Adressierung etc.);
- Einheitliche Verwaltungspraxis (Adressauskunft durch beauftragte Dritte);
- Erhöhte Transparenz der Datenverwendung durch die Behörden.

Die Zeit- und Kostenersparnis durch Adressabfragen beim NAD dürfte bei den Nutzerinnen und Nutzern erheblich sein. Gleichzeitig trägt der NAD zu einer besseren Datenqualität bei und schafft damit einen Mehrwert im Bereich der Datenpflege. Der Wert einer Adressinformation im Bereich der Datenpflege, ist nicht a priori bekannt. Bei einem kommerziellen Service für den Adressabgleich wird ein Marktpreis von 1.25 Franken für den Bezug einer aktualisierten Adresse bezahlt.

## 1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020[7] zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020[8] angekündigt. Allerdings entspricht die Einführung eines NAD dem Ziel des Bundesrates, staatliche Leistungen effizient und soweit möglich digital zu erbringen.[9]

Die Vorlage steht somit direkt im Zusammenhang mit verschiedenen Strategien des Bundesrates. Zu erwähnen sind insbesondere:

- die vom Bundesrat am 11. September 2020 aktualisierte «Strategie Digitale Schweiz», die als Ziel die Bereitstellung von Basismodulen und die Infrastruktur für eine flächendeckende Ausbreitung der digitalen Verwaltung postuliert;[10]
- die vom Bundesrat am 18. Dezember 2018 verabschiedete «Strategie für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes», die als Ziel formuliert hat, dass mehrfach genutzte Stammdaten gemeinsam bewirtschaftet und den Verwaltungen aller föderalen Ebenen sowie den weiteren berechtigten Kreisen zur Nutzung bereitgestellt werden[11];
- die vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen und den Vorständen des Städte- und des Gemeindeverbandes unterzeichnete nationale «E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023» vom 1. Januar 2020, die ebenfalls das Ziel postuliert, dass nationale Basisdienste für den elektronischen Behördenverkehr bereitgestellt werden[12]; der NAD verwendet bestehende Daten aus etablierten Registern (Once-Only-Prinzip); das Ziel, die Daten nur

7 BBl **2020** 1777
8 BBl **2020** 8385
9 BBl **2020** 1777 S. 1835
10 www.digital.swiss > Aktionsplan
11 www.bk.admin.ch > Digitale Transformation und IKT-Lenkung > Bundesarchitektur > Stammdatenverwaltung
12 BBl **2019** 8739

an einem Ort zu speichern, wird aufgrund der heutigen technischen Gegebenheiten als nicht sinnvoll erachtet und daher mit dem NAD nicht unterstützt (vgl. Ziff. 1.2);

– die vom Bundesrat am 27. Dezember 2019 beauftragte Mehrfachnutzung von Daten und in diesem Zusammenhang die Umsetzung des Programms Nationale Datenbewirtschaftung[13].

Das Projekt ist als Massnahme zur Umsetzung der Strategie Digitale Schweiz, der E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023 sowie der Agenda Digitale Verwaltung Schweiz[14] und insbesondere deren Umsetzungsplan 2022–2023[15] definiert.

## 1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Vorlage betrifft keine hängigen parlamentarischen Vorstösse.

# 2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Auf eine Rechtsfolgenanalyse wurde verzichtet, da die Bedingungen hierfür nicht gegeben sind. Die Vorlage betrifft primär die Verwaltung und hat nur beschränkte Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft. Die Auswirkungen auf die betroffenen Verwaltungen wurden im Anschluss an die Vernehmlassung im Rahmen eines Prüfauftrags vertieft abgeklärt.

## 2.1 Vernehmlassungsvorlage

### 2.1.1 Allgemeines

Das Vernehmlassungsverfahren zum VE-ADG dauerte vom 16. August 2019 bis zum 22. November 2019. Zur Teilnahme eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, der Städte, der Berggebiete und der Wirtschaft sowie 25 Organisationen und weitere Teilnehmende. Je ein Kanton und eine Organisation verzichteten ausdrücklich auf eine Stellungnahme. Insgesamt gingen 55 Stellungnahmen ein.

13 www.bfs.admin.ch > NaDB Nationale Datenbewirtschaftung
14 BBl **2021** 3030
15 www.digitale-verwaltung-schweiz.ch > Umsetzung > Umsetzungsplan E-Government

### 2.1.2 Zusammenfassung der Ergebnisse

Der VE-ADG wurde mehrheitlich befürwortet und der Mehrwert eines NAD im Grundsatz bestätigt. Zu einzelnen Themen erfolgten kritische Rückmeldungen oder Anregungen, die teilweise kontrovers waren (vgl. Ergebnisbericht[16]).

Wiederholt wurde ein Dienst mit möglichst aktuellen Daten gewünscht, wobei der Ansatz, auf Verordnungsstufe weitere Datenquellen und zusätzliche Massnahmen zur Qualitätssicherung vorzusehen, unterschiedlich bewertet wurde. Sodann wurden eine klarere Regelung bzw. weitere Präzisierungen zur Datenherrschaft, zu den Zuständigkeiten und Rollen von Kantonen und Gemeinden bei der Erteilung von Zugriffsberechtigungen und zur Nutzungskontrolle angeregt.

Beim Nutzerkreis wurde sowohl eine Erweiterung auf private Organisationen als auch eine Einschränkung auf die öffentlichen Verwaltungen vorgeschlagen. Die Berechtigung zur systematischen Nutzung der AHV-Nummer (AHVN) als Zugangsvoraussetzung und die Abfrage anhand der AHVN wurden zum Teil kritisiert, weil dadurch die Nutzbarkeit des NAD eingeschränkt werde.

Die Datenabfrage wurde kontrovers beurteilt. So wurden Sammelabfragen teilweise als effiziente Vereinfachung begrüsst, andererseits für bestimmte Nutzergruppen als problematisch bewertet. Gleiches gilt für die Abfrage nach geografischen Kriterien (anstelle der AHVN). Auch der Umfang der abfragbaren Daten wurde einerseits als zu eng und anderseits als zu weit gefasst erachtet.

Die Tragweite von kantonalen Datensperren für den NAD wurde unterschiedlich beurteilt, ebenso die Frage einer Weitergabe von beim NAD abfragbaren Daten.

Beim Datenschutz wurden Einzelfragen thematisiert wie die Protokollierung des Datenzugriffs, die Ausübung des Auskunftsrechts, die Datenvernichtung und die Datenschutzvorgaben gemäss damaligem Entwurf zur Änderung vom 18. Dezember 2020[17] des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946[18] über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG).

Auf Kritik stiess auch das vorgeschlagene Finanzierungsmodell, welches – trotz vereinzelter Zustimmung – mehrheitlich negativ beurteilt wurde, wobei vielfach eine Gebührenbefreiung für die jeweils betroffene Nutzergruppe (z. B. Stadtkantone) angeregt wurde. Einzelne Stellungnahmen forderten eine Entschädigung der Datenlieferanten.

Vereinzelt wurde schliesslich auch eine Neuausrichtung des NAD auf ein nationales Einwohnerregister angeregt und die Verfassungskompetenz des Bundes für den Aufbau des NAD in Frage gestellt.

Betreffend die Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und allfällige offen gebliebene strittige Punkte verweisen wir auf die Ziffer 2.2.

16 Der Ergebnisbericht ist abrufbar unter: www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > EDI > Vernehmlassung 2019/57.
17 AS **2021** 758
18 SR **831.10**

## 2.2 Zusatzabklärungen und Änderungen am VE-ADG

Der Bundesrat hat das EDI am 11. Dezember 2020 beauftragt, ausgewählte Anliegen aus der Vernehmlassung zu prüfen. Das BFS hat eine Befragung bei registerführenden Stellen von Bund, Kantonen und Gemeinden, Registerverantwortlichen und Softwarelieferanten durchgeführt und Varianten zur technischen Umsetzung des NAD ausgearbeitet. Die Anforderungen für einen NAD mit tagesaktuellen Daten wurden in Fachgesprächen näher diskutiert (vgl. Ziff. 6.2). Die Resultate dieser zusätzlichen Abklärungen werden im Prüfbericht[19] gewürdigt.

Gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf wurde der vorliegende Entwurf hauptsächlich in den folgenden Punkten angepasst:

- Dienst mit Registerharmonisierungsdaten und aktuellen Mutationsdaten;
- Verpflichtung der Verwaltungsstellen zur Datenlieferung auf Gesetzesstufe;
- Möglichkeit zur Abfrage mit Identifikationsmerkmalen (anstatt mit der AHVN) in Ausnahmefällen;
- keine Möglichkeit zur geografischen Abfrage;
- Erweiterung der geführten Merkmale um einzelne Attribute;
- Möglichkeit zur Abfragebeschränkungen auf Verordnungsstufe;
- Anpassung der Bestimmung betreffend kantonale und kommunale Datensperren;
- Anpassung des Finanzierungsmodells mit Leistungsverrechnung Bund und Gebührenbefreiung für Einwohnerdienste der Gemeinden.

# 3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Beim NAD handelt es sich um ein nationales Projekt der Schweiz ohne spezifischen Bezug zum europäischen Recht und zur EU. Die Daten des NAD stehen nur schweizerischen Verwaltungsbehörden und beauftragten Dritten in der Schweiz zur Verfügung.

# 4 Grundzüge der Vorlage

## 4.1 Die beantragte Neuregelung

Das ADG soll es dem Bund ermöglichen, ein nationales System zur Abfrage der Adressen natürlicher Personen in der Schweiz einzurichten. Dadurch sollen die Verwaltungsstellen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie beauftragte Dritte die zur

[19] Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG): Prüfauftrag; Bericht an den Bundesrat vom 7. Oktober 2022 (nicht publiziert).

Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Adressen abfragen können. Auf diese Weise können administrative Prozesse vereinfacht und öffentliche Aufgaben effizienter wahrgenommen werden.

Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten auf Bundesebene, definiert, welche Leistungen für welche Nutzergruppen angeboten werden und legt fest, welche Daten für die Bereitstellung des NAD benötigt und woher diese bezogen werden. Weiter regelt das Gesetz die Nutzungsbedingungen und die Finanzierung des NAD. Die Funktionsweise des NAD basiert auf dem Grundsatz der Transparenz, damit für betroffene Personen nachvollziehbar ist, welche Behörden ihre Daten zu welchem Zeitpunkt abgefragt haben.

## 4.2 Kernelemente des NAD

### 4.2.1 Grundbegriffe und deren Abgrenzung

Der NAD knüpft an zwei Grundbegriffe an, nämlich an den Wohnsitz und an die Adresse. Je nach Anwendungsbereich wird der Begriff «Wohnsitz» unterschiedlich definiert. So gibt es neben dem zivilrechtlichen Wohnsitz (Art. 23–26 des Zivilgesetzbuchs[20]) auch den Hauptwohnsitz (Niederlassung) oder den Nebenwohnsitz bzw. die Nebenwohnsitze (Aufenthalt), wie sie in der Registerharmonisierung und im Meldewesen verwendet werden.[21]

Der NAD basiert auf Daten der kantonalen und der kommunalen Einwohnerregister und gibt damit Auskunft über den Wohnsitz im Sinne des Meldeverhältnisses einer Person. Für die meisten Personen entspricht der gemeldete Hauptwohnsitz dem zivilrechtlichen Wohnsitz. Ein Nebenwohnsitz besteht in jener Gemeinde, wo eine Person sich mindestens während drei aufeinander folgenden Monaten oder drei Monaten innerhalb eines Jahres aufhält, ohne Absicht zum dauernden Verbleiben an diesem Ort. Folglich kann eine Person in der Schweiz mehrere Nebenwohnsitze haben. Die Mehrheit der Personen hat jedoch nur *einen* schweizerischen Wohnsitz und aus registerrechtlicher Sicht auch nur *ein* Meldeverhältnis am Hauptwohnsitz.[22]

Aufgrund des Meldeverhältnisses kann eine Person registerrechtlich mehrere Adressen haben, die im Einwohnerregister geführt werden, nämlich die Adresse am gemeldeten Hauptwohnsitz und die Adressen der gemeldeten *Nebenwohnsitze*. Zusätzlich wird in den Einwohnerregistern bei Bedarf die (behördliche) Zustelladresse geführt.

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

20 SR **210**

21 Vgl. dazu BFS, Harmonisierung amtlicher Personenregister. Amtlicher Katalog der Merkmale, Neuenburg, 2014; abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > Suche in Titel: Amtlicher Katalog der Merkmale.

22 Ibid., S. 11.

Der NAD wird sodann in der Botschaft der Einfachheit halber als allgemein übliche Abkürzung sowohl für das System zur Abfrage als solches wie auch für die damit erbrachte Dienstleistung verwendet. Im Gesetz wird der Klarheit halber jedoch klar unterschieden zwischen dem NAD als Dienstleistung und dem Informationssystem als technische Grundlage, die die Erbringung der Dienstleistung überhaupt ermöglicht.

Weiter wird sowohl im Gesetz wie in der Botschaft regelmässig einfach von «Daten» gesprochen. Aufgrund des im NAD definierten Inhalts ist unmissverständlich klar, dass es sich jeweils um Personendaten handelt.

### 4.2.2 Abfragemöglichkeiten

Zugriffsberechtigte Stellen können beim NAD die aktuellen Adressen natürlicher Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abfragen und – bei Bedarf – mit ihren eigenen Daten abgleichen. Bei ausgewiesenem Bedarf kann auch der zu einem *früheren* Zeitpunkt massgebliche Wohnsitz einer Person recherchiert werden (bis maximal 10 Jahre rückwirkend, vgl. Kapitel 5).

Der NAD sieht sowohl Einzelabfragen als auch Sammelabfragen vor. Bei einer Einzelabfrage zu einer Person, deren AHVN bekannt ist, liefert der NAD die Angaben zu Wohnsitz und Adresse gemäss Zugriffsberechtigung. Ist keine AHVN bekannt, können Einzelabfragen auch anhand identifizierender Merkmale (Name, Vorname, Geburtstag etc.) durchgeführt werden. Bei einer Sammelabfrage zu mehreren Personen mit bekannten AHVN (und Wohnadressen) liefert der NAD die verfügbaren Adressen. Hauptmerkmal für die Abfrage ist die AHVN (vgl. dazu Kapitel 4.2.3).

Die Daten des NAD sollen über mehrere Schnittstellen zugänglich sein. Das Konzept orientiert sich dabei am Lösungsansatz des *Unique-Person-Identification*-Registers (UPI-Registers)[23]. Einzelnen Verwaltungen reicht es, gelegentliche Adressabfragen über eine Eingabe- bzw. Abfragemaske tätigen zu können, die nur einen Webbrowser mit individueller Zugangsberechtigung voraussetzt. Für andere Stellen soll die Abfrage von Adressdaten mittels Anbindung an eine Applikation möglich sein. Solche Abfragen können sowohl synchron als auch asynchron über die Plattform für den Datenaustausch des Bundes (Sedex) erfolgen oder über eine NAD-spezifische Schnittstelle. Im synchronen Modus erhält die Applikation für punktuelle Abfragen eine sofortige Rückantwort an das abfragende System. Der asynchrone Modus eignet sich hingegen für die Abfrage von grossen Datenmengen und damit für den systematischen Abgleich von Adressdaten.

Im Interesse einer ununterbrochenen Verfügbarkeit des Dienstes, können Anzahl und Umfang der Abfragen durch die Nutzungsbedingungen begrenzt werden. Im Sinne einer Weiterentwicklung – analog zu bestehenden Registerdiensten des Bundes – könnte der NAD allenfalls in Zukunft für interessierte und dazu berechtigte Stellen aktuelle Mutationen von bestimmten Adressdaten automatisiert bekannt geben.

23 Vgl. dazu www.zas.admin.ch > Partner und Institutionen > *Unique Person Identification* (UPI).

### 4.2.3 Daten, Datenquellen, Datenqualität

*Daten*

Im NAD sollen bestimmte Merkmale aller natürlichen Personen mit gemeldetem Wohnsitz in der Schweiz bearbeitet werden können. Die Datensätze liegen dem BFS gemäss RHG quartalsweise vor und werden mittels der Mutationsmeldungen aus bestehenden Registern aktualisiert.

Nach Artikel 4 ADG sollen im NAD mehr Daten bearbeitet werden können, als die Nutzerinnen und Nutzer abfragen können. Diese Differenz findet ihre Begründung in der Tatsache, dass alle nach Artikel 4 ADG bearbeitbaren Merkmale für die Gewährleistung eines einwandfreien Abfragesystems erforderlich sind. Daher ist zwischen den Daten, die insgesamt im Informationssystem bearbeitet werden (Art. 4 ADG) und den abfragbaren Daten (Art. 6 ADG) zu unterscheiden. Artikel 4 ADG listet die massgeblichen Identifikatoren und Merkmale einzeln auf, die im NAD bearbeitet werden können. Dazu gehören insbesondere die AHVN, der Name und der Vorname, die Wohnadresse (Niederlassung, Aufenthalt), das Geburtsdatum und Geschlecht einer Person.

*a) Gemeindenummer BFS*

Die Gemeindenummer BFS ist eine öffentliche Information und könnte deshalb den Nutzerinnen und Nutzern des NAD bekanntgegeben werden. Allerdings wird sie dies nicht interessieren, weshalb das Merkmal nur zur Qualitätssicherung durch das BFS bearbeitet werden kann.

