

Austausch personenbezogener Daten zwischen Behörden des Bundes und der Kantone

**Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates Lustenberger 07.3682
vom 5. Oktober 2007 «Erleichterter Datenaustausch
zwischen Bundes- und Kantonsbehörden»**

vom 22. Dezember 2010

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In Beantwortung des Postulats Lustenberger 07.3682 vom 5. Oktober 2007 «Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden» unterbreiten wir Ihnen den vorliegenden Bericht zur Kenntnisnahme.

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

22. Dezember 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der vorliegende Bericht geht auf das Postulat Lustenberger 07.3682 vom 5. Oktober 2007 «Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden» zurück. Es beauftragt den Bundesrat zu prüfen, wie der Datenaustausch zwischen den Behörden des Bundes und der Kantone vereinfacht werden könnte. Der Austausch personenbezogener Daten spielt insbesondere in den Bereichen Sozialversicherung, Einbürgerung, Steuerwesen und Sozialhilfe eine wichtige Rolle.

Dabei können verschiedene Probleme auftauchen. So trägt beispielsweise ungenügender Datenaustausch zwischen Behörden die Gefahr in sich, dass Leistungen missbräuchlich beansprucht werden, Entscheide auf ungenügenden, unvollständigen oder sogar falschen Informationen beruhen oder die Verwaltung inkohärent handelt und die eine Hand nicht weiss, was die andere tut.

Es stellt sich die Frage, ob ungenügender Datenaustausch auf Datenschutzregelungen, auf eine falsche Anwendung dieser Regelungen oder auf andere Gründe zurückzuführen ist. Je nachdem bedarf es legislatorischer Änderungen oder einer Verbesserung in der Rechtsanwendung. Ferner stellt sich die Frage, ob sich aus dem föderalistischen Staatsaufbau Hindernisse für den nötigen Datenaustausch ergeben.

Im Frühjahr 2009 hat das Bundesamt für Justiz ein privates Unternehmen beauftragt, den Austausch von Personendaten zwischen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zu prüfen. Untersucht wurde der Datenaustausch in drei Sozialversicherungen (Invalidenversicherung, Ergänzungsleistungen und Arbeitslosenversicherung), in der Sozialhilfe, im Einbürgerungswesen sowie im Steuerrecht. Gefragt wurde nach Hindernissen praktischer und rechtlicher Natur und danach, ob Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten bestehen, um den Datenaustausch zu erleichtern.

Das private Unternehmen stützte sich in seiner Studie auf die Analyse amtlicher Dokumente, auf Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern in den vier gewählten Tätigkeitsbereichen von Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden aus Basel-Stadt, Neuenburg und St. Gallen sowie auf die Auswertung schriftlicher Fragebögen. Die Studie äussert sich detailliert zur Frage, ob die allgemeinen Grundsätze des Datenschutzes den Austausch personenbezogener Daten behindert.

Aufgrund der Studie ergeben sich in keinem der untersuchten Bereiche Anhaltspunkte für gravierende Probleme beim Datenaustausch. Die Beschaffung von Daten bei anderen Behörden funktioniert im Alltag gut. Sie stellt aber bei der Ermittlung des Sachverhalts nicht die einzige Informationsquelle dar: Eine wichtige Rolle spielt in allen Bereichen die Selbstdeklaration der betroffenen Person.

Es wäre im Übrigen verfehlt, den Datenschutz bloss als juristisches Hindernis des Datenaustauschs zu sehen. Die Pflicht der Behörden, personenbezogene Daten vertraulich zu behandeln, schafft in vielen Beziehungen zwischen den Behörden und den Bürgerinnen und Bürgern ein Vertrauensverhältnis, das einer optimalen Aufgabenerfüllung dient. Die mit dem Postulat Lustenberger angesprochenen Bereiche

kennen in der Regel den Grundsatz der Selbstdeklaration sowie die Mitwirkungspflicht. Diese Grundsätze haben sich weitgehend bewährt. Sie bedingen aber, dass die einer bestimmten Behörde offengelegten Daten vertraulich behandelt werden. Dabei geht man von der Annahme aus, dass die weit überwiegende Zahl der Bürgerinnen und Bürger dieses Vertrauen verdienen. Die zahlreichen berechtigten Ausnahmen vom Vertrauensprinzip sollen nicht ohne sachliche Notwendigkeit ausgedehnt werden.

Die Studie zeigt – trotz ihrer beschränkten Aussagekraft – dass allfällige Hindernisse im Datenaustausch nicht auf das Datenschutzgesetz des Bundes zurückzuführen sind. Sie gibt keinen Hinweis auf ein Bedürfnis, die Datenschutzbestimmungen abzuschwächen. Hingegen zeigt sich, dass die anwendbaren Normen den rechtsanwendenden Organen oft zu wenig bekannt sind, was diese verunsichert und dazu führen kann, dass Personendaten trotz Erlaubnis nicht weitergegeben werden oder die Weitergabe trotz fehlender Rechtsgrundlage erfolgt. Bei zusätzlichem Bedarf nach erweitertem Datenaustausch müssten die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

Die erwähnte Studie zeigt, dass in den verschiedenen oben genannten Bereichen Optimierungsmöglichkeiten bestehen; sie enthält eine Reihe von Empfehlungen zuhanden der Bundesbehörden. Der Bundesrat hat diese Empfehlungen geprüft und schlägt auf dieser Basis verschiedene Massnahmen vor, die der Optimierung des Datenaustauschs dienen.

Der Bundesrat wird prüfen, ob es zweckmässig wäre, dass der Bund (in Abstimmung mit den Bemühungen auf EU-Ebene) eine Datenbank über Leistungen der Sozialversicherungen einrichtet, um die Abklärungsarbeiten der Behörden zu erleichtern.

Der Bundesrat wird im Rahmen der Evaluation des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit zudem die Möglichkeit prüfen, den Zugang der Kontrollorgane auf Datenbanken zu erweitern und den Kampf gegen die Schwarzarbeit im Bereich der direkten Steuern zu verstärken. Zu prüfen ist auch, ob die Kantone ein besonderes Bedürfnis haben, die Schwarzarbeit mit Blick auf die Sozialhilfe gezielter zu bekämpfen. Schliesslich sollen die finanziellen Auswirkungen eines intensivierten Kampfes gegen die Schwarzarbeit im Bereich der direkten Steuern und der kantonalen Sozialhilfe auf Bund und Kantone untersucht werden. Im Übrigen sollen die finanziellen Auswirkungen für den Bund und die Kantone aufgrund einer verstärkten Bekämpfung der Schwarzarbeit in den Bereichen direkte Steuern und kantonale Sozialhilfe untersucht werden. Schliesslich soll geprüft werden, ob die Asyl- und Ausländerbehörden informiert werden sollen, wenn eine Person Sozialversicherungsbeiträge leistet oder Sozialversicherungsleistungen bezieht, ohne dass sie über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt (Problematik der «Sans-Papiers»).