*b) Eidgenössischer Gebäudeidentifikator (EGID) und eidgenössischer Wohnungsidentifikator (EWID)*

Der EGID und der EWID erlauben den Abgleich mit dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) und dienen der Überprüfung der Korrektheit der Adresse. Sie sind zudem bei allfälligen Bereinigungsprozessen hilfreich. Die vierteljährlichen Registerharmonisierungsdaten werden auch in Bezug auf den EGID und den EWID geprüft und mit dem GWR abgeglichen. Es gibt diverse Validierungs- und Plausibilisierungsregeln für die Datenlieferung an die Statistik, die den EGID und den EWID betreffen, wie:

- Die Person ist nicht mit Hauptwohnsitz gemeldet, obwohl der EGID 999 999 999 (Sammelhaushaushalt) geliefert wurde.
- Das Umzugsdatum wurde aktualisiert, während die Person den gleichen EGID/EWID behalten hat.
- EGID ist in einer Gemeinde ungültig.
- Der EGID verweist auf ein abgebrochenes Gebäude.
- Die Wohnadresse gehört zu einem anderen EGID in der Gemeinde.
- Die Haushaltsart hat gewechselt, während der EGID gleich geblieben ist.
- Der EWID ist im Gebäude ungültig.

– Personen mit identischer Haushaltsnummer haben nicht alle den gleichen EGID.

Wenn solche Validierungen auch im Informationssystem zur Abfrage von Adressen möglich sein sollen, was zur korrekten Zweckerfüllung des Dienstes unabdingbar ist, müssen der EGID und der EWID ebenfalls bearbeitet werden dürfen.

*c) Haushaltsart*

Der NAD soll es grundsätzlich ermöglichen, bei Kenntnis einer Gefahr für eine schwere Persönlichkeitsverletzung insbesondere eine Gefahr für Leib und Leben, die Adresse der betroffenen Person nur bei bestimmten Berechtigungen anzuzeigen (vgl. Art. 9 ADG). Dazu ist das Informationssystem darauf angewiesen, die Haushaltsart bearbeiten zu dürfen. Nur so ist es möglich, entsprechend filtern zu können und beispielsweise die Adresse einer Person in einer Psychiatrischen Klinik oder im Gefängnis nicht allen Zugriffsberechtigten bekannt zu geben. Das Merkmal Haushaltsart dient also dem Datenschutz.

Grundsätzlich könnte der NAD die Haushaltsart Sammelhaushalt anhand des EWID und des EGID selber herleiten, da bei einem Sammelhaushalt der EWID jeweils 999 und der EGID 999 999 999 fix definiert sind. Der EWID und der EGID sind aber nicht immer korrekt geführt (ca. 0.4 % der Einträge bei Sammelhaushalten werden falsch oder unvollständig geführt), so dass es hilfreich ist, zusätzlich auch die Haushaltsart zu kennen. Es gibt Fälle, in denen Personen im Hauptwohnsitz im Sammelhaushalt der Gemeinde bleiben, aber im Nebenwohnsitz in einem Altersheim einer benachbarten Gemeinde leben. In diesen Fällen kann es durchaus erforderlich und gerechtfertigt sein, die Adresse im Altersheim auch den Nutzerinnen und Nutzern des NAD bekanntzugeben, die eigentlich keine Berechtigung haben, die Nebenwohnsitzadresse einzusehen. Die Verordnung wird solche Konstellationen bei Bedarf näher regeln. Es befinden sich schweizweit rund 50 000 Personen in Sammelhaushalten.

*d) Geburtsdatum und Geschlecht*

Institutionen, die die AHVN systematisch benutzen, verwenden diese (ganz oder teilweise) verbunden mit Personendaten wie insbesondere Name, Vorname, Geburtsdatum und Geschlecht und sammeln diese Daten in strukturierter Form (Art. 153*b* AHVG). Sie sind verpflichtet, die Richtigkeit der AHVN und der entsprechenden Personendaten periodisch über die Zentrale Ausgleichsstelle mittels eines der Verfahren nach Artikel 134quater Absatz 2 oder 4 der Verordnung vom 31. Oktober 1947[24] über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) überprüfen zu lassen (Art.134quinquies Abs. 3 AHVV). Das gilt folglich auch für das BFS, das für den Betrieb des Informationssystems die AHVN systematisch verwendet und diese entsprechend regelmässig überprüfen muss. Dazu benötigt es auch das Geburtsdatum und das Geschlecht.

Zudem helfen diese Merkmale, eine Person eindeutig zu identifizieren und so die richtige Adresse bekannt zu geben. AHVN sind nicht fehlerlos und Personen mit demselben Namen können so ggf. aufgrund des Geburtsdatums oder des Geschlechts eindeutig identifiziert werden.

24 SR **831.101**

*e) Umzug (innerhalb der Gemeinde): Datum*

Voraussichtlich wird das im Prototyp mit «Wegzugsdatum = Umzugsdatum 1» und «Zuzugsdatum an der neuen Adresse = Umzugsdatum» umgesetzt. Somit wird der Nutzerin oder dem Nutzer des NAD diese Information indirekt ebenfalls bekanntgegeben, allerdings nicht als Umzugsdatum, sondern als Zuzugsdatum.

*f) Todesdatum*

Beim eCH0020-Standard wird das Wegzugsdatum bei Todesfall auf das Todesdatum gesetzt. Somit ist dieses Merkmal ohnehin implizit bereits im Informationssystem vorhanden. Für das Informationssystem ist wichtig zu wissen, dass eine Person verstorben ist (exaktes Datum ist irrelevant), damit die Nutzerin oder der Nutzer des NAD den Geschäftsfall schliessen kann.

Für die Nutzerinnen und Nutzer werden ausschliesslich jene Merkmale ausgegeben, die für die Adressierung oder die Bestimmung des Wohnsitzes erforderlich sind. Je nach Zugriffsberechtigung sind für die Nutzerinnen und Nutzer maximal folgende NAD-Daten abfragbar (vgl. Art. 6 Abs. 1 ADG): amtlicher Name und gegebenenfalls weitere Namen einer Person; alle Vornamen in der richtigen Reihenfolge; Wohnadresse und Zustelladresse einschliesslich Postleitzahl und Ort; Niederlassungsgemeinde oder Aufenthaltsgemeinde; bei Wegzug: Datum; bei Zuzug: Datum.

Adressabfragen beim NAD erfolgen grundsätzlich mittels der AHVN. Ausnahmsweise kann eine Abfrage auch anhand von anderen Identifikationsmerkmalen einer Person erfolgen (vgl. Kap. 5 Erläuterungen zu Art. 6 Abs. 4). Je nach Zugriffsberechtigung liefert der NAD als Suchergebnis den Namen und die Adresse in der Niederlassungs- bzw. Aufenthaltsgemeinde der betroffenen Person oder ein differenzierteres Resultat, welches mehrere Adressen und allenfalls das Zu- oder Wegzugsdatum umfassen kann. Dagegen sind im NAD Suchanfragen, die Adressinformationen nach bestimmten persönlichen Merkmalen, wie Alter, Geschlecht, Niederlassungsgemeinde oder Aufenthaltsgemeinde, filtern, nicht möglich.

*Datenquellen*

Der NAD bezieht seine Daten (vgl. Art. 4 ADG) vierteljährlich als Auszug aus den Registerharmonisierungsdaten. Das BFS erstellt den Datenauszug nach Abschluss des Validierungs- und Bereinigungsprozesses gemäss RHG, also bevor die Rohdaten für statistische Zwecke weiterbearbeitet werden.[25] Der NAD bezieht zusätzlich aus den massgeblichen Registern Mutationsdaten zur Aktualisierung der im NAD abfragbaren Informationen (Art. 5 ADG).

*Datenqualität*

Die Daten, welche der NAD vom BFS aus der Registerharmonisierung erhält, haben einen Validierungs- und Bereinigungsprozess durchlaufen[26] und weisen einen ge-

25 Informationen zur Lieferung an die Statistik sind abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Register > Personendaten > Registerharmonisierung > Lieferung an die Statistik.

26 Vgl. Art. 10 der Registerharmonisierungsverordnung vom 21. November 2007 (RHV, SR **431.021**).

samtschweizerisch einheitlichen Qualitätsstandard auf. Damit ist allerdings nicht garantiert, dass alle Daten zu hundert Prozent fehlerfrei sind, da aus statistischer Sicht auch bei validierten Adressdaten eine gewisse Unschärfe akzeptiert werden kann.

Bei Abschluss des Datenbereinigungsprozesses durch das BFS liegt sodann der Stichtag der Quartalslieferung von Daten aus den Einwohnerregistern bereits mehr als einen Monat zurück, weshalb zwischenzeitliche Mutationen in den Einwohnerregistern (z. B. infolge Wohnsitzwechsels, Neugeburten, Todesfällen oder Adressänderungen wegen Gemeindefusionen, Umbenennungen von Strassen oder Neubauten) zur Datenaktualisierung beigezogen werden müssen (vgl. Anhang 1 Tabelle 4). Die Vernehmlassung hat ergeben, dass für die praktische Nutzbarkeit des NAD der Datenaktualität eine wesentliche Bedeutung zukommt. Demzufolge findet sich im ADG nun eine eigenständige Bestimmung zur Aktualisierung und Vervollständigung der NAD-Daten (vgl. Kap. 5 Erläuterungen zu Artikel 5). Unter die Datenvervollständigung fallen insbesondere Mutationen in Form von «Neuzugängen» (z. B. Neugeborene, Zuzüge aus dem Ausland), ohne dass irgendwelche zusätzlichen Merkmale erfasst würden. Diese sind in Artikel 4 abschliessend aufgelistet.

Zur Verbesserung der Datenqualität können nach der Betriebsaufnahme des NAD auch Berichtigungen festgestellter Fehler und Unstimmigkeiten beitragen (vgl. Art. 6 Abs. 5 des neuen Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020[27], das am 1. September 2023 in Kraft treten wird [DSG]). Soweit erforderlich können wesentliche Fehler der Behörde, welche für die betroffene Datenquelle (z. B. Einwohnerregister) zuständig ist, gemeldet werden, damit diese die Korrekturen im Quellregister nach den kantonalen und den kommunalen Regeln vornehmen kann. Das Bereinigungsverfahren wird mit den bestehenden Prozessen zwischen den Personenregistern abgestimmt[28] und auf der Verordnungsstufe definiert (vgl. Kap. 5 Erläuterungen zu Artikel 8).

### 4.2.4 Nutzerkreis und Zugangsberechtigung

Der NAD soll durch die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie durch beauftragte Dritte benutzt werden können. Voraussetzung ist, dass sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben abfragbare Adressdaten des NAD benötigen und zur systematischen Verwendung der AHVN berechtigt sind.

Schon heute erhalten beauftragte Dritte, z. B. im Rahmen der Amtshilfe, Adressinformationen von den Einwohnerdiensten. Adressauskünfte erhalten beispielsweise Krankenversicherer im obligatorischen Bereich der Krankenversicherung sowie Ausgleichskassen, Pensionskassen und Unfallversicherungen. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtslagen im kantonalen und im kommunalen Recht besteht jedoch keine einheitliche Praxis. Der NAD kann diesbezüglich zu einer Harmonisierung und einer deutlichen Effizienzsteigerung bei der Erteilung von Adressauskünften in der Schweiz beitragen.

27 SR **235.1**; AS **2022** 491
28 Vgl. dazu: www.zas.admin.ch > Partner und Institutionen > *Unique Person Identification* (UPI) > Datenberichtigung.

Der Zugang zu NAD-Daten ist an die Berechtigung zur systematischen Verwendung der AHVN nach den Artikeln 49*b*, 71 und 153*c* AHVG geknüpft (vgl. Kap. 5 Erläuterungen zu Artikel 10 Abs. 2), was zur Vereinfachung der Zugangsverwaltung und zum Schutz der Daten beiträgt. Die Zugangsberechtigung zum NAD wird – auf entsprechenden Antrag der interessierten Stelle hin – durch das BFS erteilt werden, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Kap. 5 Erläuterungen zu Art. 10 Abs. 3). Jede Nutzerin und jeder Nutzer soll technisch nur jene NAD-Daten abfragen können, die der Zugriffsberechtigung seiner Organisation und – innerhalb der Organisation – seiner Abfragebefugnis entspricht.

Die rechtskonforme Benutzung des NAD obliegt dem BSF als für den Betrieb des NAD zuständiger Behörde. Die Einzelheiten der Kontrolle werden in der Adressdienstverordnung geregelt. Neben formalen Kontrollen der Datenabfrage kann auch das Abfrageverhalten der Nutzerinnen und Nutzer analysiert werden, um atypische Abweichungen vom bewilligten Nutzungsprofil zu erkennen und nötigenfalls Massnahmen ergreifen zu können. In Betracht kommen auch Stichproben aus erfolgten Abfragen, für die eine betroffene Person die zweckkonforme Nutzung anzweifelt. Das Verfahren für die Erteilung und den Entzug der Zugriffsberechtigung wird auf Verordnungsstufe geregelt.

## 4.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Das ADG bringt neue Aufgaben für das BFS als verantwortliche Stelle für die Bereitstellung des NAD wie auch für weitere Organe der Bundesverwaltung, die Services für die Aktualisierung der NAD-Daten einrichten. Das BFS wird diverse Aufgaben rund um das Datenmanagement, die technische und organisatorische Bereitstellung des Dienstes sowie die Aufsicht über die Nutzung wahrnehmen. Diese Aufgaben werden nachstehend präzisiert und dienen als Ausgangspunkt für den geschätzten Personalbedarf (siehe Ziff. 6.1.2).

*Datenmanagement*

Der NAD wird mit Einwohnerregister-Daten aufgebaut, die aufgrund des RHG beim BFS bereits zur Verfügung stehen. Die laufenden Mutationen werden im NAD durch die Anbindung bestehender Register nachgeführt. Das BFS übernimmt die Aufgabe, diese Daten zur Verwendung durch den NAD bereit zu stellen und setzt die dafür erforderlichen technischen und organisatorischen Massnahmen um. Das BFS stellt die Koordination mit den Datenlieferanten sicher, legt die Regeln zur Behandlung allfälliger Differenzen in den Daten fest und setzt die Massnahmen zum Schutz und zur Sicherheit der Daten über den gesamten Lebenszyklus der Daten sicher.

*Dienstleistungsmanagement*

Das BFS übernimmt die Rolle eines Dienstleistungsanbieters und trägt die fachliche (und wirtschaftliche) Verantwortung für den NAD. Es bietet diesen Dienst zur Nutzung an (Dienstleistung), erteilt die Zugangsberechtigung, bestimmt Umfang und Art der angebotenen Dienstleistungen, schliesst entsprechende Nutzungsvereinbarungen ab, leistet fachlichen Support und gewährleistet den Betrieb.

*Compliance*

Das BFS sorgt für die Einhaltung des ADG und der Nutzungsbedingungen zum NAD. Dazu werden die Voraussetzungen für die Zugangsberechtigung geprüft und die Art der Nutzung kontrolliert.

*Domänenmanagement*

Der Datenaustausch erfolgt in einzelnen Bereichen über Sedex. Somit richtet das BFS eine neue Sedex-Domäne für den NAD ein und nimmt alle damit verbundenen Aufgaben wahr, namentlich das Vertragswesen sowie die fachliche Koordination der Sedex-Teilnehmer und der IT-Partner der NAD-Domäne.

Kosten fallen für den Betrieb, die Wartung und die Weiterentwicklung des Systems an. Dies umfasst alle Komponenten, die für das Datenmanagement, den Datenaustausch, die Abfrage der Daten, das Nutzermanagement und weitere servicebezogene Geschäftsprozesse benötigt werden (zum Ressourcenbedarf vgl. Ziff. 6.1.1).

In Anbetracht der Ziele, die mit dem NAD verfolgt werden, und der Tatsache, dass eine einfache Zugänglichkeit von aktuellen und historischen Adressdaten nur über einen neuen nationalen Service erreicht werden kann, stehen die mit dem NAD verbundenen Aufwände in einem vertretbaren Verhältnis zur Bedeutung eines solchen Basisdienstes für die digitale Transformation der Verwaltung.

Die Kosten für den Betrieb des NAD sollen innert einer Frist von maximal drei Jahren vollständig durch die Erträge gedeckt werden. Artikel 14 ADG schafft dafür die notwendige gesetzliche Grundlage. Bis die Gebühren vollumfänglich den Betrieb finanzieren (nach nicht mehr als drei Jahren des vollen Betriebs), trägt der Bund die Auslagen, welche über die eingenommenen Gebühren hinausgehen.

## 4.4 Umsetzungsfragen

Das vorliegende Gesetz regelt allgemein die Anforderungen und die Grundsätze für den Aufbau eines NAD. Damit die beantragten Bestimmungen umgesetzt werden können, müssen sie durch eine Verordnung des Bundesrates konkretisiert werden (vgl. Ziff. 7.7). Die Inkraftsetzung des Gesetzes ist nach heutigem Stand der Kenntnis etwa per 2025 vorgesehen. Dies wird zusammen mit den entsprechenden Regelungen auf Verordnungsstufe erfolgen.

## 4.5 Koordination mit anderen Erlassen

Die Projektfinanzierung für den Aufbau des NAD erfolgt über die Agenda Digitale Verwaltung Schweiz und ist mittels einer Leistungsvereinbarung für die gesamte Projektlaufzeit bzw. bis Mitte 2025 gesichert. Der NAD stellt zudem einen Basisdienst im Sinne von Artikel 16 des neuen Bundesgesetzesüber den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG)[29], dessen Botschaft und Ent-

29 BBl **2023** 787

wurf der Bundesrat am 4. März 2022 verabschiedet hat[30], dar. Er fügt sich somit logisch in die aktuellen Bestrebungen des Gesetzgebers ein, die Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben.

Querschnittserlasse wie das ADG haben in der Regel einen Koordinationsbedarf mit anderen Spezialgesetzen. Aufgrund der durch das ADG auf die Adresse eingeschränkten Abfragemöglichkeiten kann der NAD jedoch kaum bereits bestehende Datenbekanntgaben durch die Einwohnerregister oder andere Bundesregister vollständig ersetzen. Aufgrund der erfolgten Abklärungen sind keine Erlasse bekannt, die eine kongruente Datenabfrage (mit denselben Merkmalen) vorsehen. Überschneiden sich die betroffenen Merkmale nur teilweise, ist es nicht zielführend, die Abfrage auf zwei verschiedenen Wegen vorzusehen (z. B. dass die Erhebungsstelle für die Radio- und Fernsehabgaben die Adressen bei NAD beziehen soll, die Haushaltsart aber nach wie vor direkt bei den Einwohnerregistern).