Auch das Datenschutzgesetz wird evaluiert. Sollten sich dabei Mängel in der gesetzlichen Regelung des Datenaustauschs zeigen, wird der Bundesrat die entsprechenden Revisionsvorschläge unterbreiten.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	646
1 Ausgangslage	651
1.1 Der parlamentarische Vorstoss	651
1.2 Ähnliche Vorhaben in den Kantonen	651
1.3 Eingrenzung des Themas	651
1.4 Vorgehen	653
2 Rechtliche Situation auf Bundesebene	653
2.1 Rechtsgrundlagen auf Verfassungsstufe	653
2.2 Voraussetzungen für eine Bekanntgabe von Personendaten nach dem Datenschutzgesetz	654
2.2.1 Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage und Ausnahmen	654
2.2.2 Weitere Datenschutzbestimmungen	656
2.2.3 Einschränkungen nach Art. 19 Abs. 4 DSG	656
2.3 Bekanntgabe von Personendaten im Sozialversicherungsbereich	657
2.3.1 Mitwirkungspflicht der versicherten Person und Schweigepflicht seitens der Versicherung	657
2.3.2 Datenaustausch im Bereich der Sozialversicherungen im Allgemeinen	657
2.3.3 Datenaustausch im Bereich der Invalidenversicherung	658
2.3.4 Datenaustausch im Bereich der Ergänzungsleistungen	658
2.3.5 Datenaustausch im Bereich der Arbeitslosenversicherung	659
2.3.6 Datenaustausch im Sozialversicherungsbereich im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit	659
2.4 Bekanntgabe von Personendaten im Steuerbereich	660
2.4.1 Mitwirkungspflicht der steuerpflichtigen Person und Geheimhaltungspflicht	660
2.4.2 Datenaustausch im Bereich der direkten Bundessteuer	660
2.4.3 Datenaustausch im Bereich der Quellensteuer	661
2.4.4 Datenaustausch im Rahmen der Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden	661
2.4.5 Datenaustausch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit	662
2.5 Bekanntgabe von Personendaten im Bereich des Schweizer Bürgerrechts, des Ausländerrechts und des Asylrechts	662
2.5.1 Mitwirkungspflicht der betroffenen Person und Amtsgeheimnis	662
2.5.2 Datenaustausch im Bereich des Schweizer Bürgerrechts	662
2.5.3 Datenaustausch im Bereich des Ausländerrechts	663
2.5.4 Datenaustausch im Asylbereich	664
2.5.5 Datenaustausch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit	664
2.6 Bekanntgabe von Personendaten im Bereich der Sozialhilfe	665
2.6.1 Mitwirkungspflicht der betroffenen Person und Geheimhaltungspflicht der Behörden	665
2.6.2 Austausch von Personendaten	665

2.7 Neue gesetzliche Grundlagen für den Datenaustausch zwischen Behörden	666
3 Empirische Untersuchung über den Datenaustausch bei ausgewählten Behörden	667
3.1 Auftrag	667
3.2 Untersuchungsfeld und Methodik	668
3.3 Ergebnisse der Untersuchung	668
3.3.1 Datenaustausch in der Invalidenversicherung	668
3.3.2 Datenaustausch im Bereich der Ergänzungsleistungen	669
3.3.3 Datenaustausch in der Arbeitslosenversicherung	671
3.3.4 Datenaustausch in der Sozialhilfe	672
3.3.5 Datenaustausch im Einbürgerungswesen	672
3.3.6 Datenaustausch im Steuerwesen	673
3.3.7 Datenweitergabe durch die Kontrollstelle für Schwarzarbeit	674
3.3.8 Datenweitergabe durch sicherheits- und gerichtspolizeiliche Behörden	674
3.3.9 Zusammenfassung	674
3.4 Schlussfolgerungen der Studie	676
3.4.1 Allgemeine Befunde	676
3.4.1.1 Datenaustausch primär auf kantonaler und kommunaler Ebene	676
3.4.1.2 Unproblematische Situation bei den Routineabklärungen	676
3.4.1.3 Beschränkte Relevanz der Daten anderer Behörden bei der Missbrauchsbekämpfung	677
3.4.1.4 Abrufverfahren und Meldungen ohne Anfrage: Potenzial für die Missbrauchsbekämpfung	677
3.4.1.5 Abrufverfahren und automatischer Datenabgleich: zwei effiziente Kontrollverfahren	677
3.4.1.6 Meldungen ohne vorherige Anfrage: Instrument mit unklaren rechtlichen Voraussetzungen	678
3.4.1.7 Zwischen Kontrolle und Vertrauen: ein Spannungsverhältnis	678
3.4.2 Konkrete Schwierigkeiten	678
3.4.3 Empfehlungen der Studie	679
4 Würdigung	680
4.1 Allgemeine Einschätzung des Handlungsbedarfs	680
4.1.1 Insgesamt befriedigende Situation aus Sicht der Akteure	680
4.1.2 Der erleichterte Zugang zu den Informationen darf Geheimhaltungspflichten nicht verletzen	681
4.1.3 Datenschutzgesetz verursacht keine besonderen Probleme	682
4.1.4 Aufbau neuer Datenbanken und Ausdehnung der Zugriffsrechte: Möglichkeiten und Grenzen	683
4.2 Prüfung der Empfehlungen	683
4.2.1 Vorbemerkung	683
4.2.2 Online-Zugriff auf Infostar für die Sektion Einbürgerungen des BFM (Empfehlung 1)	683

4.2.3 Unterstützung des Bundes für den Aufbau kantonalen Datenbanken, die auf die laufenden nationalen oder internationalen Projekte im Bereich der Sozialleistungen abgestimmt sind (Empfehlung 2)	684
4.2.4 Zusätzliche Meldemöglichkeiten für die kantonalen Kontrollorgane im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit (Empfehlung 3)	685
4.2.5 Zusätzliche Meldemöglichkeiten für die Durchführungsstellen, die im Bereich der Ergänzungsleistungen und der Arbeitslosenversicherung zuständig sind (Empfehlung 4)	687
4.2.6 Online-Zugriff für die Steuerbehörden auf die von der Arbeitslosenversicherung bearbeiteten Personendaten (Empfehlung 5)	689
4.2.7 Erarbeitung von Merkblättern und anderen Hilfsmitteln zur Information über die Meldemöglichkeiten (Empfehlung 6)	689
4.2.8 Information (Empfehlung 7) und Koordination der Rechtsgrundlagen im Bereich des Steuerwesens und der Strafverfolgung (Empfehlung 8)	690
4.2.9 Beschleunigte Aktualisierung der individuellen Konten der Ausgleichskassen (Empfehlung 9)	691
4.3 Weitere vom Bundesrat geprüfte Massnahmen	691
4.3.1 Harmonisierung der Gesetzesbestimmungen, die Melderechte oder -pflichten vorsehen	691
4.3.2 Problematik der «Sans-Papiers»	691
4.3.3 Online-Zugriff auf VOSTRA	693
4.3.4 Datenaustausch zwischen Einbürgerungsbehörden und Asyl- und Ausländerbehörden	693
4.3.5 Zugriff auf die Daten zu den Arbeitsbewilligungen ausländischer Staatsangehöriger für die Behörden der Arbeitslosenversicherung	694
5 Schlussfolgerungen	694

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Der parlamentarische Vorstoss

In den Medien häuften sich in den letzten Jahren die Meldungen über Missbräuche beim Bezug staatlicher Leistungen, vor allem im Bereich der Sozialhilfe und der Invalidenversicherung. Dabei entstand teilweise der Eindruck, dass mit einem besseren Datenaustausch unter den Behörden etliche dieser Fälle hätten vermieden werden können oder zumindest früher aufgedeckt worden wären.

In der Folge reichte Nationalrat Ruedi Lustenberger am 5. Oktober 2007 das Postulat 07.3682 «Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden» (im Folgenden: Postulat Lustenberger) ein. Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 28. November 2007 die Annahme des Postulats beantragt, um zu klären, ob beim Datenaustausch Probleme bestehen. Der Nationalrat hat das Postulat am 21. Dezember 2007 überwiesen.

In eine ähnliche Richtung wie das Postulat Lustenberger zielt die Interpellation 09.4223 Ineichen «Bundesrechtliche Regelung der Amtshilfe bei Verdacht auf Sozialversicherungsmissbrauch?». Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 17. Februar 2010 in Aussicht gestellt, diesen Aspekt in seinem Bericht zum Postulat Lustenberger mitzuberocksichtigen.

1.2 Ähnliche Vorhaben in den Kantonen

Die Problematik des Sozialhilfemissbrauchs hat einige Kantone dazu bewogen, ihre Gesetzgebung zu revidieren, um insbesondere den Informationsaustausch zwischen den für die Sozialhilfe zuständigen Behörden und den anderen Behörden zu verbessern¹. In verschiedenen Kantonen laufen zudem Vorarbeiten für die Schaffung von Datenbanken betreffend Sozialversicherungsleistungen, aus denen ersichtlich wird, wer welche Leistungen bezieht.

1.3 Eingrenzung des Themas

Das Postulat zielt darauf, den Datenaustausch unter Behörden einfach und effizient zu gestalten. Falls diesem Anliegen Datenschutzbestimmungen entgegenstehen, sollen diese soweit nötig gelockert werden. Im Zentrum stehen somit die Effizienz der Verwaltungsabläufe und das Spannungsfeld zwischen der Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung und dem Datenschutz. In den Bereichen Sozialhilfe, Einbürgerungen, Steuerwesen und Sozialversicherungen stuft der Postulant die Gefahr eines Missbrauchs als besonders hoch ein.

¹ Teilrevision der Sozialhilfegesetze in den Kantonen BE, ZH und SG.

Der vorliegende Bericht befasst sich mit dem Datenaustausch zwischen Behörden des Bundes und der Kantone (kantonale oder kommunale Behörden). Der Datenaustausch deckt sich teilweise mit der Amtshilfe. Dieser Begriff wird in der Bundesverfassung² (Art. 44 Abs. 2 BV) und auch in der Bundesgesetzgebung verwendet, ist aber auf Bundesebene nicht einheitlich definiert³. Die Amtshilfe ist nicht auf die Weitergabe von Personendaten beschränkt, sondern kann weitere Auskünfte, die Akteneinsicht oder auch die Übergabe von Unterlagen oder das Mitwirken bei Abklärungen umfassen. Die Amtshilfe wird also verstanden als «gegenseitige Unterstützung von Verwaltungseinheiten und Staatsorganen aus unterschiedlichen Kompetenzbereichen bei deren gesetzlicher Aufgabenerfüllung durch Hilfeleistungen, die nicht verfahrensrechtlich geregelt sind, wie z.B. im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren»⁴.

Die Thematik des Postulats betrifft sowohl Bundes- als auch Kantonsbehörden. Es ist indessen nicht Aufgabe des Bundes, rein innerkantonale Verfahren zu untersuchen; er könnte auf diesen Bereich unter Respektierung der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auch nur sehr beschränkt Einfluss nehmen. Der Einbezug aller kantonalen und kommunalen Verfahren wäre zudem mit einem enormen Aufwand verbunden. Immerhin dürften aus den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung gewisse Rückschlüsse gezogen werden können, die auch für rein kantonale oder kommunale Verfahren nutzbringend sind.

Es werden deshalb nur Verfahren untersucht, die sich auf Bundesrecht stützen, oder an denen Bundesbehörden direkt beteiligt sind. Nicht berücksichtigt werden Verfahren in Bereichen, wo keine oder wenige Missbräuche durch Personen, die Leistungen beanspruchen, bekannt wurden sowie jene Abläufe, die nicht Leistungen, sondern z.B. Beiträge betreffen. Der Bereich der kantonalen und kommunalen Sozialhilfe steht im Zentrum der Missbrauchsdiskussionen und wird, auch wenn er den genannten Kriterien nicht entspricht, ebenfalls mindestens punktuell untersucht, da im Rahmen der Sozialhilfe auch Daten von Interesse sind, die gestützt auf Bundesrecht oder durch Bundesbehörden bearbeitet werden.

Aufgrund dieser Überlegungen wird im vorliegenden Bericht der Datenaustausch im Hinblick auf Leistungen der Invalidenversicherung, der Ergänzungsleistungen, Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe sowie im Hinblick auf Einbürgerungen und die Einkommensteuerveranlagung natürlicher Personen untersucht. Zudem wird in diesem Bericht auf den Datenaustausch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit eingegangen.