## 5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

*Ingress*

Der Aufbau eines NAD ist eine inhärente Bundeszuständigkeit ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Gemäss Randziffer 25 der gesetzestechnischen Richtlinien[31] ist in diesem Fall subsidiär Artikel 173 Absatz 2 der Bundesverfassung[32] (BV) zu nennen (vgl. dazu Ziff. 7.1).

*1. Abschnitt: Gegenstand und Zweck*

*Art. 1*

*Abs. 1*

Der ADG regelt folgende Aspekte: die zuständige Behörde und deren Aufgaben und Pflichten, den Inhalt des Informationssystems, die Datenaktualisierung und -vervollständigung, den Umfang der abfragbaren Daten (inkl. Abfrageeinschränkungen) sowie die Quellen und die Qualität der Daten. Im Weiteren werden der Zugriff auf die NAD-Daten, die Pflichten der zugriffsberechtigten Behörden, Organisationen und Personen, der Datenschutz und die Datensicherheit sowie die Gebühren und die Aufteilung der Kosten (Finanzierung) geregelt.

*Abs. 2*

Der NAD soll es den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie den Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht den Ver-

30 www.efd.admin.ch > Das EFD > Medienmitteilungen > Bundesrat verabschiedet Botschaft zum Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben

31 www.bk.admin.ch > Dokumentation > Rechtsetzungsbegleitung > Gesetzestechnische Richtlinien GTR

32 SR **101**

waltungen angehören, aber mit Verwaltungsaufgaben betraut sind (beauftragte Dritte), ermöglichen, im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abzufragen. Dabei wird es sich in aller Regel um juristische Personen handeln, doch kommen grundsätzlich auch Einzelunternehmen in Betracht. Mit dem NAD soll es den berechtigten Verwaltungen, Organisationen und Personen (zugriffsberechtigten Stellen) ermöglicht werden, ihre Aufgaben effizienter wahrzunehmen, indem sie zur Überprüfung von Adressen über eine zentrale und zuverlässige Abfragemöglichkeit verfügen und dadurch ihre Verfahrensabläufe vereinfachen können.

*2. Abschnitt: Zuständige Behörde, Aufgaben und Pflichten*

*Art. 2* Zuständige Behörde

Bundesorgane dürfen Personendaten nur dann bearbeiten und Dritten bekannt geben, wenn sie über eine entsprechende Rechtsgrundlage verfügen.[33] Artikel 2 ADG erklärt das BFS als zuständig für die Erbringung des NAD sowie für die Errichtung und den Betrieb des NAD und schafft damit die erforderliche Rechtsgrundlage.

Nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a beinhaltet der NAD ein Informationssystem mit den erforderlichen Daten. Der Klarheit halber hält Artikel 2 ausdrücklich fest, dass die Kompetenz des BFS auch die Errichtung und den Betrieb dieses Informationssystems umfasst. Die Aufgaben und Pflichten des BFS im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb des NAD werden im nachfolgenden Artikel 3 weiter konkretisiert. Die bestehenden Aufgaben des BFS aufgrund der Bundesstatistikgesetzgebung sind vom ADG nicht betroffen. Das BFS wird ein Organisationsreglement erlassen, das die klare Abgrenzung seiner statistischen Aufgaben zu den administrativen Aufgaben aus dem NAD regeln wird.

*Art. 3* Aufgaben und Pflichten der zuständigen Behörde

*Bst. a*

Der Betrieb des NAD setzt ein technisch korrekt funktionierendes Informationssystem mit den erforderlichen (Adress-)Daten voraus. Das BFS stellt die Errichtung dieses Informationssystems sicher und gewährleistet dessen zweckkonformen Betrieb. Die berechtigten Stellen erhalten Zugriffsberechtigungen auf die nach Artikel 6 abfragbaren Daten. Das System soll mehrere Arten von Abfragen verarbeiten können und die dafür nötigen Schnittstellen anbieten Das BFS bearbeitet allgemeine Nutzerprobleme und trifft bei besonderen Ereignissen, die sich unmittelbar auf die Adressabfragen auswirken, umgehend die notwendigen Massnahmen.

*Bst. b*

Das BFS stellt sicher, dass die Qualität der NAD-Daten mindestens der Qualität der Registerharmonisierungsdatenentspricht. Unrichtige oder unvollständige Daten werden nach Artikel 8 berichtigt (vgl. die dortigen Erläuterungen).

33 Art. 34 Abs. 1 und 36 Abs. 1 DSG.

*Bst. c*

Die Daten des NAD nach den Artikeln 4 und 5 sowie die abfragbaren Daten nach Artikel 6 stellen insoweit Personendaten nach Artikel 5 Buchstabe a DSG dar, als sie einer bestimmbaren Person zugeordnet werden können. Besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile nach Artikel 5 Buchstaben c, f und g DSG liegen beim NAD aber grundsätzlich keine vor. Dies käme nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen in Betracht, wenn etwa aufgrund der Zweckbestimmung eines Gebäudes oder einer Anstalt aus der entsprechenden Adresse auf besonders schützenswerte Daten von Insassen (z. B. Krebserkrankung, Straftat) geschlossen werden könnte. Dies dürfte jedoch nur sehr selten möglich sein, da Patientinnen und Patienten oder Insassen und Insassinnen solcher Institutionen in aller Regel über eine *andere* Wohn- und Zustelladresse verfügen als die Adresse des Gebäudes oder der Anstalt.

*Bst. d*

Das BFS prüft die von interessierten Stellen eingereichten Gesuche für eine Zugriffsberechtigung zum NAD und erteilt das Zugriffsrecht, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Erläuterungen zu Artikel 10).

*Bst. e*

Das BFS trifft die technischen und organisatorischen Massnahmen, um sicherzustellen, dass die zugriffsberechtigten Stellen die Nutzungsbedingungen des NAD einhalten. Missbrauch wird dadurch vorgebeugt, dass Abfragen im NAD grundsätzlich anhand einer AHVN erfolgen (vgl. Erläuterungen zu Artikel 6). Zudem können anhand der Protokollierung (vgl. Erläuterungen zu Artikel 12) unterschiedliche (quantitative und qualitative) Kontrollen durchgeführt werden, wie die Kontrolle der Anzahl Abfragen pro Periode und pro zugriffsberechtigte Stelle oder wie die Feststellung von Nutzungsmustern zwecks Vergleichs mit der gesetzlich zu erfüllenden Verwaltungsaufgabe.

Im Übrigen besteht die Möglichkeit, Nutzungskontrollen durchführen, um einen allfälligen Missbrauch des Zugriffsrechts zu eruieren. Dies betrifft z. B. den Fall, dass Zugriffsberechtigte den NAD für Zwecke benutzen, die über die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben hinausgehen.

*Bst. f*

Stellt das BFS fest, dass eine zugriffsberechtigte Stelle die Nutzungsbedingungen des NAD nicht einhält, kann es deren Zugriffsrecht vorübergehend oder auf Dauer einschränken oder entziehen. Dies wäre etwa der Fall, wenn jemand ohne ersichtlichen Grund dieselbe Anfrage innert kurzer Zeit vielfach wiederholt und damit Funktionsstörungen des Informationssystems in Kauf nimmt. In solchen und ähnlichen Fällen interveniert das BFS bei der zugriffsberechtigten Stelle und weist diese an, umgehend die nötigen Massnahmen zur Behebung des Problems zu ergreifen. Wird das Problem nicht innert nützlicher Frist behoben, kann das BFS die Berechtigung für den Zugriff auf den NAD aussetzen. Bei gravierenderen Missbräuchen kann das BFS nötigenfalls den Entzug der Zugriffsberechtigung vornehmen.

Bundesorgane dürfen gestützt auf Artikel 36 Absatz 4 DSG beauftragten Dritten auf Einzelanfrage den Namen und Vornamen sowie die Adresse und das Geburtsdatum einer Person direkt bekannt geben, da es sich dabei um Grundangaben zur Identifikation einer Person handelt, die ohnehin mehr oder weniger bekannt sind.[34] Obschon der NAD grundsätzlich keine heiklen Daten bearbeitet, drängt es sich dennoch auf, die Verantwortung für den Datenschutz ausdrücklich zu regeln. Dies auch deshalb, weil beauftragte Dritte auch NAD-Daten abfragen können.

Der NAD basiert auf einem zentralen Informationssystem, welches es Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden sowie beauftragten Dritten ermöglicht, die Adressen natürlicher Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abzufragen. Diese Daten stammen in erster Linie aus den kommunalen und den kantonalen Einwohnerregistern gemäss RHG und werden vom BFS in den NAD überführt.

Zur Aktualisierung können nach Artikel 5 Daten aus weiteren Quellen (Bundesregistern) beigezogen werden. Die zugriffsberechtigten Stellen verwenden und bearbeiten abgefragte Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Die Bearbeitung dieser Daten durch Bundesorgane unterliegt dem DSG, während ihre Bearbeitung durch Kantons- und Gemeindebehörden sich nach den kantonalen und den kommunalen Datenschutzvorschriften richtet. Falls letztere keinen angemessenen Schutz gewährleisten, kommen beim Vollzug von Bundesrecht gewisse Bestimmungen des DSG auf die Datenbearbeitung durch kantonale Organe zur Anwendung (Art. 37 DSG).

Im Interesse der Rechtssicherheit stellt der ADG klar, dass das BFS für den Schutz der im Informationssystem bearbeiteten – mithin auch über Schnittstellen bekannt gegebene – Daten verantwortlich ist, und zwar jeweils dem neuesten Stand der Technik entsprechend. Als verantwortliche Behörde hat das BFS zu gewährleisten, dass das Informationssystem den Anforderungen des DSG entspricht, namentlich den Anforderungen an die Datensicherheit.[35]

*3. Abschnitt:*
*Inhalt des Informationssystems, Aktualisierung und Vervollständigung der Daten, abfragbare Daten, Quellen und Qualität der Daten sowie Abfrageeinschränkungen*

*Art. 4* Inhalt des Informationssystems

Diese Bestimmung schafft die gesetzliche Grundlage für alle Daten, die im NAD bearbeitet werden dürfen. Es ist möglich, dass einzelne Daten nicht schon ab Inbetriebnahme des NAD, sondern erst später benötigt und bearbeitet werden. Für gewisse Zusatzmerkmale (z. B. Zielstaat bei Wegzug einer Person ins Ausland) hängt es von weiteren Umständen ab, inwieweit sie für den künftigen Betrieb und die Sicherstellung der nötigen Datenqualität des NAD erforderlich sind. Die Merkmale, die bereits ab Inkrafttreten des ADG und der Adressdienstverordnung im NAD vom BFS bear-

34 Botschaft vom 15. September 2017 zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz, BBl **2017** 6941 S. 7083.

35 Vgl. Informationsschutzverordnung vom 4. Juli 2007 (SR **510.411**) und Informationssicherheitsgesetz vom 18. Dezember 2020 (SR **128**).

beitet werden, werden in der Verordnung einzeln aufgelistet. Die Merkmale gemäss RHG können auf Verordnungsstufe auch auf einzelne Teilmerkmale gemäss amtlichem Katalog der Merkmale eingeschränkt werden (z. B. nur amtlicher Name).

Folgende Daten (Merkmale) darf der NAD grundsätzlich bearbeiten: die AHVN (Bst. a), die Nummer und den Namen der Gemeinde (Bst. b), den EGID (Bst. c), den EWID mit der Haushaltsart (Bst. d), den amtlichen und weitere Namen (Bst. e) sowie alle Vornamen (Bst. f) einer Person, die Wohn- und die Zustelladresse einschliesslich der Postleitzahl und des Orts (Bst. g), das Geburtsdatum (Bst. h) und das Geschlecht (Bst. i), den Ort und die Gemeinde der Niederlassung oder des Aufenthalts (Bst. j und k) das Datum und die Herkunftsgemeinde (oder den Herkunftsstaat) bei einem Zuzug (Bst. l), das Datum und die Zielgemeinde (oder den Zielstaat) bei einem Wegzug (Bst. m), das Datum bei einem Umzug in der Gemeinde (Bst. n) sowie das Todesdatum (Bst. o).

Damit sollen in Ergänzung zum VE-ADG im NAD auch die «Haushaltsart» (Art. 6 Bst. d RHG), die «Herkunftsgemeinde beziehungsweise der Herkunftsstaat» (Art. 6 Bst. q RHG), die «Zielgemeinde beziehungsweise der Zielstaat» (Art. 6 Bst. r RHG) sowie das «Todesdatum» (Art. 6 Bst. u RHG) bearbeitet werden können. Herkunfts- und Zielort bei Umzügen werden insbesondere deshalb benötigt, um die korrekte Bearbeitung von Daten aus mehreren Datenquellen zu gewährleisten. Gleiches gilt für das Todesdatum einer Person. Die «Haushaltsart» wird benötigt, um die Abfrage der Daten einschränken zu können, falls dies aus datenschutzrechtlichen Gründen nötig ist.

*Art. 5* Aktualisierung und Vervollständigung der Daten

*Abs. 1*

Der NAD bezieht die in Artikel 4 ADG (abschliessend) aufgezählten Daten vom BFS, welches diese gestützt auf das RHG bei den kantonalen und den kommunalen Einwohnerregistern quartalsweise bezieht[36]. Diese Periodizität bedeutet, dass die abfragbaren NAD-Daten nicht dem jeweils aktuellen Stand der kantonalen und der kommunalen Einwohnerregister entsprechen, sondern einen Registerstatus wiedergeben, der je nach Zeitpunkt der Abfrage mehr als drei Monate zurückliegen kann.

In der Vernehmlassung wurde betont, dass die Datenaktualität ein wesentliches Kriterium für den praktischen Nutzen des NAD darstellt. Dabei wurde kritisiert, dass der VE-ADG diesen Aspekt in Artikel 4 Absatz 2 VE-ADG auf den Verordnungsweg verwiesen und damit ins Ermessen des Bundesrats gestellt hatte. Der ADG trägt dieser Kritik Rechnung und regelt die Aktualisierung und Vervollständigung der NAD-Daten in einer eigenen Bestimmung (Art. 5). Unter die Datenvervollständigung fallen insbesondere Mutationen in Form von «Neuzugängen» (z. B. Neugeborenen, Zuzügen aus dem Ausland), ohne dass irgendwelche zusätzlichen Merkmale erfasst würden. Diese sind in Artikel 4 abschliessend aufgelistet.

36 Vgl. Art. 6 und Art. 14 RHG und Art. 8 Abs. 1 RHV.

Dieser Artikel 5 stellt zwei Punkte klar: Erstens beschränkt sich die Datenaktualisierung und -vervollständigung auf jene Daten (Merkmale), die sich in Artikel 4 abschliessend aufgelistet finden. Zweitens können als Datenquellen nur die kantonalen und die kommunalen Einwohnerregister sowie die Bundesregister (z. B. ZEMIS, Ordipro, UPI, GWR, Amtliche Verzeichnisse) beigezogen werden, welche über aktuellere Daten verfügen als die vom BFS quartalsweise erhobenen Registerharmonisierungsdaten. Damit schränkt der Gesetzgeber die Pflicht zur Bereitstellung aktueller Daten sachgerecht ein und delegiert an den Bundesrat lediglich die Kompetenz, die betroffenen Quellen auf Stufe Bund transparent in der Verordnung zu bestimmen sowie die Periodizität und das Verfahren für die zusätzlichen Datenbekanntgaben zu regeln.

Eine Auskunftspflicht ist erforderlich, um zu vermeiden, dass einzelne Datenquellen (insb. Einwohnerregister) keine aktuellen Mutationsdaten liefern, aber dennoch als Nutzerinnen und Nutzer des NAD von den aktuellen Mutationsdaten der anderen Datenquellen profitieren. Ein solches «Trittbrettfahren» widerspräche den Grundsätzen der Fairness, Solidarität und Reziprozität und könnte dazu führen, dass der NAD seinen gesetzlichen Zweck nicht ausreichend zu erfüllen vermöchte. Es bedarf deshalb einer (gesetzlich abgestützten) Kooperationsbereitschaft aller relevanten Datenlieferanten.

*Abs. 2*

Im Rahmen der Vorgaben in Absatz 1 sind die weiteren Einzelheiten der Datenaktualisierung und -vervollständigung durch den Bundesrat in der Adressdienstverordnung zu regeln. Insbesondere sind die betroffenen Bundesregister zu bestimmen und die Periodizität und die Form der Aktualisierung sowie gegebenenfalls die Schnittstellen zu den Bundesregistern zu definieren (z. B. Datenlieferungen über Sedex oder Abrufverfahren durch das BFS direkt bei der Quelle). Die Periodizität soll grundsätzlich auf tagesaktuelle Datenbekanntgabe festgelegt werden. Wo dies aus technischen oder Ressourcen-Gründen zurzeit nicht möglich ist, kann der Bundesrat eine adäquate Lösung in der Verordnung definieren.

Nach heutigem Kenntnisstand sollte eine flächendeckende Bereitstellung tagesaktueller NAD-Daten bereits bei Inbetriebnahme des NAD, die zurzeit für den 1. Juli 2025 geplant ist, möglich sein. Dies setzt allerdings eine rechtzeitige Einleitung der technischen Vorarbeiten voraus, welche parallel zur Ausarbeitung der Adressdienstverordnung erfolgen sollten. Andernfalls wird eine gewisse Übergangsfrist nötig sein, um die massgeblichen technischen und organisatorischen Massnahmen zu treffen, damit der NAD schweizweit über tagesaktuelle Daten verfügt, wie es seiner Zielsetzung entspricht. Damit in Bezug auf die Periodizität und das Verfahren die erforderliche Flexibilität besser berücksichtigt werden kann, soll dies durch den Bundesrat auf Stufe Verordnung geregelt werden.