² SR 101

³ Thomas Gächter/Philipp Egli, Informationsaustausch im Umfeld der Sozialhilfe, in: Jusletter 6. September 2010, S. 19.

⁴ B. Knapp/R. Schweizer. Kommentar zu Art. 44, Rz. 24 in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Hrsg. von Bernhard Ehrenzeller, Rainer J. Schweizer, Philippe Mastronardi, Klaus A. Vallender, Zürich/St. Gallen 2008. Amédéo Wermelinger, Informationelle Amtshilfe: Verunmöglicht Datenschutz eine effiziente Leistungserbringung durch den Staat? In ZBI 4/2004 S. 173 ff., S. 175.

1.4 Vorgehen

Der Bundesrat hat das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit der Vorbereitung des Berichts beauftragt, das diese Aufgabe dem Bundesamt für Justiz (BJ) übertragen hat.

Da die Untersuchung Vollzugsfragen aus verschiedenen Departementen und auf kantonalen Ebene betrifft, hat das BJ eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Neben dem BJ waren darin der Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), die Eidg. Steuerverwaltung (EStV), das Bundesamt für Migration (BFM), das Bundesamt für Polizei (fedpol), die Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten (PRIVATIM), die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK), die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie die kantonalen Bereiche Einbürgerung und Steuern vertreten.

Das BJ führte im Herbst 2008 eine Umfrage durch. Es ersuchte die Kantone sowie die Städte Genf, Lausanne, Bern, Basel, Zürich und Luzern um Informationen zu parlamentarischen Vorstössen oder andern Projekten, die ähnliche Ziele verfolgen wie das Postulat Lustenberger.

Im Frühjahr 2009 beauftragte das BJ ein privates Unternehmen mit der Evaluation des Austauschs personenbezogener Daten zwischen Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden in ausgewählten Bereichen (vgl. Ziff. 3).

2 Rechtliche Situation auf Bundesebene

2.1 Rechtsgrundlagen auf Verfassungsebene

Artikel 44 Absatz 1 BV sieht vor, dass Bund und Kantone einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten. Gemäss Absatz 2 leisten sie einander Amts- und Rechtshilfe. Diese Bestimmung sieht eine allgemeine Pflicht zur gegenseitigen Unterstützung vor, ohne jedoch festzulegen, unter welchen Bedingungen und in welcher Form die Unterstützung im Einzelfall gewährt werden kann. Dieser Grundsatz wird auf Gesetzesstufe umgesetzt⁵.

Die Sozialhilfe ist im Wesentlichen Sache der Kantone. Sie regeln diesen Sachbereich in ihrer Gesetzgebung innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens frei. Nach Artikel 115 BV regelt der Bund jedoch die Zuständigkeiten im Bereich der Unterstützung Bedürftiger sowie die Ausnahmen vom Grundsatz der Unterstützung am Wohnort. Gemäss Artikel 40 Absatz 2 und 121 Absatz 1 BV verfügt der Bund auch über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Unterstützung bedürftiger Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sowie im Asylbereich.

Eine besondere Bestimmung der Bundesverfassung, die den Bund zum Erlass von Datenschutzvorschriften ausdrücklich ermächtigt, existiert nicht⁶. Dieser kann Datenschutzbestimmungen nur gestützt auf Verfassungsbestimmungen erlassen, die ihm in bestimmten Bereichen eine Rechtsetzungskompetenz gewähren. Der Bundes-

⁵ Jean-François Aubert und Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Art. 44, S. 399, Rz. 2, Zürich/Basel/Genf 2003.

⁶ BBl 1988 II 424

gesetzgeber hat das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992⁷ über den Datenschutz (DSG) somit gestützt auf die Artikel 95, 122 und 173 Absatz 2 BV verabschiedet, die ihn ermächtigen, Vorschriften über die Ausübung von privatwirtschaftlichen Tätigkeiten, auf dem Gebiet des Privatrechts und im organisatorischen Bereich zu erlassen. Dieses Gesetz regelt das Bearbeiten von Personendaten durch private Personen oder durch Bundesorgane.

Es ist Sache der Kantone, Datenschutzvorschriften in ihren Kompetenzbereichen zu erlassen. Sie können auch bestimmen, inwieweit ihre Rechtsvorschriften auf die Bearbeitung von Daten durch die Gemeindebehörden anwendbar sind⁸. Die kantonalen Datenschutzvorschriften gelten für den kantonalen öffentlichen Bereich, zum Beispiel für die Sozialhilfe. Die Bearbeitung von Personendaten durch die kantonalen Behörden untersteht dem kantonalen Recht, unabhängig davon, ob die Behörden diese Daten direkt beschafft oder über einen Online-Zugriff auf eine Datenbank des Bundes abgerufen haben. Die Bearbeitung von Daten durch kantonale Organe beim Vollzug von Bundesrecht untersteht grundsätzlich ebenfalls dem kantonalen Recht, sofern die kantonalen Datenschutzvorschriften einen angemessenen Schutz gewährleisten. Im gegenteiligen Fall sieht Artikel 37 Absatz 1 DSG vor, dass gewisse Bestimmungen des DSG subsidiär anwendbar sind.

In einigen Bereichen, für die der Bund zuständig ist, besteht eine besondere Datenschutzregelung, die – zum Beispiel im Bereich der Sozialversicherungen – sowohl für die zuständigen Bundesbehörden wie auch für die mit dem Vollzug des Bundesrechts beauftragten kantonalen Behörden gilt⁹. Allerdings hat der Bund dabei auf das kantonale Organisationsrecht Rücksicht zu nehmen¹⁰.

2.2 Voraussetzungen für eine Bekanntgabe von Personendaten nach dem Datenschutzgesetz

2.2.1 Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage und Ausnahmen

Das Datenschutzgesetz sieht für die Bekanntgabe von Personendaten kein Verbotssystem unter Vorbehalt von Ausnahmen vor, wie dies beispielsweise Artikel 8 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995¹¹ zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr vorsieht, sondern lässt den Datenaustausch unter bestimmten Voraussetzungen zu.

Artikel 19 DSG legt fest, unter welchen Voraussetzungen die Bundesorgane Personendaten Dritten bekanntgeben dürfen, wobei es sich um Bundes-, Kantons- oder Gemeindebehörden oder um natürliche oder juristische Personen handeln kann. Diese Bestimmung muss zu Artikel 17 DSG in Beziehung gesetzt werden, in dem

⁷ SR 235.1

⁸ David Rosenthal und Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Art. 37, S. 712, Rz. 1 bis 6, Zürich/Basel/Genf 2008.