*Art. 6* Abfragbare Daten

*Abs. 1*

Die zugriffsberechtigten Stellen können nicht alle beim NAD gespeicherten Daten abrufen, sondern – gemäss dem gesetzlichen Zweck des NAD (Art. 1 Abs. 2 Bst. a)[37] – nur die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz. Da der Begriff der Adresse nicht einheitlich definiert oder verstanden wird, zählt Artikel 6 Absatz 1 ADG einzeln auf, welche Informationen der NAD seinen Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung stellt, sofern diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben solche Informationen benötigen. Folgende Angaben können – jeweils im Rahmen der konkreten Zugriffsberechtigung von den Nutzerinnen und Nutzern des NAD – abgefragt werden: der amtliche und weitere Namen (Bst. a), alle Vornamen (Bst. b), die Wohnadresse und die Zustelladresse (Bst. c; dieses Merkmal wird erst verfügbar sein, wenn es in den Einwohnerregistern einheitlich geführt wird), die Niederlassungsgemeinde oder die Aufenthaltsgemeinde (Bst. d) sowie das Zuzugsdatum (Bst. e) und das Wegzugsdatum (Bst. f) bei einem Wohnsitzwechsel in eine andere Gemeinde.

*Abs. 2*

Während Absatz 1 den Umfang der Daten (Merkmale) umschreibt, welche Zugriffsberechtigte beim NAD abfragen können, enthält Absatz 2 gewisse Präzisierungen zur Art der Adressabfrage: So können Nutzerinnen und Nutzer des NAD anhand der AHVN eine ihnen unbekannte aktuelle Adresse abfragen oder die Gültigkeit einer ihnen bekannten Adresse kontrollieren, indem sie diese mit der im Informationssystem des NAD gegenwärtig gültigen gespeicherten Adresse der entsprechenden Person abgleichen. Ein solcher Abgleich erlaubt es, Postsendungen an nicht mehr gültige Adressen und die damit verbundenen Retouren von Briefen und Paketen zu vermeiden.

Sodann ist es möglich, im NAD die frühere Adresse einer bestimmten Person abzufragen, falls Zugriffsberechtigte zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben entweder die frühere Adresse (Wohnsitz) zu einem bestimmten Zeitpunkt oder für einen bestimmten Zeitraum (z. B. für interkantonale Abrechnungen pro rata temporis) benötigen. Diese Abfragemöglichkeit steht nicht allen zugriffsberechtigten Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung, sondern nur denjenigen, die sich im Rahmen des Prüfverfahrens zur Zugriffserteilung für den NAD über ein entsprechendes konkretes und legitimes Interesse ausweisen.

*Abs. 3*

Schliesslich stellt Absatz 3 im Interesse des Datenschutzes klar, dass die Abfrage sowohl aktueller als auch früherer Adressen grundsätzlich anhand der AHVN erfolgt. Hingegen wurde die im VE-ADG (Art. 7 Abs. 1 Bst. b VE-ADG) vorgesehene Möglichkeit gestrichen, die Adressen von Personen nach einem geographischen Kriterium (z. B. der Strassennummer, dem EGID oder dem EWID, der Koordinaten) zu suchen. Es hat sich gezeigt, dass kein konkretes Bedürfnis für bzw. kein öffentliches Interesse an solchen Abfragen ausgewiesen ist.

37 Vgl. Art. 6 Abs. 3 und 4 DSG.

*Abs. 4*

Die weiteren Einzelheiten zur Abfrage von NAD-Daten werden in der Adressdienstverordnung geregelt. Es geht insbesondere um das Verfahren und die Form der Abfrage (z. B. Einzelabfragen, automatisierte Sammelabfragen) sowie um die massgeblichen Suchkriterien. In der Verordnung ist sodann zu präzisieren, ob bzw. inwieweit zugriffsberechtigte Stellen, die nach der Änderung vom 18. Dezember 2020 des AHVG zwar berechtigt sind, die AHVN systematisch zu verwenden, dies aber mangels eines praktischen Bedürfnisses bisher nicht getan haben, Adressabfragen beim NAD ohne Verwendung der AHVN tätigen können.

Ein entsprechendes Bedürfnis dürfte teilweise bestehen, sollte aber nur in Ausnahmefällen eine Adresssuche ohne Angabe der AHVN ermöglichen. Für eine Ausnahmeregelung spricht namentlich der Umstand, dass es datenschutzrechtlich unerwünscht wäre, wenn der NAD einen faktischen Zwang zur Verwendung der AHVN für Nutzerinnen und Nutzer schaffen würde, die bis anhin darauf verzichten konnten. Absatz 4 ADG schafft die Rechtsgrundlage, um diese Frage in der Verordnung sachgerecht regeln zu können.

*Art. 7* Informationen zur Aktualität und Qualität der abfragbaren Daten

Die Vernehmlassung und weitere Abklärungen haben ergeben, dass es für die praktische Nutzbarkeit des NAD erforderlich ist, dass das BFS den Nutzerinnen und Nutzern des NAD gewisse Zusatzinformationen zu den NAD-Daten, insbesondere zur Aktualität und Qualität der Adressdaten, mitteilen kann, damit sie sich dieser Sachlage bewusst sind und nötigenfalls weitere Abklärungen treffen können. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn dem NAD zu einer Person aus unterschiedlichen Datenquellen uneinheitliche Daten vorliegen und eine Inkohärenz besteht.

Eine Zusatzinformation kann sich auch aufdrängen, wenn mit dem NAD Adressen abgefragt werden, die auf kantonaler oder auf kommunaler Ebene gewissen Einschränkungen bezüglich der Bekanntgabe unterliegen (vgl. Erläuterungen zu Artikel 9). In Betracht kommt auch die Angabe der AHVN bei Adressabfragen ohne AHVN, sofern die betreffende Nutzerin oder der betreffende Nutzer des NAD zur systematischen Verwendung der AHVN berechtigt ist und die erforderlichen technischen und organisatorischen Massnahmen gewährleistet (vgl. Art. 153*d* AHVG).

Artikel 7 ADG schafft somit die Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe solcher Zusatzinformationen an Zugriffsberechtigte, wobei der Bundesrat die erforderlichen Einzelheiten (z. B. Form der Information) in der Adressdienstverordnung regelt.

*Art. 8* Datenqualität und Datenberichtigung

*Abs. 1*

Nach Artikel 4 ADG werden im NAD in erster Linie Daten bearbeitet, die das BFS gemäss dem RHG bei den kantonalen und den kommunalen Einwohnerregistern quartalsweise bezieht[38]. Die Qualität dieser Daten entspricht der Qualität statistischer Da-

38 Vgl. Art. 6 und Art. 14 RHG und Art. 8 Abs. 1 RHV.

ten des BFS gemäss der Registerharmonisierung. Registerharmonisierungsdatenunterliegen nach Art. 10 RHV einem Validierungsverfahren, welches die statistisch erforderliche Datenqualität sicherstellt (z. B. Vollständigkeit, Richtigkeit, Plausibilität). Im Weiteren bezieht der NAD Aktualisierungsdaten aus den kantonalen und den kommunalen Einwohnerregistern, die nach Artikel 5 RHG aktuell und richtig sein müssen, sowie aus Bundesregistern (Art. 5 Abs. 1 ADG), deren Qualität sich nach der jeweils anwendbaren Gesetzgebung richtet.

Angesichts dieser unterschiedlichen Datenquellen stellt Artikel 8 Absatz 1 klar, dass die Daten des NAD den Zugriffsberechtigten grundsätzlich in der Qualität der jeweiligen Datenquelle zur Verfügung gestellt werden, der NAD jedoch eigene Massnahmen zur zusätzlichen Verbesserung der Datenqualität treffen kann, soweit dies möglich, erforderlich und aufwandmässig vertretbar ist.

*Abs. 2*

Als Informationssystem des Bundes untersteht der NAD dem DSG. Die Anforderungen an die Richtigkeit sowie die allfällige Berichtigung von NAD-Daten richtet sich daher grundsätzlich nach Artikel 6 Absatz 5 DSG. Stellt jemand fest, dass seine Daten im NAD unrichtig oder unvollständig sind, kann sie oder er nach Artikel 32 Absatz 1 DSG deren Berichtigung verlangen. Diese erfolgt an der massgeblichen Referenzquelle. Das BFS verweist die betroffene Person grundsätzlich an die für ihre Adressdaten zuständige Stelle, insbesondere das Quellregister, und für die Personalien an die Zentrale Ausgleichsstelle.

*Abs. 3*

Das BFS hat auch von sich aus auf die Richtigkeit der NAD-Daten hinzuwirken (Art. 6 Abs. 5 DSG). Dabei ist zu beachten, dass der NAD nicht die massgebliche Referenzquelle für die formelle und inhaltliche Korrektheit der bei ihm gespeicherten Daten ist. Allfällige Korrekturen sind deshalb in erster Linie im jeweiligen Quellenregister (insbesondere in den kommunalen Einwohnerregistern) vorzunehmen, aus dem die fehlerhaften NAD-Daten stammen. Dies setzt eine entsprechende Information an die registerführende Behörde voraus. Das ADG sieht daher vor, dass das BFS zur Behebung von relevanten Datenmängeln die verantwortliche Registerbehörde informiert. Dieser obliegt es dann, den festgestellten Mangel zu beheben.

*Art. 9* Abfrageeinschränkungen

*Vorbemerkung*

Artikel 9 knüpft an Artikel 8 Absatz 2 des VE-ADG an, welcher sich aufgrund der Vernehmlassung und der weiteren Abklärungen als nicht sachgerecht erwiesen hat.

Die neue Bestimmung basiert auf zwei Grundgedanken: Nach Artikel 1 Absatz 2 will der NAD den Zugang zu Adressen von natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz erleichtern, damit zugriffsberechtigte Stellen ihre Geschäftsabläufe vereinfachen und ihre gesetzlichen Aufgaben effizienter erfüllen können. Diese Zielsetzung bedeutet, dass für die Zugriffsberechtigten NAD-Daten im öffentlichen Interesse schweizweit möglichst einfach zugänglich sein sollen.

Sodann regelt das ADG in seinem Geltungsbereich den Zugang zu NAD-Daten eigenständig und geht als spezialgesetzliche Regelung des Bundesrechts in der Regel allfälligen anderslautenden bundesrechtlichen oder kantonalrechtlichen Bestimmungen vor, sollten diese Adressauskünfte unter anderen Voraussetzungen vorsehen. Als Beispiele können folgende Erlassen herangezogen werden: Artikel 32 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000[39] über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (kostenlose Amtshilfe auf schriftlich begründete Anfrage im Einzelfall), Artikel 36 Absatz 4 DSG (voraussetzungslose Bekanntgabe auf Anfrage im Einzelfall) und Artikel 49 BV. Soweit es mit seiner gesetzlichen Zwecksetzung als vereinbar erscheint, soll der NAD jedoch nach Möglichkeit legitime Auskunftsbeschränkungen von betroffenen Personen berücksichtigen.

*Abs. 1*

Als Datenplattform des Bundes unterliegt der NAD dem DSG. Daher verweist Absatz 1 ADG der Klarheit halber für eine allfällige Sperrung der Bekanntgabe von NAD-Daten auf das Bundesrecht und damit materiell auf Artikel 37 DSG. Nach Absatz 1 dieser Bestimmung kann eine betroffene Person vom verantwortlichen Bundesorgan verlangen, die Bekanntgabe bestimmter Personendaten zu sperren. Nach Absatz 2 ist indes eine Datensperre nicht möglich, wenn das Bundesorgan zur Datenbekanntgabe verpflichtet ist oder eine Datensperre die ordnungsgemässe Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe gefährden würde.

Von praktischer Bedeutung sind Datensperren daher vor allem gegenüber *Privaten* sowie für die Bekanntgabe von Daten ins Ausland. Im nationalen behördlichen Verkehr steht dagegen die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben durch das verantwortliche Bundesorgan einer Datensperre in der Regel entgegen.

Vorliegend erteilt das BFS nach Artikel 10 den Behörden, Organisationen und Personen, welche die AHVN systematisch benutzen dürfen und die Adressen natürlicher Personen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen, das *Zugriffsrecht* auf die im NAD abrufbaren Daten. Das BFS unterliegt deshalb gegenüber den zugriffsberechtigten Stellen einer gesetzlichen Pflicht zur Datenbekanntgabe, womit die Voraussetzungen für eine Sperre der Bekanntgabe von NAD-Daten nach Artikel 37 DSG nicht erfüllt sind. Im Ergebnis geht somit der im öffentlichen Interesse gesetzlich vorgesehene Informationsaustausch allfälligen entgegenstehenden Einzelinteressen von Privaten vor.

*Abs. 2*

Auch das kantonale und das kommunale Recht sehen zum Teil Abfrageeinschränkungen vor. Während der Gesuchsteller in einigen Kantonen ein schützenswertes Interesse an einer Datensperre glaubhaft machen muss, besteht andernorts kein solches Erfordernis. Auch auf kantonaler und auf kommunaler Ebene sind Datensperren in erster Linie bei der Nichtbekanntgabe von Personendaten an *Private* von praktischer Bedeutung, wogegen der behördliche Datenaustausch zur Erfüllung gesetzlicher Informationspflichten (trotz einer Datensperre) gewährleistet bleibt. Das öffentliche In-

39 SR **830.1**

teresse an der gesetzlichen Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung geniesst auch hier Vorrang vor privaten Datenschutzinteressen.

Oft wird aber bei der Datenweitergabe ein Sperrvermerk mitgeliefert, damit die Behörde, welche die Daten erhält, über die bestehende Datensperre informiert ist. Soweit ersichtlich gibt es aber keine einheitliche kantonale Praxis. Die Bekanntgabe von VIP-Adressen wird, je nach den lokalen Verhältnissen, ebenfalls unterschiedlich gehandhabt. Insgesamt vermag der NAD bei Adressabfragen solche Sonderfälle nicht schweizweit zu replizieren. Nach Möglichkeit soll er aber das Bestehen einer Datensperre der datenempfangenden Behörde zusammen mit der Adressabfrage als Zusatzinformation im Sinne von Artikel 7 mitliefern. Die Abklärung hat allerdings gezeigt, dass die Information nicht immer standardisiert (nach dem eCH-0021-Standard) gepflegt wird und somit auch nicht ohne Weiteres elektronisch weitergegeben werden kann.

Absatz 2 schafft die gesetzliche Grundlage dafür, dass das BFS trotz gesetzlicher Auskunftspflicht gegenüber zugriffsberechtigten Stellen die Abfrage von Adressdaten verweigern kann, falls es in Bezug auf eine bestimmte Person Kenntnis einer Gefahr einer schweren Persönlichkeitsverletzung hat (z. B. Nachstellen am Wohnort durch einen Stalker, welcher am Arbeitsplatz (illegal) Zugang zu NAD-Adressen hat, oder Aufenthalt am Ort einer religiösen Sekte). Soweit erforderlich kann der Bundesrat die Einzelheiten in der Adressdienstverordnung regeln.

*4. Abschnitt:*
*Berechtigung für den Zugriff auf das Informationssystem und Pflichten der Zugriffsberechtigten*

*Art. 10* Zugriffsberechtigung

*Abs. 1*

Dieser Absatz stellt klar, dass die Behörden, Organisationen und Personen, welche Zugriff auf NAD-Daten erhalten möchten, beim BFS ein entsprechendes Gesuch einreichen müssen. Wer nach dem AHVG die AHVN systematisch verwenden darf, hat nicht automatisch Zugriff auf das Informationssystem des NAD, sondern das BFS muss vorgängig prüfen, ob die Voraussetzungen nach Absatz 2 erfüllt sind.

*Abs. 2*

Der ADG knüpft an die bisherige Entwicklung zur zunehmenden Verwendung der AHVN an. Seit der Einführung der neuen AHVN im Jahr 2008 hat die Digitalisierung der Verwaltungstätigkeit und mit ihr das Bedürfnis nach einer systematischen Verwendung der AHVN ausserhalb des AHV-Bereichs zugenommen. Bereits 2014 hatte die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren angeregt, die AHVN als Personenidentifikator zu nutzen, um E-Government-Projekte voranzutreiben. Ein eindeutiger Identifikator fördert die Effizienz der Verwaltung und trägt zur Verbesserung der Qualität von Datenbanken bei, da die Verwechslungsgefahr von Personen auf ein Minimum reduziert werden kann, was zugleich ein Beitrag zur qualitativen Harmonisierung der betroffenen Datenbanken leistet.

Mit der AHVG-Revision vom 18. Dezember 2020 betreffend die systematische Verwendung der AHVN durch Behörden hat der Bundesgesetzgeber diese Entwicklung bestätigt, und mit Inkrafttreten der neuen Bestimmungen am 1. Januar 2022 ist die systematische Verwendung der AHVN ausgeweitet worden.

Ausserhalb des Bereichs der Sozialversicherungen[40] ist das Recht zur systematischen Verwendung der AHVN in Artikel 153*c* AHVG nun wie folgt geregelt:

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

a. soweit sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist:
   1. die eidgenössischen Departemente und die Bundeskanzlei,
   2. die dezentralisierten Einheiten der Bundesverwaltung,
   3. die Einheiten der Kantons- und Gemeindeverwaltungen,
   4. die Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht den Verwaltungen nach den Ziffern 1–3 angehören und durch die Gesetzgebung des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden oder durch Vertrag mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern die betreffende Gesetzgebung die systematische Verwendung der AHV-Nummer vorsieht,
   5. die Bildungsinstitutionen;
b. die privaten Versicherungsunternehmen in Fällen nach Artikel 47*a* des Versicherungsvertragsgesetzes vom 2. April 1908;
c. die Organe, die beauftragt sind, die in einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag vorgesehenen Kontrollen durchzuführen.

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

Ein (gültiges) Gesuch um Erteilung des Zugriffs auf den NAD setzt voraus, dass der Gesuchsteller einerseits nach den Artikeln 49*b*, 71 oder153*c* AHVG zur systematischen Verwendung der AHVN berechtigt ist (Bst. a) und anderseits zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben die Adressen von Personen mit schweizerischem Wohnsitz benötigt. Durch diese Einschränkung der Gesuchsmöglichkeit auf Stellen, die eine gesetzliche (öffentlich-rechtliche) Verwaltungsaufgabe zu erfüllen haben, werden privatwirtschaftliche und ausländische Nutzerinnen und Nutzer ausgeschlossen und das Verfahren für die Zugriffserteilung erleichtert und beschleunigt, weil durch die Zentrale Ausgleichsstelle eine erste Identifikation der Behörden, Organisationen und Personen, die die AHVN systematisch verwenden dürfen, bereits erfolgt ist.

*Abs. 3*

Im Interesse der Transparenz sieht Absatz 3 vor, dass das BFS jährlich eine Liste der Behörden, Organisationen und beauftragten Dritten, denen das Zugriffsrecht für den NAD erteilt worden ist, veröffentlicht.

40 Art. 49*b* und 71 AHVG

*Abs. 4*

Die beim NAD grundsätzlich abfragbaren Merkmale sind in Artikel 6 Absatz 1 abschliessend aufgezählt. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, den Umfang der jeweiligen Zugriffsberechtigung zu regeln. Jedes Zugriffsrecht hängt von der gesetzlichen Aufgabe ab, welche ein Gesuchsteller zu erfüllen hat und beschränkt sich auf jene Daten, die für diese konkrete Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Demensprechend werden Nutzerkategorien mit unterschiedlichen Zugriffsberechtigungen definiert.

In der Adressdienstverordnung werden die Einzelheiten des Verfahrens zur Erteilung, zur Aussetzung und zum Entzug der Zugriffsberechtigung für das Informationssystem des NAD geregelt. Dies betrifft namentlich den Inhalt des Gesuchs und die einzelnen Verfahrensschritte für seine Bearbeitung. Im Weiteren wird der Bundesrat festlegen, in welchen Fällen eine Zugriffsberechtigung ausgesetzt oder entzogen werden kann.

*Art. 11* Pflichten der Zugriffsberechtigten

Stellen, welchen das Zugriffsrecht auf NAD-Daten nach Artikel 10 erteilt worden ist, unterliegen gewissen Pflichten, die im vorliegenden Artikel statuiert werden.

*Abs. 1*

*Bst. a*

Dieser Buchstabe knüpft an die Zweckbestimmung des NAD in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a an, wonach die zugriffsberechtigten Stellen «zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abfragen können.» Diese Zwecksetzung ist auch eine Zweckbindung[41]. Die Zugriffsberechtigten sind deshalb verpflichtet, die Abfrage und Weiterbearbeitung von NAD-Daten konsequent auf die Erfüllung ihrer gesetzlichen Verwaltungsaufgabe zu beschränken. Jede anderweitige Nutzung von NAD-Daten (z. B. für private Zwecke wie das Auffinden eines früheren Schul- oder Studienkollegen) wäre unzulässig.

*Bst. b*

Aus der vorgenannten Zweckbindung ergibt sich auch, dass Daten, welche die Nutzerinnen und Nutzer durch NAD-Abfragen erhalten haben, Dritten grundsätzlich nicht bekanntgegeben werden dürfen. Vorbehalten bleiben jedoch bundes-, kantons- oder gemeinderechtliche Pflichten zur Bekanntgabe der abgefragten Daten, soweit dies erforderlich ist.

*Abs. 2*

Diese Bestimmung hat vorwiegend deklaratorischen Charakter, da bereits Artikel 7 und 8 DSG Anforderungen an die Datensicherheit stellen. Da es dabei um eine wichtige Sorgfaltspflicht der nach Artikel 10 zugriffsberechtigten Stellen geht, erscheint es sinnvoll, sie im ADG zu wiederholen und damit deren Bedeutung zu unterstreichen. Dies auch deshalb, weil – angesichts der organisatorischen Vielfalt der zugriffsberechtigten Stellen – der ADG darauf verzichtet, die massgeblichen Massnahmen im

41 Vgl. Art. 6 Abs. 3 DSG.

Einzelnen zu bestimmen. Es wird Sache jedes Zugriffsberechtigten sein, in seinen Tätigkeitsbereich die erforderlichen Sicherheitsmassnahmen vorzukehren. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Pflichten systematischer Nutzerinnen und Nutzer der AHVN nach den Artikeln 153*d* und 153 *f* AHVG sowie den Artikeln134ter und 134quinquies AHVV verwiesen.

*Abs. 3*

Dieser Absatz knüpft an die in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a statuierte Kompetenz des Bundesrates an, die Nutzungsbedingung für den NAD festzulegen, und stellt klar, dass diese für die Nutzerinnen und Nutzer des NAD verbindlich und Teil ihrer Pflichten sind.

*5. Abschnitt: Datenschutz*

*Art. 12* Protokollierung und Auskunftsrecht

Diese Bestimmung ist grundsätzlich deklaratorischer Natur. Sie soll Klarheit schaffen, indem sie die Anforderungen von Artikel 25 Absatz 1 DSG für den NAD konkretisiert.

*Abs. 1*

Die Protokollierung ist eine technische Massnahme, um die Rückverfolgbarkeit und Transparenz der Datenbearbeitung zu ermöglichen. Damit soll bei einer Überprüfung rückwirkend kontrolliert werden können, ob die Daten zweckkonform bearbeitet worden sind. Dies wird umso wichtiger, je grösser die Anzahl von Nutzerinnen und Nutzern ist, die Zugriff auf die in einem Informationssystem gespeicherten Daten haben und gleichzeitig mit anderen Datensammlungen verbunden sind.

Für Bundesorgane ist die Protokollierung zurzeit in Artikel 10 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung vom 14. Juni 1993[42] zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG) für die automatisierte Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen vorgesehen. In Artikel 4 Absatz 2 der neuen Datenschutzverordnung vom 31. August 2022[43] (DSV), die am 1. September 2023 in Kraft treten wird, wird die Protokollierungspflicht allgemein auf die automatisierte Bearbeitung von Personendaten ausgedehnt und umfasst mindestens das Speichern, Verändern, Lesen, Bekanntgeben, Löschen und Vernichten der Daten.

Der vorliegende Absatz des ADG nimmt diese Ausdehnung der Protokollierungspflicht (auch für nicht automatisierte Bearbeitungen) vorweg, und bildet die Grundlage, um in der Adressdienstverordnung für den NAD die weiteren Einzelheiten zu regeln, was namentlich unter dem Gesichtspunkt der Nutzungskontrolle von Bedeutung ist.

42 SR **235.11**
43 SR **235.11**; AS **2022** 568

*Abs. 2*

Nach Artikel 4 Absatz 5 DSV müssen die Protokolle während eines Jahres (getrennt vom System) aufbewahrt werden und sind nur für Organe und Personen zugänglich, denen die Überwachung der Datenschutzvorschriften oder die Wiederherstellung der Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit oder Nachvollziehbarkeit der Daten obliegt. Da es sich beim NAD um ein schweizweites Informationssystem handelt, sollen nach Artikel 12 Absatz 2 ADG die betroffenen Personen nicht nur Auskunft über ihre persönlichen (im NAD abfragbaren) Daten, sondern auch über die Protokolldaten der sie betreffenden Abfragen Auskunft erhalten können (insbesondere Abfragedatum, abfragende Stelle), soweit daran ein legitimes Interesse besteht. Dies dient der Transparenz und dürfte das Vertrauen der Bevölkerung in den NAD stärken.

Die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu den Modalitäten zur Protokollierung und Auskunftserteilung von Datenabfragen im NAD regelt der Bundesrat in der Adressdienstverordnung.

*Art. 13* Aufbewahrung und Vernichtung der Daten

*Abs. 1*

Die Speicherung von Daten im NAD erfolgt ab dem Zeitpunkt seiner Inbetriebnahme. Es werden keine historischen Daten aus der Zeit vor seiner Inbetriebnahme aufgenommen. Dementsprechend sind als «frühere» Daten nach Artikel 6 Absatz 2 nur Daten abfragbar, die jeweils als aktuelle Daten in den NAD aufgenommen worden sind, aber durch eine spätere Aktualisierung als überholt gelten.

*Abs. 2*

Der NAD erfasst die jeweils aktuellen Daten (Merkmale) nach Artikel 4 aller natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz. Diese Daten werden gemäss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 6 Abs. 2 DSG) nicht unbefristet aufbewahrt, sondern vernichtet, sobald sie nicht mehr benötigt werden. Aktuelle Adressdaten einer Person werden mindestens solange benötigt, als diese am Leben ist.

Nicht mehr aktuelle Daten können nach Artikel 6 Absatz 2, soweit zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich, ebenfalls noch abgefragt werden (z. B. für interkantonale Abrechnungen pro rata temporis gemäss dem jeweiligen Wohnsitz in den betroffenen Kantonen oder für Erbangelegenheiten). Solche Daten verlieren aber im Laufe der Zeit an praktischer Bedeutung und müssen nach zehn Jahren im NAD gelöscht werden. Die chronologischen Mutationen von Daten werden damit retrospektiv im Informationssystem des NAD (nach einer Betriebsdauer von mehr als zehn Jahren, vgl. Absatz 3) für einen Zeitraum von maximal zehn Jahren nachverfolgt werden können.

*Abs. 3*

Nach Artikel 10 Absatz 2 VDSG gilt für die Protokolle der (automatisierten) Datenbearbeitung eine Aufbewahrungsfrist von einem Jahr. Der künftige Artikel 4 Absatz 5 DSV hat diese einjährige Aufbewahrungsfrist (schlussendlich) beibehalten. Es drängt sich daher auf, dass die Protokolle der Datenbearbeitung von im NAD abfragbaren Daten ebenfalls einer Aufbewahrungsfrist von einem Jahr unterliegen.

Die Ausführungsbestimmungen zur Aufbewahrung und zur Vernichtung der Daten im NAD regelt der Bundesrat in der Adressdienstverordnung. Die Datenvernichtung soll sicherstellen, dass die Daten nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist definitiv nicht mehr verfügbar und zugänglich sind. Die Bestimmungen des Archivierungsgesetzes vom 26. Juni 1998[44] bleiben vorbehalten. Sollten Adressdaten als archivwürdig bewertet worden sein und somit als rechtlich, politisch, wirtschaftlich, historisch, sozial oder kulturell wertvolle Unterlagen des Bundes gelten, sind sie dem Bundesarchiv zur Archivierung abzuliefern.

*6. Abschnitt: Finanzierung des nationalen Adressdienstes*

*Art. 14*

*Vorbemerkung*

Im Rahmen der Abklärungen gemäss dem Auftrag des Bundesrats hat sich gezeigt, dass das Finanzierungsmodell des VE-ADG, welches auf der selektiven Erhebung einer Grundgebühr und einer Nutzungsgebühr beruhte, den NAD vor Gleichbehandlungsprobleme stellte und auf praktische Umsetzungsschwierigkeiten stiess. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung stellte sich insbesondere das Problem, ob Stadtkantone gleich wie Gemeinden von den Gebühren befreit werden sollten.

Im Weiteren hat sich beim BFS die Ausgangslage insofern verändert, als das Amt ab dem 1. Januar 2023 innerhalb der Bundesverwaltung als Leistungserbringer auftritt, was eine bessere Ausrichtung der Finanzierung des NAD-Betriebs auf das Verursacherprinzip erlaubt.

Der überarbeitete ADG sieht deshalb ein angepasstes Finanzierungsmodell vor, das auf dem Grundgedanken beruht, dass das BFS mit dem NAD eine Dienstleistung zur einfacheren und effizienteren Erfüllung staatlicher Aufgaben zur Verfügung stellt und damit für seine Nutzerinnen und Nutzer einen Mehrwert schafft. Der NAD verursacht Kosten für den laufenden Betrieb inkl. der Einrichtung der Zugänge zum System, des Unterhalts des Informationssystems und der konkreten Bereitstellung von Adressdaten als Dienstleistung (vgl. Ziff. 6.1). Potentielle Nutzerinnen und Nutzer des NAD sind die Verwaltungsbehörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie die beauftragten Dritten, soweit sie zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben Adressdaten benötigen. Privatwirtschaftlich orientierte Akteure erhalten keinen Zugriff zum NAD.

Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, dass die Benutzung des NAD gemäss dem Verursacherprinzip durch eine angemessene Gebühr abgegolten wird.

*Abs. 1*

Dieser Absatz statuiert den Grundsatz, dass die Benutzung des NAD kostenpflichtig ist und damit die Nutzerinnen und Nutzer eine Vergütung zu leisten haben. Die Vergütung bestimmt sich hauptsächlich nach Umfang und Art der bezogenen Leistung.

44 SR **152.1**

*Abs. 2*

Dieser Absatz delegiert die Kompetenz zur Regelung der konkreten Gebühren an den Bundesrat. Dieser hat die Regelung in den Schranken von Artikel 46*a* des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997[45] vorzunehmen und die durch das Gesetz definierten Kriterien zu berücksichtigen:

a. Der NAD muss mittelfristig (spätestens nach 3 Jahren) finanziell selbsttragend sein. Das heisst, der Betrieb muss vollumfänglich durch die bezahlten Gebühren finanziert werden können. Zum Betrieb gehören auch der Unterhalt und die Weiterentwicklung des Informationssystems, das jeweils dem aktuellen Stand der Technik entsprechen muss, wie auch das konkrete Bereitstellen der Adressdaten für dir Nutzerinnen und Nutzer.

b. Die Vergütungspflicht auf Gemeindeebene wird insofern relativiert, als die Einwohnerdienste der Gemeinden von der Vergütungspflicht befreit werden, da diese im Rahmen der Meldeprozesse für die laufende und kostenlose Aktualisierung der Adressdaten zuständig sind und damit bereits einen wichtigen Beitrag für den NAD erbringen.

   Nicht befreit werden sollen dagegen die übrigen Verwaltungseinheiten der Gemeinden, welche nicht zu den Einwohnerdiensten gehören, aber dennoch ausserkantonale Adressdaten benötigen. Solche Verwaltungseinheiten leisten im Unterschied zu den Einwohnerdiensten im Rahmen ihrer Tätigkeit keinen laufenden Beitrag an den NAD-Betrieb, dürften aber je nach Grösse und Aufgabe recht unterschiedliche Bedürfnisse nach aktuellen Adressdaten aufweisen.

c. Nutzerinnen und Nutzern des NAD, die zwar mit der Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe betraut sind, die aber nicht zur Verwaltung von Bund, Kantonen oder Gemeinen gehören, können für die Dienstleistungen des NAD höhere Gebühren belastet werden. Die Differenz der zu entrichtenden Beträge hat sich am Nutzen und Interesse des NAD für die betroffenen Nutzerinnen und Nutzer zu orientieren (vgl. Art. 5 Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004[46]). Bund und Kantone leisten bereits beim Aufbau des NAD (Projektphase) finanzielle Unterstützung, im Gegensatz zu anderen Organisationen und Stellen ausserhalb der Verwaltung. Zudem erbringen sie regelmässig Leistungen im Rahmen des NAD, indem sie die Daten liefern müssen (Art. 4 und 5 ADG). Insofern dem Nutzen der verwaltungsexternen Organisationen und Personen keine Kosten für Leistungen zugunsten des NAD gegenüberstehen, kann er für diese verwaltungsexternen Organisationen und Personen höher ausfallen als für die Verwaltungen. Dies kann es rechtfertigen, die Gebührenansätze entsprechend zu differenzieren.

Innerhalb der zentralen Bundesverwaltung soll die Abgeltung auf dem Weg der Leistungsverrechnung abgerechnet werden, während für die anderen Nutzerinnen und Nutzer des NAD die Abgeltung als Gebühr in Rechnung gestellt wird.

45 SR **172.010**
46 SR **172.041.1**

*7. Abschnitt: Schlussbestimmungen*

*Art. 15* Vollzug

Die Ausführungsbestimmungen werden durch den Bundesrat in der Adressdienstverordnung erlassen.

*Art. 16* Referendum und Inkrafttreten

Wie jedes Bundesgesetz untersteht das ADG dem fakultativen Referendum. Der Bundesrat ist dafür verantwortlich, das Inkrafttreten des Gesetzes zu bestimmen.

*Änderungen übrigen Rechts*

Querschnittserlasse wie das ADG haben in der Regel einen Koordinationsbedarf mit anderen Spezialgesetzen. Aufgrund der durch das ADG auf die Adresse eingeschränkten Abfragemöglichkeiten kann der NAD jedoch kaum bereits bestehende Datenbekanntgaben durch die Einwohnerregister oder andere Bundesregister vollständig ersetzen. Aufgrund der erfolgten Abklärungen sind keine Erlasse bekannt, die eine kongruente Datenabfrage (mit denselben Merkmalen) vorsehen. Überschneiden sich die betroffenen Merkmale nur teilweise, ist es nicht zielführend, die Abfrage auf zwei verschiedenen Wegen vorzusehen (z. B. dass die Erhebungsstelle für die die Radio- und Fernsehabgaben die Adressen beim NAD beziehen soll, die Haushaltsart aber nach wie vor direkt bei den Einwohnerregistern).

# 6 Auswirkungen

## 6.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Erlass des ADG wird aufgrund des bereitzustellenden NAD finanzielle und personelle Auswirkungen haben.