⁹ David Rosenthal und Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Art. 37, S. 713, Rz. 6, Zürich/Basel/Genf 2008.

¹⁰ BBl 1988 II 426

¹¹ ABl. L 281 vom 23. November 1995, S. 31.

die Anforderungen an die Rechtsgrundlagen für das Bearbeiten von Personendaten durch die Bundesorgane festgelegt sind.

Artikel 19 Absatz 1 DSG sieht vor, dass Bundesorgane Personendaten nur bekanntgeben dürfen, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Bei besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen ist ein Gesetz im formellen Sinn erforderlich. Auch der Austausch von Personendaten zur Verhinderung oder Anzeige eines Missbrauchsfalls bedarf grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage, es sei denn, eine der in Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} DSG vorgesehenen Ausnahmen sei anwendbar (dazu unten).

Artikel 19 Absatz 2 DSG stellt eine gesetzliche Grundlage dar, die es den Bundesorganen ermöglicht, auf Anfrage Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum einer Person bekanntzugeben.

Artikel 19 Absatz 3 DSG regelt die Bekanntgabe von Personendaten durch ein Abrufverfahren. Gemäss dieser Bestimmung sind die Bundesorgane berechtigt, Personendaten online zugänglich zu machen. In diesem Fall ist stets eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Bei besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen muss dies in einem Gesetz im formellen Sinn ausdrücklich vorgesehen sein.

Bevor eine Behörde Personendaten an Dritte weitergibt, muss sie somit prüfen, ob die auf den jeweiligen Fall anwendbare Gesetzgebung eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe der Daten vorsieht und unter welchen Voraussetzungen dies möglich ist. Nach der Lehre¹² stellt eine allgemeine Zuständigkeit für das Bearbeiten von Personendaten im Sinne von Artikel 17 DSG keine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe von Daten dar. Die gesetzliche Grundlage muss somit die folgenden Aspekte regeln: die Behörde, die für die Bekanntgabe der Personendaten zuständig ist, die Kategorie der weitergegebenen Daten, die datenempfangende Behörde und den Zweck der Bekanntgabe. Dieser Zweck muss genau festgelegt und für die betroffene Person zum Zeitpunkt der Beschaffung und bei jeder späteren Bearbeitung erkennbar sein.

Besteht keine Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 17 DSG, sieht Artikel 19 Absatz 1 DSG vor, dass Bundesorgane Personendaten (einschliesslich von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen) in den folgenden Fällen bekanntgeben dürfen:

- a. die Daten sind für den Empfänger im Einzelfall zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich (Bst. a);
- b. die betroffene Person hat im Einzelfall eingewilligt oder aufgrund der Umstände kann von einer solchen Einwilligung ausgegangen werden (Bst. b);
- c. die betroffene Person hat ihre Daten allgemein zugänglich gemacht und eine Bekanntgabe nicht ausdrücklich untersagt (Bst. c);
- d. der Empfänger macht glaubhaft, dass die betroffene Person die Einwilligung verweigert oder die Bekanntgabe sperrt, um ihm die Durchsetzung von Rechtsansprüchen oder die Wahrnehmung anderer schutzwürdiger Interessen zu verwehren (Bst. d).

¹² David Rosenthal und Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Art. 19 Abs. 1, S. 525, Rz. 9, Zürich/Basel/Genf 2008.

2.2.2 Weitere Datenschutzbestimmungen

Erlaubt das anwendbare Recht der Behörde, Personendaten bekanntzugeben, muss diese eine Interessenabwägung vornehmen und über den Umfang der Bekanntgabe entscheiden. In einigen Bereichen hat der Bundesgesetzgeber diese Prüfung selbst vorgenommen¹³.

Einige Gesetze enthalten spezifische Datenschutzbestimmungen zum Beispiel zu den Grundsätzen der Zweckbindung, der Verhältnismässigkeit und der Genauigkeit, sodass den allgemeinen Bestimmungen des DSG keine eigene Tragweite mehr zukommt. Sofern der Gesetzgeber im Rahmen einer spezialgesetzlichen Datenschutzregelung selbst abschliessend spezifische Kriterien aufstellt und die zur entsprechenden Beurteilung erforderliche Interessenabwägung bereits selber vorgenommen hat, bleibt für die eigenständige Anwendung der allgemeinen Datenschutzgrundsätze kein Raum mehr. Die allgemeinen Datenschutznormen spielen in diesen Fällen nur noch insofern eine Rolle, als sie in die Auslegung der bereichsspezifischen Normen einfließen. Wird somit das angefragte Organ in einer spezialgesetzlichen Rechtsgrundlage zur Datenbekanntgabe verpflichtet, so kann es grundsätzlich nicht mehr entscheiden, ob es gewisse Personendaten bekanntgibt oder nicht; es ist zur Datenbekanntgabe verpflichtet¹⁴.

2.2.3 Einschränkungen nach Art. 19 Abs. 4 DSG

Bevor eine Behörde Personendaten bekanntgibt, muss sie prüfen, ob einer der in Artikel 19 Absatz 4 DSG vorgesehenen Sonderfälle vorliegt. Sie ist jedoch von dieser Pflicht entbunden, wenn die Bekanntgabe der Personendaten durch bereichsspezifische Normen geregelt ist, die diesbezüglich besondere Regeln vorsehen¹⁵.

Nach Absatz 4 Buchstabe a muss das Bundesorgan bestimmen, ob mit der Bekanntgabe wesentliche öffentliche Interessen oder offensichtlich schutzwürdige Interessen der betroffenen Person verletzt werden.

Nach Absatz 4 Buchstabe b muss das Bundesorgan zudem prüfen, ob der Bekanntgabe gesetzliche Geheimhaltungspflichten oder besondere Datenschutzvorschriften entgegenstehen. Die zuständige Behörde muss also untersuchen, ob die gesetzliche Grundlage, die die Bekanntgabe vorsieht, der Geheimhaltungspflicht oder der besonderen Datenschutzbestimmung, die die Bekanntgabe einschränkt, vorgeht; dabei sind die allgemeinen Auslegungsgrundsätze anzuwenden. Aus dem Vorbehalt in Artikel 19 Absatz 4 Buchstabe b DSG folgt somit nicht, dass gesetzliche Geheimhaltungspflichten bzw. besondere Datenschutzvorschriften einer Datenbekanntgabe entgegenstehen¹⁶.

¹³ David Rosenthal und Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Art. 19 Abs. 1, S. 526, Rz. 10, Zürich/Basel/Genf 2008.

¹⁴ David Rosenthal und Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Art. 19 Abs. 1, S. 526–527, Rz. 11, Zürich/Basel/Genf 2008.

¹⁵ David Rosenthal und Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Art. 19 Abs. 4, S. 553, Rz. 96, Zürich/Basel/Genf 2008.

¹⁶ David Rosenthal und Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Art. 19 Abs. 4, S. 555, Rz. 104, Zürich/Basel/Genf 2008.

Stellt das Bundesorgan fest, dass einer der in Artikel 19 Absatz 4 DSG vorgesehenen Sonderfälle vorliegt, lehnt es die Bekanntgabe ab, schränkt sie ein oder verbindet sie mit Auflagen und trägt dabei dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung.

2.3 Bekanntgabe von Personendaten im Sozialversicherungsbereich

2.3.1 Mitwirkungspflicht der versicherten Person und Schweigepflicht seitens der Versicherung

Das Sozialversicherungsrecht verpflichtet die versicherte Person, alle Auskünfte zu erteilen, die zur Abklärung ihres Leistungsanspruchs erforderlich sind, und alle zuständigen Personen und Stellen zu ermächtigen, die zu diesem Zweck erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Diese Personen und Stellen sind zur Auskunft verpflichtet (Art. 28 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000¹⁷ über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG).

Behörden, die an der Durchführung des Sozialversicherungsrechts beteiligt sind, müssen gegenüber Dritten Verschwiegenheit bewahren (Art. 33 ATSG). Indem die Behörde die Vertraulichkeit der Personendaten gewährleistet, baut sie ein Vertrauensverhältnis zur betroffenen Person auf und kann somit von dieser die notwendigen Informationen erhalten, um die Ansprüche abzuklären. Die Schweigepflicht der Behörden gilt jedoch nicht absolut. Die Bekanntgabe von Personendaten ist möglich, wenn eine gesetzliche Grundlage dies vorsieht¹⁸.

2.3.2 Datenaustausch im Bereich der Sozialversicherungen im Allgemeinen

Artikel 32 ATSG regelt die Amts- und Verwaltungshilfe zugunsten der Organe der Sozialversicherungen. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Verwaltungs- und Rechtspflegebehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden den Organen der einzelnen Sozialversicherungen auf schriftliche und begründete Anfrage im Einzelfall kostenlos diejenigen Daten bekanntgeben, die für die Festsetzung, Änderung oder Rückforderung von Leistungen, die Verhinderung ungerechtfertigter Bezüge, die Festsetzung und den Bezug der Beiträge oder den Rückgriff auf haftpflichtige Dritte erforderlich sind (Abs. 1). Unter den gleichen Bedingungen leisten die Organe der einzelnen Sozialversicherungen einander Verwaltungshilfe (Abs. 2).

¹⁷ SR 830.1

¹⁸ Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2. Auflage, Art. 33, S. 464–473, Zürich/Basel/Genf 2009.

2.3.3 Datenaustausch im Bereich der Invalidenversicherung

Gemäss Artikel 6a Absatz 1 des Bundesgesetz vom 19. Juni 1959¹⁹ über die Invalidenversicherung (IVG) ermächtigt die versicherte Person mit der Geltendmachung ihres Anspruchs die in der Anmeldung erwähnten Personen und Stellen, den Organen der IV alle Auskünfte zu erteilen, die für die Abklärung dieses Anspruchs erforderlich sind.

Artikel 66a IVG regelt die Bekanntgabe von Personendaten durch die Organe, die mit der Durchführung dieses Gesetzes betraut sind. Diese Bestimmung sieht vor, dass diese Organe den Steuerbehörden Personendaten bekanntgeben dürfen, wenn sich diese auf die Ausrichtung der IV-Renten beziehen und für die Anwendung der Steuergesetze erforderlich sind. Gemäss dem Verweis auf Artikel 50a des Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946²⁰ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) dürfen sie den folgenden Stellen Daten bekanntgeben: den Organen einer anderen Sozialversicherung, wenn sich in Abweichung von Artikel 32 Absatz 2 ATSG eine Pflicht zur Bekanntgabe aus einem Bundesgesetz ergibt, sowie den Strafuntersuchungsbehörden, wenn die Anzeige oder die Abwendung eines Verbrechens die Datenbekanntgabe erfordert. Im Einzelfall und auf schriftlich begründetes Gesuch hin dürfen sie zudem den folgenden Stellen Personendaten bekanntgeben: Sozialhilfebehörden, wenn die Daten für die Festsetzung, Änderung oder Rückforderung von Leistungen beziehungsweise für die Verhinderung ungerechtfertigter Bezüge erforderlich sind, sowie Strafgerichten und anderen Strafuntersuchungsbehörden, wenn die Daten für die Abklärung eines Verbrechens oder Vergehens erforderlich sind.

Auf das zentrale Register der Versicherten (Art. 50b Abs. 1 Bst. b AHVG), das zentrale Register der laufenden Leistungen sowie das Verzeichnis der diese Leistungen betreffenden Rechnungen der Zentralen Ausgleichsstelle (Art. 66b Abs. 1 IVG) haben die IV-Stellen durch Abrufverfahren Zugriff.

Um die Zusammenarbeit zwischen IV, ALV und Sozialdiensten im Hinblick auf die Eingliederung von Personen mit mehrfachen komplexen Problemen zu erleichtern, sieht Artikel 68^{bis} IVG Sonderregeln für den Datenaustausch vor.

2.3.4 Datenaustausch im Bereich der Ergänzungsleistungen

Artikel 26 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006²¹ über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) verweist in Bezug auf das Bearbeiten und die Bekanntgabe von Personendaten auf das AHVG (siehe insbesondere Artikel 50a AHVG).

¹⁹ SR 831.20

²⁰ SR 831.10

²¹ SR 831.30

2.3.5 Datenaustausch im Bereich der Arbeitslosenversicherung

Artikel 96b des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982²² über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) regelt die Bearbeitung von Personendaten innerhalb der Arbeitslosenversicherung. Diese Bestimmung ermächtigt die Organe, die mit der Durchführung, der Kontrolle sowie der Beaufsichtigung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben betraut sind, Personendaten, inklusive Persönlichkeitsprofile und besonders schützenswerte Daten, zu bearbeiten.

Artikel 97a AVIG regelt die Fälle, in denen die mit der Durchführung dieses Gesetzes betrauten Organe Personendaten bekanntgeben dürfen. Er ist, *mutatis mutandis*, mit Artikel 50a AHVG identisch.