### 6.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Das BFS übernimmt die Gesamtverantwortung für die Bereitstellung des NAD (vgl. Ziff. 4.3). Auf technischer Ebene fallen Kosten für die Entwicklung und den Betrieb des Systems an.

*Entwicklung des Systems*

Für die Bereitstellung des NAD werden mehrere Komponenten benötigt. Das System benötigt eine Datenbankinfrastruktur, die auf die erwartete Auslastung ausgerichtet wird. Die Schnittstellen für den Bezug von Mutationsdaten und für den Zugang zum NAD müssen entwickelt und implementiert werden (Web-Services, User-Interface etc.). Als zukünftige Sedex-Domäne fallen Kosten für den Datenaustausch an. Die Identifikation und die Authentifikation der Nutzerinnen und Nutzer muss technisch

implementiert und ein System für die Berechtigungsverwaltung aufgebaut werden. Die Protokollierung und die Umsetzung des Auskunftsrechts über die Nutzung müssen entwickelt und die Verrechnung muss technisch unterstützt werden.

Die Investitionskosten des Bundes für die Systementwicklung des NAD werden 9,8 Millionen Franken betragen. Die dazu vorliegende Kostenschätzung basiert auf einer Grobspezifikation des Gesamtsystems und entspricht einer relativen Schätzung des Entwicklungsaufwands. Die Umsetzung erfolgt mit dem Bundesamt für Informatik.

In der Machbarkeitsstudie von 2016 war bereits eine erste Kostenschätzung für den Aufbau und den Betrieb des NAD vorgenommen worden. Diese erste Schätzung wurde, wie in den Erläuterungen zum VE-ADG von 2019 dargelegt, als zu optimistisch eingestuft. Sie wurde zu diesem Zeitpunkt für die Entwicklungskosten übernommen und erst in einzelnen Bereichen korrigiert. Gegenüber diesen ersten Annahmen sind weitere Funktionalitäten in die Kostenschätzung aufgenommen worden. Die neue Schätzung ist auf einen Dienst mit aktuellen Daten ausgerichtet und geht von einem neu entwickelten System aus.[47]

Die Errichtung des NAD wird gemäss heutiger Einschätzung zwei Jahre in Anspruch nehmen. Eine absolut zuverlässige Vorhersage über die Preisentwicklung der IT-Dienstleistungen sowie der IT-Produkte (Soft- und Hardware) ist darum nicht möglich. Die Mittelzuteilung erfolgt nach den Modalitäten der Digitalen Verwaltung Schweiz (vgl. Ziff. 6.1.3).

*Betrieb des NAD*

Die Betriebskosten werden geschätzte 1,7 Millionen Franken betragen und setzen sich aus den Kosten für den technischen Betrieb, aus den Wartungskosten für die Software des entwickelten Systems sowie aus den Personalkosten (vgl. Ziff. 6.1.2) zusammen. Die Betriebskosten korrelieren mit dem Umfang der Aufgaben und den Funktionalitäten der Anwendung. Die Kosten für den technischen Betrieb hängen von mehreren *Einflussgrössen* ab und bemessen sich unter anderem an den Entwicklungskosten. Art und Umfang der Nutzung beeinflussen die benötigte Auslegung der Infrastruktur, die Kosten für Zertifikate oder die Kosten für den Datenaustausch.

Der effektive Bedarf für den technischen Betrieb des NAD ist anlässlich der Verabschiedung der Ausführungsbestimmungen nochmals kritisch zu überprüfen. Über die definitive Zuteilung der Mittel wird der Bundesrat zu diesem Zeitpunkt gestützt auf die Gesamtbeurteilung Ressourcen im Informatikbereich entscheiden. Innert einer Frist von drei Jahren soll der Dienst vollständig über Erträge finanziert, also selbsttragend sein.

47 Die Machbarkeitsstudie ist abrufbar unter: www.ejpd.admin.ch > Suchfenster: Nationale Adressdienste für die öffentliche Hand. Der erläuternde Bericht ist abrufbar unter: www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2019 > EDI > Vernehmlassung 2019/57.

### 6.1.2 Personelle Auswirkungen

Als verantwortliche Stelle für den NAD nimmt das BFS neue Aufgaben wahr und benötigt dafür zusätzliche Ressourcen (vgl. Ziff. 4.3).

Im Bereich des Service- und Dienstleistermanagements muss sichergestellt werden, dass der Dienst zuverlässig zur Verfügung steht und den Kundenbedürfnissen entspricht. Dazu werden Verträge mit Dienstleistern abgeschlossen und es wird ein kontinuierliches Anforderungs- und Change-Management eingerichtet. Der betriebliche, fachliche und technische Support muss sichergestellt werden können.

Im Bereich des Datenmanagements fallen ebenfalls neue Aufgaben an. Da das Informationssystem des NAD mit Sedex umgesetzt wird, braucht es eine eigene Sedex-Domäne, die die fachliche Koordination mit Verwaltungen und beauftragten Dritten als Nutzerinnen und Nutzer sowie mit deren IT-Partnern sicherstellt. Im Bereich des Finanzmanagements werden Aufgaben rund um die Budgetierung, die Fakturierung und das finanzielle Reporting wahrgenommen. Dabei muss im Bereich Compliance gewährleistet werden, dass nur berechtigte Stellen Zugang zum NAD erhalten und das Einhalten der Nutzungsbedingungen kontrolliert werden kann. Der NAD schliesst zu diesem Zweck Vereinbarungen über die Nutzungsbedingungen ab. Weiter fallen auch Aufwände für das Berechtigungsmanagement an, da der NAD nebst dem Datenabgleich mit Sedex auch web-basierte Einzelabfragen und gegebenenfalls Abfragen über einen Web-Service[48] ermöglichen soll.

Gemäss bisherigen Schätzungen beträgt der Ressourcenbedarf des BFS rund sieben Vollzeitstellen, um den Dienst fachlich und technisch bereitzustellen und die Kontrollfunktion über die Nutzung des Service zu gewährleisten.

Der Ressourcenbedarf hängt dabei von mehreren Einflussgrössen ab. Die Aufgaben rund um die Gesamtverantwortung und das Service- und Dienstleistermanagement sind für die Bereitstellung und die Weiterentwicklung des Dienstes unerlässlich und generieren einen Grundaufwand. Je nach Aufgabenbereich hängt der zu erwartende Personalaufwand auch von der Zahl der Nutzerinnen und Nutzer ab. Dies trifft beispielsweise auf den Ressourcenbedarf für das Nutzermanagement oder den Support zu. Der administrative Aufwand im Bereich der Domänenverwaltung bemisst sich weiter danach, wie verschiedene Nutzergruppen organisiert sind. Dies ist insbesondere im Bereich der Rechnungsstellung oder für den Abschluss von Vereinbarungen relevant.

Darüber hinaus kann die Zahl der individuellen Nutzerinnen und Nutzer innerhalb einer zugriffsberechtigten Stelle den Aufwand beeinflussen, beispielsweise im Bereich der Berechtigungsverwaltung oder beim Support. Es wird die Annahme getroffen, dass die Nutzerzahlen über die Zeit ansteigen und sich dann stabilisieren. Zu Beginn wird der Aufwand für Tätigkeiten wie die Prüfung der Zugangsberechtigungen, das erstmalige Erstellen der Verträge oder die technische Einrichtung der Nutzerinnen und Nutzer höher geschätzt, während die Supportanfragen erst mit der Zahl der Nutzerinnen und Nutzer zunehmen.

48 Gemäss der API-Architektur des Bundes: www.bk.admin.ch > Digitale Transformation und IKT Lenkung > Bundesarchitektur Schnittstellen / API.

### 6.1.3 Gesamtbedarf Finanzen und Personal

Der Gesamtbedarf an Bundesgeldern für den in der Vorlage vorgesehenen Aufbau des NAD beläuft sich gemäss den aktuellen Schätzungen auf einmalig rund 9.8 Millionen Franken; dies für die weitere Erarbeitung der Rechtsgrundlagen sowie die Konzeption, Realisierung und Inbetriebnahme des Systems. Die Kosten für die Bereitstellung des Service und den Betrieb des Systems werden auf jährlich rund 1.7 Millionen Franken geschätzt. Über die Zeit werden zusätzliche Kosten für die Weiterentwicklung des Systems anfallen, die aber aus dem aktuellen Betrieb zu finanzieren sein werden.

Nachfolgende Grafik zeigt den Finanz- und Personalbedarf des NAD im Überblick:

*Tabelle 2*

**Annahme zu den Entwicklungs- und Betriebskosten NAD**

| Phase | Projekt | | | Betrieb |
|---|---|---|---|---|
| Finanzierung[49] | E-Government Schweiz | Agenda Digitale Verwaltung Schweiz | | Bund / Erträge |
| Status | Abgeschlossen und vorfinanziert durch Bund und Kantone | Phase I gesprochen | Phase II geplant[50] | ab Inbetriebnahme |
| Zeitraum | 2018–2022 | 2022–2023 | 2024–2025 | ab 2025 |
| Bund : Kantone | 50 : 50 | 100 : 0 | Entwurf für Vereinbarung in Ausarbeitung | |

| Bedarf | | | Projekt (einmalig) | Betrieb (jährlich) |
|---|---|---|---|---|
| Gesetzgebung | 585 000 | 30 000 | 10 000 | – |
| Projektführung, Kommunikation | | 485 000 | 515 000 | – |
| System Aufbau | 865 000 | 2 725 000 | 5 337 500 | – |
| System Betrieb | 0 | 0 | 0 | (nach Auslastung)<br>370 000<br>440 000 |
| Personal NAD | 0 | 0 | 0 | (bis zu 7 Vollzeitstellen)<br>1 260 000 |
| **Total** | **1 450 000** | **3 240 000** | **5 862 500** | **maximal 1 700 000** |

49 Es besteht kein direkter finanzieller Zusammenhang zwischen der Anschubfinanzierung für den NAD durch E-Government Schweiz und der Projektfinanzierung durch die Agenda Digitale Verwaltung Schweiz.

50 Vgl. EMBAG

*Projektfinanzierung*

Die Kosten für den Aufbau des NAD werden vornehmlich über die Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz DVS» finanziert. Das Projekt wurde in einer ersten Etappe im Sinne einer Anschubfinanzierung über E-Government Schweiz finanziert und danach als strategisches Projekt 2022 in die neuen Strukturen der Digitalen Verwaltung Schweiz überführt. Die Digitale Verwaltung Schweiz finanziert gemäss Planwerten bis 2025 die Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen, die Projektführung und die Kommunikation, die Entwicklung des Systems und den Betrieb der benötigten Testinfrastruktur.

Damit ist die Projektfinanzierung für den Aufbau des NAD über die Agenda Digitale Verwaltung Schweiz mittels Leistungsvereinbarung für die gesamte Projektlaufzeit geplant. Diese Planwerte bis 2025 bedürfen noch einer Genehmigung des entsprechenden Budgets sowie einer Genehmigung durch die Gremien der Digitale Verwaltung Schweiz. Zusätzlich erfordert die Finanzierung der Projektkosten für den NAD ab 2024 noch weitergehende Beschlüsse, bevor die Gelder dem NAD definitiv zugesprochen werden können.

*Finanzierung Betrieb*

Die Kosten für den Betrieb des NAD sollen auf mittlere Sicht durch Gebühren und innerhalb der Bundesverwaltung über interne Leistungsverrechnung gedeckt werden.

*Gebührenfinanzierung und Leistungsverrechnung*

Die Kosten für den Betrieb des NAD sollen mit einem zeitlichen Horizont von drei Jahren nach Inbetriebnahme durch Gebühren und für Nutzerinnen und Nutzer innerhalb der Bundesverwaltung mittels Leistungsverrechnung gedeckt werden. Artikel 14 ADG schafft dafür die notwendige gesetzliche Grundlage.

Das Finanzierungsmodell sieht vor, dass sich die Nutzerinnen und Nutzer an den Kosten für die Einrichtung, den Betrieb und den Unterhalt des Informationssystems beteiligen. Der Aufwand für die Erteilung und die Einrichtung des Zugriffs auf den NAD soll gegenüber den nutzungsberechtigten Stellen verrechnet werden können. Diese sollen zudem die Kosten im Verhältnis zum Umfang der jährlich bezogenen Leistungen tragen. Damit wird dem Verursacherprinzip im Rahmen eines dienstleistungsorientierten Ansatzes Rechnung getragen, denn die Infrastrukturkosten können sich je nach Art der angebotenen Services unterscheiden.

Die Höhe der Vergütung pro Nutzergruppe wird auf Verordnungsstufe geregelt. Durch eine Differenzierung kann beispielsweise erreicht werden, dass Nutzergruppen, die nicht in die Produktion der Daten involviert sind, einen Teil des Werts der Daten vergüten. Es ist vorgesehen, dass die Einwohnerdienste der Gemeinden, welche die Adressdaten in den Einwohnerregistern pflegen, den NAD gebührenfrei nutzen können.

Die konkreten Modalitäten zur Ausgestaltung der Gebühren und zur Rechnungsstellung werden in der Verordnung ausgearbeitet, wobei darauf zu achten ist, dass der administrative Aufwand klein gehalten wird. Tabelle 3 zeigt die Form der Vergütung pro Nutzergruppe.

*Tabelle 3*

**Kostenteilung nach teilnehmenden Einheiten**

| Einheit | Grundfinanzierung | Vergütung für Nutzung |
|---|---|---|
| Bundesamt für Statistik | IAFP[51] Kosten NAD | IAFP Erträge NAD |
| Zentrale Bundesverwaltung[52] | – | kostendeckende Leistungsverrechnung |
| Dezentrale Bundesverwaltung[53] | – | kostendeckende Gebühr |
| Kantone | – | kostendeckende Gebühr |
| Gemeindeverwaltung allgemein | – | kostendeckende Gebühr |
| Gemeindeverwaltung Einwohnerdienste | – | gebührenbefreit |
| Beauftragte Dritte | – | kostendeckende Gebühr zzgl. Zusatzbetrag |

Bis die Gebühren und die Leistungsverrechnung den Betrieb vollumfänglich finanzieren, trägt der Bund die Auslagen, welche über die eingenommenen Erträge hinausgehen. Die vom Bund befristete Kostendeckung hängt von der Entwicklung der Nutzerzahlen und von der noch zu definierenden Höhe der Vergütung ab.

Bei einem Basisdienst, der für eine grosse Zahl und für heterogene Arten von Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung steht, kann die Gesamtzahl der künftigen Nutzerinnen und Nutzer naturgemäss nicht detailliert prognostiziert werden. Typischerweise steigt die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer über die Zeit. Als Nutzerinnen und Nutzer des NAD kommen die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, die Verwaltungseinheiten der Kantone, die Einwohnerdienste und weitere Verwaltungseinheiten von Städten und Gemeinden sowie die Krankenversicherer, Unfallversicherer, AHV-Ausgleichskassen, Pensionskassen und weitere beauftragte Dritte in Frage (vgl. dazu Anhang 3 Tabelle 6).

Gemäss den Modellannahmen kann eine Kostendeckung in einem Zeithorizont von drei Jahren erreicht werden. Sobald eine kostendeckende Finanzierung erreicht wird, reduziert sich die Höhe der Vergütung, so dass die durch Gebühr respektive durch Leistungsverrechnung erzielten Einnahmen die anfallenden Kosten nicht übersteigen werden.

### 6.1.4 Bundesverwaltung als Nutzerin des NAD

Wie in Ziffer 6.1.3 aufgezeigt, trägt der Bund einen Teil der Kosten für den Betrieb des NAD. Der weitere Aufwand wird sich auf Anpassungen bei Informatiklösungen beschränken, um die Voraussetzungen für den Meldeaustausch über den NAD zu erfüllen (siehe dazu auch Ziff. 6.6.1).

51 Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan IAPF (siehe auch Abschnitt 1.4).
52 Vgl. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR **172.010.1**).
53 Vgl. RVOV.

## 6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Gesetzesvorlage hat keine spezifischen Auswirkungen auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete. Auf die Kantone und Gemeinden wirkt sie sich gemäss den nachstehenden Angaben aus.

### 6.2.1 Kantone

Die Kantone gehören zum Nutzerkreis des NAD und beteiligen sich an den Kosten gemäss dem in Ziffer 6.1.3 dargelegten Finanzierungsmodell. Zusätzlicher Aufwand fällt für die Anpassung der Informatik im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Mutationsdaten zur Aktualisierung der NAD-Daten an (vgl. Kap. 5 Erläuterungen zu Art. 5). Die Kantone sind in diesem Zusammenhang wichtige Partner des NAD.

Nach Artikel 4 ADG nutzt der NAD Daten, die dem BFS gemäss RHG bereits quartalsweise von den kantonalen und den kommunalen Einwohnerregistern vorliegen. Zur Verbesserung der Aktualität und der Nutzbarkeit des NAD bezieht das BFS nach Artikel 5 ADG jedoch aus den Einwohnerregistern zusätzlich aktuelle Mutationsdaten, was für die Kantone einen gewissen Zusatzaufwand mit sich bringen wird.

Gemäss einer Recherche bei den Kantonen (vgl. Ziff. 2.2). dürfte dieser Aufwand für die meisten der kantonalen Einwohnerregister relativ bescheiden ausfallen, da sie schon heute tagesaktuelle Daten an andere Stellen liefern. Für die nötigen Anpassungen an den bestehenden Registern der Kantone kann der Aufwand, je nach den jeweils bestehenden technischen und organisatorischen Gegebenheiten, unterschiedlich hoch ausfallen (vgl. dazu Ziff. 6.6.1). Die Kantone sollten deshalb das Bereitstellen tagesaktueller Mutationsdaten rechtzeitig in die Planung der Weiterentwicklung ihrer IT-Infrastruktur einbeziehen.