Artikel 96c AVIG ermächtigt die Behörden und Organe, die im Bereich der Arbeitslosenversicherung zuständig sind, mittels Abruverfahren auf die Informationssysteme zuzugreifen, die von der Ausgleichsstelle betrieben werden. Mit diesen Systemen lassen sich insbesondere die Leistungen kontrollieren und ungerechtfertigte Bezüge verhindern.

Artikel 93 AHVG verpflichtet die Zentrale Ausgleichsstelle dazu, die Arbeitslosenversicherung von Amtes wegen zu informieren, wenn sie feststellt, dass eine Person, die ein Taggeld der Arbeitslosenversicherung bezogen hat, für die gleiche Periode ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielt hat.

Artikel 85f AVIG sieht eine analoge Regelung wie in Artikel 68^{bis} IVG vor, die sich auf Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit bezieht.

2.3.6 Datenaustausch im Sozialversicherungsbereich im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit

Der Sozialversicherungsbereich fällt in den Geltungsbereich des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005²³ über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA).

Nach Artikel 6 BGSA prüft das kantonale Kontrollorgan die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten nach Sozialversicherungsrecht. Wenn es eine Kontrolle durchführt, erstellt es ein Protokoll und leitet dieses an die Behörden und Organisationen weiter, die für Ermittlungen und Entscheide bezüglich der festgestellten Verstösse zuständig sind.

Artikel 11 BGSA verpflichtet die zuständigen Organe im Sozialversicherungsbereich zur Zusammenarbeit mit dem kantonalen Kontrollorgan. Nach Absatz 2 müssen diese Organe das Kontrollorgan informieren, wenn sie im Rahmen ihrer Tätigkeit auf Anhaltspunkte für das Vorliegen von Schwarzarbeit stossen.

Artikel 12 Absatz 2 BGSA sieht vor, dass die für die Arbeitslosenversicherung zuständigen Behörden der Kantone und des Bundes, die für den Vollzug der Sozialversicherungsgesetzgebung zuständigen Behörden der Kantone und des Bundes

²² SR 837.0

²³ SR 822.41

sowie die in diesen Bereichen zuständigen privaten Organisationen die Ergebnisse ihrer Kontrollen unter den folgenden kumulativen Voraussetzungen den Asyl- und Ausländerbehörden bekanntgeben: Die betroffene Person hat ein Einkommen aus unselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit erzielt, für das die Sozialversicherungsbeiträge nicht entrichtet wurden, und es ergibt sich nicht sogleich, dass der Aufenthalt der betroffenen Person den geltenden Bestimmungen entspricht.

Erzielt eine Person ohne gültige Aufenthaltsbewilligung ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit, für das die Beiträge entrichtet wurden, verpflichtet das BGSA die mit dem Vollzug der Sozialversicherungsgesetzgebung betrauten Organe nicht, die Ergebnisse ihrer Kontrollen den Asyl- und Ausländerbehörden bekanntzugeben. Hingegen müssen sie gemäss Artikel 11 BGSA das kantonale Kontrollorgan informieren, das in Übereinstimmung mit Artikel 6 BGSA die erforderlichen Abklärungen vornimmt.

2.4 Bekantgabe von Personendaten im Steuerbereich

2.4.1 Mitwirkungspflicht der steuerpflichtigen Person und Geheimhaltungspflicht

Im schweizerischen Steuersystem gelten der Grundsatz der Mitwirkung der steuerpflichtigen Person sowie eine Geheimhaltungspflicht für die Steuerbehörden.

Gemäss dem Grundsatz der Mitwirkung stellt die Steuerbehörde zusammen mit der steuerpflichtigen Person, die verpflichtet ist, alle steuerrelevanten Daten zu melden, die für eine vollständige und richtige Besteuerung massgebenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse fest.

Der Grundsatz des Steuergeheimnisses verpflichtet die zuständige Behörde, über Tatsachen, die ihr in Ausübung ihres Amtes bekannt werden, und über die Verhandlungen in den Behörden Stillschweigen zu bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten zu verweigern. Indem die zuständige Behörde die Vertraulichkeit der Steuerdaten gewährleistet, baut sie ein Vertrauensverhältnis zur steuerpflichtigen Person auf, was ihr ermöglicht, die notwendigen Informationen für eine vollständige und richtige Erhebung der Steuern zu erhalten.

2.4.2 Datenaustausch im Bereich der direkten Bundessteuer

In Artikel 110 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990²⁴ über die direkte Bundessteuer (DBG) ist der Grundsatz des Steuergeheimnisses verankert; Absatz 2 sieht vor, dass eine Auskunft nur zulässig ist, soweit hiefür im Bundesrecht eine gesetzliche Grundlage gegeben ist.

Unter den verschiedenen mit dem Vollzug des DBG betrauten Behörden auf allen drei staatlichen Ebenen ist unentgeltlich Amtshilfe zu leisten und Einblick in die Akten zu gewähren (Art. 111 Abs. 1 erster Satz DBG).

²⁴ SR 642.11

Nach Artikel 112 Absatz 1 DBG erteilen die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden auf Ersuchen hin alle erforderlichen Auskünfte. Zudem können sie diese Behörden von sich aus darauf aufmerksam machen, wenn sie vermuten, dass eine Veranlagung unvollständig ist.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung ist ermächtigt, ein Informationssystem zu betreiben (Art. 112a Abs. 1 DBG) und die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötige Datenbearbeitung vorzunehmen.

Die Artikel 50a AHVG, 66a IVG und 97a AVIG sehen eine Bekanntgabe von Personendaten an die Steuerbehörden vor, wenn die Daten für die Anwendung der Steuergesetze notwendig sind.

2.4.3 Datenaustausch im Bereich der Quellensteuer

Die Quellenbesteuerung für natürliche und juristische Personen im Rahmen der direkten Bundessteuer ist in den Artikeln 83–101 DBG geregelt. Nach den Artikeln 88 und 100 ist der Schuldner der steuerbaren Leistung insbesondere verpflichtet, Aufstellungen zuhanden der zuständigen Steuerbehörde zu erstellen und dieser zur Kontrolle der Steuererhebung Einsicht in alle Unterlagen zu gewähren.

Artikel 97a Absatz 1 Buchstabe c AVIG sieht vor, dass die mit der Durchführung dieses Gesetzes betrauten Organe den für die Quellensteuer zuständigen Behörden nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer Personendaten bekanntgeben dürfen.