In legislatorischer Hinsicht wird die Einführung des NAD voraussichtlich nur bei einzelnen Kantonen eine gewisse Anpassung bestehender Rechtsgrundlagen erfordern. Das BJ hat zu dieser Frage 2018 eine Umfrage bei den Kantonen durchgeführt; dabei war bei zwei von 16 Kantonen, die geantwortet haben, eine Anpassung nötig. Die Kosten für die Anpassungen können nicht beziffert werden, sind aber eher als gering einzuschätzen.

### 6.2.2 Gemeinden

Die Einwohnerregister der Gemeinden bilden zwar die originären Datenquellen für die Merkmale im NAD, der NAD erhält die Daten nach Artikel 4 ADG jedoch vom BFS, welches aufgrund der Registerharmonisierung bereits darüber verfügt. Insofern entsteht den Gemeinden kein zusätzlicher Aufwand. Ein gewisser Zusatzaufwand kann hingegen im Zusammenhang mit der zeitnahen Aktualisierung der NAD-Daten nach Artikel 5 ADG entstehen. Zu denken ist in erster Linie an den Aufwand für eine

allfällige Anpassung der Informatik zur Bereitstellung aktueller Mutationsdaten zuhanden des NAD (vgl. Kap. 5 Erläuterungen zu Art. 5). Gemäss dem vorliegenden Lösungsvorschlag ist allerdings vorgesehen, die Aktualisierungsdaten von den Kantonen zu beziehen.

Schliesslich kann sich auch ein gewisser Aufwand für die Berichtigung von Adressdaten im Einwohnerregister ergeben, wenn der NAD Unstimmigkeiten in seinen Daten feststellt. Die Behebung solcher Mängel im Einwohnerregister gehört jedoch ohnehin zu den Aufgaben der Gemeinden und liegt in erster Linie in ihrem eigenen Interesse.

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

Die Praxis bei der Erteilung von Adressauskünften (z. B. an Dritte) kann von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich sein. Aus Nutzersicht wird mit dem NAD die Grundlage für eine einheitliche Behandlung solcher Anfragen geschaffen.

Die Gemeinden gehören zum Nutzerkreis des NAD. Als Anlaufstellen für Wohnsitzabklärungen und Adressanfragen aller Art ergibt sich durch die Inbetriebnahme des NAD für sie eine gewisse Entlastung bei der Bearbeitung von routinemässigen Anfragen, indem diese entfallen.

Gemäss dem in Ziffer 6.1.3 vorgeschlagenen Finanzierungsmodell tragen die Einwohnerdienste der Gemeinden die Kosten nicht mit. Eine Aufwandentschädigung an die Einwohnerregister der Gemeinden für die Bearbeitung von Rückfragen zu Adressen ist nicht gerechtfertigt, da der NAD nunmehr mit tagesaktuellen Adressdaten arbeiten wird, wie von den Gemeinden in der Vernehmlassung gewünscht.

### 6.2.3 Beauftragte Dritte als Nutzerinnen und Nutzer

Beauftragte Dritte haben sich gemäss dem in Ziffer 6.1.3 vorgeschlagenen Finanzierungsmodell an den Kosten des NAD zu beteiligen. Im Unterschied zu Auskünften der Einwohnerdienste von Gemeinden sind Abfragen beim NAD für beauftragte Dritte kostenpflichtig. Die Benutzung des NAD ist aber freiwillig. Gemäss Recherchen bei dieser Nutzergruppe ist der Vorteil aus einer Benutzung des NAD höher als die zu tragenden Kosten. Um strukturierte Abfragen machen zu können, müssen zugriffsberechtigte Organisationen die Voraussetzungen für die Abfrage beim NAD erfüllen, was mit entsprechendem Aufwand einhergeht (siehe dazu Ziff. 6.6.1).

## 6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Da der NAD nur der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben dienen soll, ist eine Benutzung für privatwirtschaftliche Tätigkeiten nicht vorgesehen. Für die öffentliche Hand sind positive Auswirkungen aufgrund einer Verbesserung des elektronischen Behördenverkehrs zu erwarten. Dies umfasst Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, positive Auswirkungen auf die Staatsrechnungen von Bund und Kantonen sowie zu erwartende Einsparungen administrativer Kosten im Bereich der gesundheitlichen und beruflichen Vorsorge.

Die Umsetzung von E-Government trägt generell zur Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz und zu seiner Wettbewerbsfähigkeit bei. Digitale Infrastrukturen spielen dabei eine wichtige Rolle, insbesondere mit Blick auf den Auf- und Ausbau des digitalen Binnenmarktes der EU und der zunehmenden Anforderung, dass die Verwaltung ihre Dienste auch grenzüberschreitend erbringen kann. Da keine negativen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten sind, wurde auf eine weitergehende formelle Regulierungsfolgeabschätzung verzichtet.

## 6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

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

## 6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Umwelt. Die vermehrte elektronische Abwicklung von Geschäften dürfte im Ergebnis zu einer Einsparung von Ressourcen führen und sich damit vorteilhaft auf die Umwelt auswirken.

## 6.6 Andere Auswirkungen

### 6.6.1 Informatik der Kantone und Gemeinden sowie der zugriffsberechtigten Dritten

*Nutzung des NAD*

Damit zugriffsberechtigte Stellen Daten des NAD über eine eigene Fachanwendung abfragen können, müssen sie die vom Bundesrat definierten rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen erfüllen. Der zu erwartende IT-Aufwand hängt von den Anforderungen an die Governance der neuen sedex-Domäne NAD ab, d. h. davon ob für den Meldeaustausch mit Sedex ein eigener Adapter für die Domäne NAD vorausgesetzt wird oder bereits bestehende Adapter benutzt werden können. Hinzu kommt der Aufwand für die Konfiguration der NAD-Meldetypen bzw. die Pro-

grammierung einer neuen Schnittstelle für die Abfrage des NAD in der eigenen Fachanwendung.

*Bereitstellung der Daten für den NAD*

Der NAD bezieht nach Artikel 4 ADG seine Daten zunächst aus Daten, die das BFS im Rahmen der Registerharmonisierung quartalsweise erhebt. Diesbezüglich entsteht den kantonalen und den kommunalen Einwohnerregistern kein relevanter Zusatzaufwand. Da der praktische Nutzen des NAD mit aktuelleren (als drei Monate zurückliegenden) Daten wesentlich steigt, kann das BFS nach Artikel 5 ADG aus den Einwohnerregistern aktuellere Daten beziehen, was für diese Register einen gewissen Zusatzaufwand für die Entwicklung und den Betrieb neuer Schnittstellen mit sich bringt.

Gemäss einer Recherche des BFS dürfte dieser Aufwand für rund zwei Drittel der Register, welche schon heute tagesaktuelle Daten führen, relativ gering ausfallen. 18 Kantone nutzen dieselbe Softwarelösung, die eine Weitergabe von Mutationsdaten via Sedex oder einem (anderen) Web-Service ermöglichen würde. Der geschätzte Aufwand, um diese Schnittstelle mit dem NAD einzurichten und zu testen beläuft sich grob geschätzt auf 10–15 Arbeitstage oder rund 15 000–23 000 Franken (zu allen Zahlen, vgl. Anhang 3 Tabelle 8).

Für die übrigen Register wird der Aufwand je nach den bestehenden technischen und organisatorischen Gegebenheiten höher ausfallen, weshalb das Bereitstellen tagesaktueller Daten rechtzeitig in die Planung der Weiterentwicklung der IT-Infrastruktur einbezogen werden muss. Bei den acht Kantonen, die eine andere Lösung einsetzen, ist von einem Aufwand zwischen 5 000 und 25 000 Franken auszugehen. Nimmt man den höheren Schätzwert entspricht dies für alle Kantone zusammen einem Investitionsaufwand von rund 225 000 Franken.

### 6.6.2 Bundesnahe Betriebe

Die Schweizerische Post bietet verschiedene Adressdienste an, u. a. einen Dienst zur Adressprüfung.[54] Dieser (als Web-Service nutzbare) Dienst ist kostenlos. Darüber hinaus bietet die Post auch je einen Dienst für die Adresspflege und die Adressrecherche bei den Einwohnerdiensten. Beide Dienste sind im Erfolgsfall kostenpflichtig. Die Erfolgsquote des NAD dürfte höher sein als jene für die Recherche bei den Einwohnerdiensten durch die Post, was zu einem Rückgang der Kunden dieses Dienstes im Segment Verwaltung führen könnte.

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

### 6.6.3 Weitere Unternehmen mit dem Geschäftsmodell Adressauskunft

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

## 7 Rechtliche Aspekte

### 7.1 Verfassungsmässigkeit

In der BV findet sich keine ausdrückliche Bestimmung über das Erfassen, Nutzen und Zurverfügungstellen von Adressdaten. Die Daten, die im NAD gesammelt, aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden, dienen dazu, den Vollzug von Bundesrecht zu gewährleisten. Die Bundeskompetenz ergibt sich demnach annexweise aus den jeweiligen Verfassungsgrundlagen der zu erfüllenden Bundesaufgaben. Für Bundeszuständigkeiten, die in der BV nicht ausdrücklich genannt werden, wird aufgrund gesetzestechnischer Konvention Artikel 173 Absatz 2 BV als Kompetenzgrundlage genannt.

Der Vollzug des Bundesrechts obliegt nach Artikel 46 BV den Kantonen. Der Bund darf im Rahmen seiner jeweiligen Kompetenzen den Kantonen Vorgaben machen, wie sie ihre Vollzugsaufgaben zu erfüllen haben. Er darf ihnen zudem Hilfsmittel zur Verfügung stellen, die ihnen den zuverlässigen Vollzug des Bundesrechts erleichtern. Dies ist beim NAD der Fall, werden den Kantonen doch aktuelle und einheitlich aufbereitete, gesamtschweizerische Adressdaten zur Verfügung gestellt, die für die Kontaktnahme und die Korrespondenz mit Privaten nötig sind. Um den NAD in die Lage zu versetzen, den zuverlässigen Vollzug des Bundesrechts zu erleichtern, ist eine Aktualisierungspflicht zur Gewährleistung möglichst aktueller Daten des NAD notwendig.

Stellt der Bund den Kantonen ein Mittel zum Vollzug des Bundesrechts zur Verfügung, so ist es mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar, wenn die Kantone dieses Mittel gleichzeitig zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben nutzen, zumal dies kaum zusätzliche Ressourcen erfordert und die Erfüllung der kantonalen Aufgaben erleichtert. So können sich Bund und Kantone in ihren Verwaltungstätigkeiten wechselseitig unterstützen (Art. 44 Abs. 1 BV).

Dem verfassungsrechtlichen Schutz der Persönlichkeit, insbesondere dem Schutz vor dem Missbrauch persönlicher Daten (Art. 13 Abs. 2 BV) trägt der ADG dadurch Rechnung, dass sein Zweck klar und eng begrenzt ist, nämlich auf die Abfrage von Adressen natürlicher Personen, die für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe durch die zugriffsberechtigte Stelle erforderlich ist. Zudem können über den Dienst nur eine eng begrenzte Zahl von Merkmalen abgefragt werden, die ohnehin mehr oder weniger bekannt sind und nach Artikel 36 Absatz 4 DSG im Einzelfall sogar ohne gesetzliche Grundlage Privaten bekannt gegeben werden dürfen.

## 7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz ist keine völkerrechtlichen Verpflichtungen eingegangen, welche dem Betrieb des NAD entgegenstehen.

## 7.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV ist das ADG in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen, da er für den NAD insbesondere die behördlichen Zuständigkeiten, die Organisation, die Datenquellen, die Rechte und Pflichten der Nutzerinnen und Nutzer sowie die Gebühren und die Kostenaufteilung regelt.

## 7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden keine neuen Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse unterstellt (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV).

## 7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die vorgesehene Aufgabenteilung und Aufgabenerfüllung in Zusammenhang mit dem NAD tangieren weder das Subsidiaritätsprinzip noch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Die finanziellen Auswirkungen auf Bund oder Kantone beträgt weniger als 10 Millionen Franken.

## 7.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Das ADG sieht keine Finanzhilfen oder Abgeltungen vor. Die Gebührenbefreiung der Einwohnerdienste der Gemeinden ist damit begründet, dass diese die Daten unentgeltlich zur Verfügung stellen müssen. Es handelt sich somit nicht um eine Subvention. Auf weitere Ausführungen kann daher verzichtet werden.

## 7.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

*Aktualisierung und Vervollständigung der Daten des NAD (Art. 5 Abs. 2)*

Möglichst aktuelle Daten sind für die praktische Nutzbarkeit des NAD von wesentlicher Bedeutung. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, in der Adressdienstverordnung die Datenaktualisierung näher zu regeln. Dazu gehören die Bestimmung der mass-

geblichen Quellregister auf Stufe Bund, die Periodizität, die Form und das Verfahren für die Lieferung zeitnaher Daten. Die entsprechenden Regelungen können auf Verordnungsebene sachgerecht und mit der nötigen Flexibilität unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten formuliert werden.

*Umfang der Zugriffsberechtigungen und Einzelheiten des Verfahrens zur Erteilung, zur Einschränkung und zum Entzug der Berechtigung für den Zugriff auf das Informationssystem (Art. 10 Abs. 4)*

Der Bundesrat erhält gemäss dem ADG die Kompetenz, den Umfang der Zugriffsberechtigungen sowie die Einzelheiten des Verfahrens zur Erteilung, zur Einschränkung und zum Entzug der Zugriffsberechtigungen zu regeln. Da die Pflichten der zugriffsberechtigten Stellen in Artikel 11 geregelt sind, ist es sachgerecht, die Folgen der Missachtung dieser Pflichten in der Adressdienstverordnung zu regeln.

*Höhe der Gebühren und Verfahren für die Erhebung (Art. 14 Abs. 2)*

Artikel 14 Absatz 1 sieht eine Gebührenpflicht für die Benutzung des NAD vor und legt die massgeblichen Kriterien für die kostendeckenden Gebührenfest. Absatz 2 überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, die Höhe und das Verfahren für die Erhebung dieser Gebühren zu regeln, welches neben der Zustellung einer Gebührenrechnung auch die kreditwirksame Leistungsverrechnung innerhalb der zentralen Bundesverwaltung umfasst. Diese organisatorischen Aspekte sind in einer Verordnung zu regeln.

## 7.8 Datenschutz

### 7.8.1 Allgemeine Bemerkungen

Das Informationssystem des NAD beinhaltet eine Datensammlung (Datenbank) des Bundes, für deren Aufbau und Betrieb das BFS als Bundesorgan zuständig und verantwortlich ist (Art. 2 ADG). Dieser Datenbestand und die Bearbeitung der Daten durch Bundesorgane[55] unterliegt dem DSG. Die Bearbeitung der Einwohnerregisterdaten (z. B. Datenberichtigungen im Einwohnerregister) durch Behörden von Kantonen und Gemeinden unterstehen dagegen dem kantonalen und dem kommunalen Datenschutzrecht. Im Interesse der Transparenz des NAD werden im ADG gewisse Anforderungen des DSG präzisiert und allenfalls erweitert.

### 7.8.2 Adressdaten (Merkmale)

Die nach Artikel 4 beim NAD geführten und nach Artikel 6 abfragbaren Daten sind Personendaten nach dem DSG[56]. Der NAD bearbeitet keine besonders schützenswerten Daten oder Persönlichkeitsprofile[57]. Vorname, Name, Adresse und Geburtsdatum

55 Vgl. Art. 5 Bst. i DSG.
56 Vgl. Art. 5 Bst. a DSG.
57 Vgl. Art. 5 Bst. c, f und g DSG; vgl. zudem Kap. 5 Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 2.

einer Person können gestützt auf das DSG[58] von Bundesorganen auf Anfrage auch dann bekannt gegeben werden, wenn die Voraussetzungen von Artikel 36 Absätze 1 und 2 DSG (erforderliche Rechtsgrundlage) nicht erfüllt sind.

### 7.8.3 Zweck des Informationssystems

Der Zweck des NAD[59] ist in Artikel 1 Absatz 2 ADG festgehalten. Danach soll es den Zugriffsberechtigten mit dem NAD ermöglicht werden, zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben die Adressen von natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz abzufragen.

### 7.8.4 Auskunftsrecht der betroffenen Person

Nach Artikel 25 Absatz 1 DSG hat jede (natürliche) Person, deren Daten bearbeitet werden, das (nicht im Voraus verzichtbare) Recht auf Auskunft über die wichtigsten Parameter dieser Datenbearbeitung. Artikel 12 ADG präzisiert transparent für den NAD, dass dieses Auskunftsrecht der betroffenen Person auch die Protokollierung der Abfragen umfasst. Dadurch erhält jede betroffene Person nicht nur Auskunft über ihre im NAD gespeicherten Daten, sondern auch über für sie relevante Informationen, die durch das Abfragen im Informationssystem und die Bearbeitung der darin gespeicherten Daten generiert werden (vgl. Kap. 5 Erläuterungen zu Art. 12).

### 7.8.5 Richtigkeit der Daten

Als für den Betrieb des NAD zuständigem Bundesorgan obliegt die Gewährleistung der Richtigkeit von NAD-Daten im Rahmen der datenschutzrechtlichen Vorgaben von Artikel 6 Absatz 5 DSG dem BFS. Werden unrichtige oder unvollständige Daten im NAD festgestellt, ist es jedoch nicht zielführend, die Korrekturen direkt im NAD vorzunehmen, weil die fraglichen Daten aus den Einwohnerregistern als Datenquellen stammen und daher auch an der Quelle durch die zuständigen kantonalen und kommunalen Organe zu berichtigten sind.

Konsequenterweise überträgt Artikel 8 Absatz 4 ADG dem Bundesrat die Kompetenz, in der Adressdienstverordnung die weiteren Einzelheiten der Verfahren zur Meldung (z. B. Formular für ein Berichtigungsbegehren) und zur Berichtigung fehlerhafter NAD-Daten zu regeln. Die Berichtigung an der Quelle erfolgt gemäss den kantonalen und den kommunalen Datenschutzvorschriften dann durch das zuständige Organ (vgl. auch Kap. 5 Erläuterungen zu Art.8).

58 Vgl. Art. 36 Abs. 4 DSG.
59 Vgl. Art. 6 Abs. 3 DSG.

### 7.8.6 Verantwortung

Für den Aufbau und den Betrieb des NAD ist das BFS nach Artikel 2 ADG zuständig und verantwortlich. Die wichtigsten Aufgaben und Pflichten des BFS sind in Artikel 3 ADG aufgezählt. Dazu gehört selbstredend der Datenschutz, was in Artikel 3 Buchstabe c ADG ausdrücklich festgehalten wird. Im Interesse eines transparenten Betriebs des NAD geht das ADG mit den Bestimmungen zur Protokollierung und das Auskunftsrecht weiter als die Anforderung des DSG (vgl. auch Kap. 5 Erläuterungen zu Art. 12).

### 7.8.7 Aufbewahrung und Vernichtung der Daten

Gemäss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 6 Abs. 2 DSG) hält der NAD Daten nur solange gespeichert, wie dies für seine zweckkonforme Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die jeweils aktuelle Adresse einer Person muss während deren Lebzeiten für die Behörden verfügbar sein.

Nicht mehr aktuelle (frühere) Adressdaten werden noch während zehn Jahren verfügbar gehalten und anschliessend gelöscht (Art. 13 Abs. 1 ADG). Für Recherchen nach noch älteren Daten kann im Rahmen der ordentlichen Verwaltungstätigkeit ein ausreichendes Interesse nicht mehr als erwiesen angenommen werden. Eine weiterreichende, historische Forschung ist vom gesetzlichen Zweck des NAD nicht gedeckt. Was die Daten anbelangt, die durch das Abfragen im NAD und beim Bearbeiten von im NAD gespeicherten Daten generiert werden, erfolgt ihre Vernichtung nach einem Jahr (Art. 13 Abs. 2 ADG) (vgl. auch Kap. 5 Erläuterungen zu Art. 13).

## 8 Ausblick

Die Einführung des NAD und der Erlass des ADG entsprechen der modernen Entwicklung, Stammdaten von Unternehmen und Personen möglichst effizient nutzbar zu machen und damit einen Beitrag zu einer kostengünstigeren Wertschöpfung in Verwaltung und Wirtschaft zu leisten.

Während bei den Unternehmensstammdaten mit der am 1. April 2022 in Kraft getretenen Revision der Verordnung vom 30. Juni 1993[60] über das Betriebs- und Unternehmensregister bereits ein wichtiger Fortschritt realisiert wurde, ist die Ausgangslage bei den Personenstammdaten eine komplexere, da es bis bisher (auf Verfassungs- und Gesetzesstufe an einer Rechtsgrundlage) für ein Personenstammdatenregister des Bundes fehlt.

Mit dem NAD kann ein erster Schritt vollzogen werden, damit Behörden und beauftragte Dritte Adressdaten – unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Grundsätze – künftig effizienter zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben verwenden können.

60 SR **431.903**

Sollte sich in Zukunft erweisen, dass ein Bedürfnis nach einem einfachen und effizienten Datenaustausch im Sinne des Grundsatzes der Mehrfachnutzung auch für weitere Personenstammdaten besteht, und die gegebenenfalls erforderlichen Verfassungsgrundlagen erstellt sein, kann dannzumal geprüft werden, ob das ADG im Sinne eines solchen Personenstammdatengesetzes revidiert werden kann, damit keine parallelen Gesetze mit ähnlichem Zweck und Geltungsbereich geschaffen werden.

*Anhang 1*

## Mutationsgründe

Die folgende Tabelle zeigt, aufgrund welcher Ereignisse und mit welcher Häufigkeit die für den NAD relevanten Daten ändern.

*Tabelle 4*

**Gründe für die Mutation von Daten, die für den NAD relevant sind, im Jahr 2020***

| | Jahr | Absolut | % | ∅/Monat | Quelle: BFS | Letzte Aktualisierung |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Wohn-bevölkerung** | **2020** | **8 670 300** | **100,00** | | Bevölkerung[61] | 2020 |
| Binnenwanderung | 2020 | 533 817 | 6,20 | 44 485 | Binnenwanderung[62] | 2020 |
| Interkantonale Zu- und Wegzüge | 2020 | 155 071 | 1,80 | 12 923 | Wanderung nach Migrationstyp (px.web)[63] | 2020 |
| Einwanderungen | 2020 | 163 180 | 1,90 | 13 598 | Internationale Wanderung[64] | 2020 |
| davon Staats-angehörigkeit Schweiz | 2020 | 25 495 | | | Wanderung nach Staatsangehörigkeit und Migrationstyp (px web)[65] | 2020 |
| Auswanderungen | 2020 | 109 376 | 1,30 | 9 115 | Internationale Wanderung[66] | 2020 |
| Lebendgeburten | 2020 | 85 914 | 1,00 | 7 160 | Geburten und Todesfälle[67] | 2020 |
| Todesfälle | 2020 | 76 195 | 0,90 | 6 350 | Geburten und Todesfälle[68] | 2020 |
| Rückkehr seit 2011 | 2020 | 43 240 | 23,00 | 3 603 | Migrationsverläufe[69] | 2020 |
| Bei Staats-angehörigkeit Schweiz | 2020 | | 50,00 | | Migrationsverläufe[70] | 2020 |

61 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung
62 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Binnenwanderung
63 www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0103010200_121/-/px-x-0103010200_121.px/
64 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Internationale Wanderung
65 www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0103010200_121/-/px-x-0103010200_121.px/
66 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Internationale Wanderung
67 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Geburten und Todesfälle
68 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Geburten und Todesfälle
69 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Internationale Wanderung > Migrationsverläufe
70 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Internationale Wanderung > Migrationsverläufe

| | Jahr | Absolut | % | ∅/Monat | Quelle: BFS | Letzte Aktualisierung |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Heiraten** | **2020** | **35 160** | **50,00** | | | 2020 |
| Namenswahl neu | 2020 | 25 060 | 35,60 | 2 088 | Statistik zur Namenswahl[71] | 2020 |
| **Gemeinden** | **2020** | **2 202** | **100,00** | | Gemeinden der Schweiz[72] | 2022 |
| Mutations-meldungen | 2020 | 32 | 1,45 | | Mutationsmeldungen Gemeinden[73] | laufend |
| **Gebäude** | **2020** | **1 765 551** | **100,00** | | Gebäude[74] | 2020 |
| Adressmutationen | 2020 | 28 970 | 1,64 | 2 414 | Abfrage Adressmutationen[75] | laufend |
| Neue Gebäude | 2019 | 11 126 | | 927 | Bau- und Wohnungswesen[76] | laufend |

* Diese Daten werden aufgrund der Pandemie im Jahr 2020 allenfalls noch mit jenen des Jahres 2023 verifiziert.

71 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Heiraten, eingetragene Partnerschaften und Scheidungen > Heiraten, Heiratshäufigkeit
72 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Karten
73 www.agvchapp.bfs.admin.ch < Mutationsmeldungen
74 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bau- und Wohnungswesen > Gebäude
75 www.housing-stat.ch www.housing-stat.ch > Abfrage-Tools > GWR-Adressmutationen
76 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bau- und Wohnungswesen

*Anhang 2*

# Nutzenbewertung des NAD

Die folgende Tabelle zeigt die Mittelwerte der Berechnung des volkswirtschaftlichen Gesamtnutzens in Ziffer 1.3 (vgl. Tabelle 1). Den einzelnen Rubriken der Aufwandsreduktion liegen verschiedene Annahmen zu Grunde. Die Kosten pro Neuversand (Porto- und Material) werden auf 4 Franken geschätzt. Der Aufwand pro Adressrecherche orientiert sich an den Preisen kommerzieller Anbieter sowie an den Gemeindegebühren für Adressauskünfte an Private. Die Modellrechnung geht durchschnittlich von 7 Franken pro Einzelrecherche aus (10 Minuten zu 42 Franken pro Stunde). Weiter wurde die Vermeidung bzw. die Reduktion von Abschreibungen für Wehrpflichtersatz und Alimentenbevorschussung, wenn eine Person nicht gefunden werden kann, mit einem Wert von 2 Prozent berücksichtigt.

*Tabelle 5*

**Nutzenbewertung des NAD (Mittelwert)**

| Annahmen | Bund | Kantone | Gemeinden | Dritte | Nutzwert (Fr.) |
|---|---|---|---|---|---|
| Hauptproblem | Kein direkter Zugriff auf Einwohnerregister | Kein direkter Zugriff auf ausserkantonale Einwohnerregister | – | Nicht gemeldete Umzüge | |
| **Reduktion des Aufwands für Postversände in Fr. pro Jahr** | | | | | |
| Informationsgrundlage | Kantone: Auskunft Wehrersatzpflicht (1 Mio.), Zahlen Betreibungswesen (0,6 Mio. Zahlungsbefehle), Annahme weitere Bereiche wie Steuern, Polizei<br>Dritte: Angaben grössere Krankenversicherer (Differenzen aufgrund unterschiedlicher Strategien)<br>Kosten: Porto, Material | | | | |
| Umfang der Postversände | beschränkt / punktuell | Annahme 3 Mio. | Keine Annahme | Annahme 150 Mio. | |
| Retouren (%) | – | 1 %–4 %<br>∅ 1,5 % | – | 1 ‰–1 %<br>∅ 4 ‰ | |
| Anzahl Retouren | – | 45 000 | | 600 000 | |
| Kosten pro Neuversand | – | 4 Fr. | | 4 Fr. | |
| maximale Kosten für Neuversände | – | 180 000 | | 2 400 000 | |
| Kostenreduktion durch den NAD | – | 50 % | | 50 % | |
| **Nutzen des NAD** | **–** | **90 000** | | **1 200 000** | **1 290 000** |

| Annahmen | Bund | Kantone | Gemeinden | Dritte | Nutzwert (Fr.) |
|---|---|---|---|---|---|
| **Reduktion des Aufwands für Recherchen in Fr. pro Jahr** | | | | | |
| Informationsgrundlage | Bund: Schätzung Fedpol Bewilligungen, Zahlen Zustellungen BJ, Annahme weitere Bereiche<br>Kantone: Auskunft Wehrersatzpflicht, Strafbehörden, Annahmen weitere Bereiche<br>Dritte: Angaben grössere Krankenversicherer<br>Kosten für den Rechercheaufwand: 10 Min. pro Fall, Stundenansatz von 42 Fr. | | | | |
| Anzahl recherchierte Personen nach einer Retour | – | 45 000 | | 600 000 | |
| Anzahl andere Anfragen | 10 000 | 300 000 | | | |
| Kosten pro Recherche | 7 Fr. | 7 Fr. | | 7 Fr. | |
| Gesamtkosten für die Recherchen | 70 000 | 2 415 000 | | 4 200 000 | |
| Kostenreduktion durch den NAD | 50 % | 50 % | | 50 % | |
| **Nutzen des NAD** | **35 000** | **1 207 500** | | **2 100 000** | **3 342 500** |
| **Reduktion des Aufwands für Auskünfte in Fr. pro Jahr** | | | | | |
| Informationsgrundlage | Gemeinden: Nutzungszahlen bestehende Dienst (nach unten korrigiert)<br>Kosten für den Aufwand pro Auskunft: 5 Min. pro Anfrage, Stundenansatz von 40 Fr. | | | | |
| Anzahl Anfragen | – | – | 1 000 000 | – | |
| Kosten pro Auskunft | – | – | 4 Fr. | – | |
| Gesamtkosten für die Auskünfte | – | – | 4 000 000 | – | |
| Reduktion durch den NAD | – | – | 50 % | – | |
| **Nutzen des NAD** | **–** | **–** | **2 000 000** | **–** | **2 000 000** |
| **Vermeidung von Abschreibungen in Fr. pro Jahr** | | | | | |
| Informationsgrundlage | Bund und Kantone: Auskunft Wehrersatzpflicht; Gemeinden: Alimentenbevorschussung | | | | |
| Ausstehende Zahlungen | | 4 500 000 (80 % Bund, 20 % Kantone) | 98 000 000 | | |
| Kostenanteil des Bundes | 3 600 000 | 900 000 | 1 960 000 | | |
| Reduktion durch den NAD | 2 % der Fälle | 2 % der Fälle | 2 % der Fälle | | |
| **Nutzen des NAD** | **72 000** | **18 000** | **1 960 000** | | **2 050 000** |
| **Gesamtnutzen des NAD in Fr.** | **107 000** | **1 315 500** | **3 960 000** | **3 300 000** | **8 682 500** |

*Anhang 3*

# Potenzielle Nutzerinnen und Nutzer des NAD

*Tabelle 6*

## Übersicht über die Nutzergruppen

| Nutzergruppe | Behörden/Organe | Anzahl | Quelle, Herleitung, Annahmen | Letzte Aktualisierung |
|---|---|---|---|---|
| Bund | Zentrale Bundesverwaltung | 58 | RVOV | 2022 |
| | Dezentrale Bundesverwaltung | 31 | RVOV | 2022 |
| Kantone | Alle | 1 400 | Annahme: ∅ 54 pro Kanton | |
| Gemeinden | Einwohnerdienste | 2 136 | BFS: Gemeinden der Schweiz[77] Annahme: 1 pro Gemeinde | 2022 |
| | Städte | 350 | BFS / Schweizerischer Städteverband: Statistik Schweizer Städte[78] >10 000 Einwohner: 10 Annahme: 35 pro Stadt | 2021 |
| | Übrige | 1 069 | Annahme: 1 jede 2. Gemeinde (ohne Städte) | |
| Krankenversicherer | Zugelassen KVG | 51 | Bundesamt für Gesundheit (BAG): Verzeichnisse Kranken- und Rückversicherer[79] | 2022 |
| AHV-Ausgleichskassen | Kantonale | 26 | Informationsstelle AHV/IV Kantonale Ausgleichskassen[80] | 2022 |
| | Andere | 64 | Informationsstelle AHV/IV Verbandsausgleichskassen | |
| Unfallversicherer | UVG | 24 | BAG Versicherer und Aufsicht[81] | 2022 |
| Pensionskassen | | 1 434 | BFS: Vorsorgeeinrichtungen[82] | 2020 |
| **Vergleichsgrössen** | | | | |
| Sedex | Sedex-ID | 8 118 | BFS: Sedex-Directories[83] | laufend |
| AHV-Nummer | Gemeldete Nutzerinnen/Nutzer | 12 700 | BBl *2019* 7359 | 2019 |

77 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Karten > Suche in Titel: Die 2136 Gemeinden der Schweiz am 1.1.2022
78 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > Suche in Titel: Statistik der Schweizer Städte 2021
79 www.bag.admin.ch > Versicherungen > Krankenversicherung > Versicherer und Aufsicht > Verzeichnisse der zugelassenen Kranken- und Rückversicherer
80 www.ahv-iv.ch > Kontakte > Kantonale Ausgleichskassen
81 www.bag.admin.ch > Versicherungen > Unfallversicherung > Versicherer und Aufsicht > Verzeichnisse der zugelassenen Kranken- und Rückversicherer
82 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > 13 Soziale Sicherheit > Berufliche Vorsorge > Vorsorgeeinrichtungen und aktive Versicherte
83 www.sedex.ch, www.delimo.bfs.admin.ch/delimo/sedextv/indexp.php

*Tabelle 7*

**Schätzung des Potenzial der Nutzung des NAD**

Die Anzahl der potenziellen Nutzerinnen und Nutzer ist in drei Szenarien dargestellt. Inwiefern welches Szenario über den Zeithorizont eintrifft, ist schwierig abzuschätzen, da die Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer über die Zeit steigt.

| Nutzergruppe | | | Szenarien (Annahme der tatsächlichen Nutzerinnen und Nutzer) | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Total der Nutzerinnen und Nutzer, die potenziell in Frage kommen | tief | mittel | hoch |
| Verwaltung | Bund (zentral) | 58 | 10 | 30 | 40 |
| | Bund (dezentral) | 31 | 5 | 15 | 20 |
| | Kantone | 1400 | 70 | 500 | 800 |
| | Gemeinden / Städte | 1419 | 20 | 250 | 500 |
| | EWD | 2148 | 50 | 500 | 1500 |
| Dritte mit gesetzlichem Auftrag | Krankenversicherungen | 51 | 10 | 20 | 50 |
| | AHV/IV | 90 | 20 | 40 | 60 |
| | UVG | 24 | 0 | 15 | 25 |
| | Pensionskassen | 1434 | 10 | 30 | 50 |
| | Diverses | +n | 20 | 210 | 400 |
| | | **6655** | **215** | **1610** | **3445** |

*Tabelle 8*

**Annahmen Infrastrukturkosten**

| Möglicher Partner | Anzahl | Geschätzter Aufwand | Quelle, Herleitung, Annahmen | Letzte Aktualisierung |
|---|---|---|---|---|
| Kantone (gleiche Software) | 18 | 10–15 Arbeitstage oder 15 000–23 000 Fr. | Die Kostenschätzung wurde im Gespräch mit der kantonalen Fachstelle ermittelt und basiert auf bestehenden Erfahrungswerten. | 2021 |
| Kantone (andere Software) | 8 | 5 000–25 000 Fr. | Analog zu Aufwandentschädigung im Rahmen der Einführung des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen[84], [85]. | 2018 |
| Software Total | 9 | 225 000 Fr. | 25 000 Fr. pro eingesetzte Softwarelösung. | |

84 SR **784.40**

85 www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Abgabe für Radio und Fernsehen > Archiv: Empfangsgebühren > Gebührensystem und dessen Anpassungen > Die neue Abgabe für Radio- und Fernsehen ab 2019 > Datenlieferung.