2.4.4 Datenaustausch im Rahmen der Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden

In Artikel 39 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990²⁵ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) ist der Grundsatz des Steuergeheimnisses unter dem Vorbehalt einer Auskunftspflicht verankert, für die im Bundesrecht oder im kantonalen Recht eine gesetzliche Grundlage bestehen muss.

Nach Artikel 39 Absatz 2 erteilen die Steuerbehörden einander kostenlos die benötigten Auskünfte und gewähren einander Einsicht in die amtlichen Akten. Zudem erteilen die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden den mit dem Vollzug der Steuergesetze betrauten Behörden auf Ersuchen hin alle Auskünfte, die für die Anwendung dieser Gesetze erforderlich sind. Sie können diese Behörden von sich aus darauf aufmerksam machen, wenn sie vermuten, dass eine Veranlagung unvollständig ist (Abs. 3).

Artikel 39a regelt den Datenaustausch zwischen der ESTV und den Steuerbehörden. In Absatz 3 ist eine Mitteilungspflicht für bestimmte Daten vorgesehen, die zur Veranlagung und Erhebung der Steuer dienen können, zum Beispiel Leistungen eines Gemeinwesens.

2.4.5 Datenaustausch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit

Nach Artikel 6 BGSA prüft das kantonale Kontrollorgan die Einhaltung der Meldepflicht nur im Bereich der Quellensteuer. Ergeben sich im Rahmen der Kontrollen Anhaltspunkte auf einen Verstoss gegen das Bundesgesetz vom 12. Juni 2009²⁶ über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG), sieht Artikel 9 jedoch vor, dass das kantonale Kontrollorgan seine Feststellungen den dafür zuständigen Behörden mitteilt, damit diese eine Untersuchung vornehmen und einen Entscheid fällen können.

In Artikel 11 ist die Pflicht der Steuerbehörden zur Zusammenarbeit mit dem kantonalen Kontrollorgan verankert. Nach Absatz 2 müssen diese Behörden das Kontrollorgan informieren, wenn sie im Rahmen ihrer Tätigkeit auf Anhaltspunkte für das Vorliegen von Schwarzarbeit stossen.

Artikel 12 Absatz 1 sieht vor, dass die kantonalen Steuerbehörden den kantonalen Ausgleichskassen Meldung erstatten, wenn sie feststellen, dass Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit überhaupt nicht deklariert wurden. Absatz 3 sieht eine Mitteilung an die Steuerbehörden vor, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit das Quellensteuerrecht missachtet wurde.

2.5 Bekanntgabe von Personendaten im Bereich des Schweizer Bürgerrechts, des Ausländerrechts und des Asylrechts

2.5.1 Mitwirkungspflicht der betroffenen Person und Amtsgeheimnis

Im Bereich des Schweizer Bürgerrechts, des Ausländer- und des Asylrechts wirkt die betroffene Person im Verfahren mit, indem sie die erforderlichen Informationen zu ihrer Person und Situation abgibt (Art. 90 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005²⁷ über die Ausländerinnen und Ausländer, AuG, und Art. 8 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998²⁸, AsylG). Die zuständigen Behörden unterstehen dem Amtsgeheimnis. Auf Bundesebene ist die Schweigepflicht in Artikel 22 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000²⁹ (BPG) verankert.

2.5.2 Datenaustausch im Bereich des Schweizer Bürgerrechts

Nach Artikel 37 des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952³⁰ (BüG) können die Bundesbehörden die kantonale Einbürgerungsbehörde mit den Erhebungen beauftragen, die für die Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen erforderlich

²⁶ SR 641.20

²⁷ SR 142.20

²⁸ SR 142.31

²⁹ SR 172.220

³⁰ SR 141.0

sind. Wird ein solcher Auftrag erteilt, besteht eine Bekanntgabepflicht der kantonalen Einbürgerungsbehörde.

Artikel 49b BÜG ermächtigt das BFM als zuständiges Amt auf Anfrage und in Einzelfällen zur Bekanntgabe der nötigen Daten gegenüber Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die mit Aufgaben im Zusammenhang mit dem Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts betraut sind.

Nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 2003³¹ über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) kann das BFM den Bürgerrechtsbehörden einen Online-Zugriff auf das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) gewähren, damit sie ihre gesetzlichen Aufgaben im Ausländerbereich erfüllen können.

Artikel 367 Absatz 3 des Strafgesetzbuches³² (StGB) und Artikel 21 Absatz 3 der Verordnung vom 29. September 2006³³ über das Strafregister (VOSTRA-Verordnung) sehen vor, dass die für die Einbürgerung auf Stufe Kanton zuständigen kantonalen Behörden online in Daten über Urteile und hängige Strafverfahren Einsicht nehmen können, soweit dies für die Durchführung von Einbürgerungsverfahren nötig ist (Art. 367 Abs. 3 StGB). Auf Bundesebene hat das BFM ebenfalls Zugriff auf VOSTRA (Art. 365 Abs. 2 Bst. g und Art. 367 Abs. 2 Bst. e und Abs. 4 StGB).

Nach Artikel 22 der Verordnung vom 4. Dezember 2009³⁴ über den Nachrichtendienst des Bundes (V-NDB) und deren Anhang 3 kann der Nachrichtendienst des Bundes dem BFM Personendaten zur Behandlung von Einbürgerungsgesuchen weitergeben.

2.5.3 Datenaustausch im Bereich des Ausländerrechts

Artikel 97 Absatz 1 AuG sieht für die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden eine Pflicht zur gegenseitigen Unterstützung vor sowie die Mitteilung von Personendaten betreffend die Eröffnung von Strafuntersuchungen, zivil- und strafrechtliche Urteile, Änderungen des Zivilstands, die Verweigerung einer Eheschliessung und der Bezug von Sozialhilfe. Andere Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sind ihrerseits verpflichtet, den mit dem Vollzug des AuG betrauten Behörden die Daten und Informationen auf Anfrage bekanntzugeben, die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendig sind (Art. 97 Abs. 2 AuG). Nach Artikel 104 Absatz 1 AuG müssen zudem die Luftverkehrsunternehmen der zuständigen Behörde die Personendaten der Passagiere bestimmter Flüge melden, um die Durchführung der Grenzkontrollen zu verbessern und rechtswidrige Einreisen zu bekämpfen.

Gemäss dem BGIAA haben die Ausländerbehörden mittels Abrufverfahren Zugriff auf das Informationssystem ZEMIS.

Artikel 367 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstabe e und g StGB sieht vor, dass das BFM und die kantonalen Fremdenpolizeibehörden online zu Zwecken, die in Artikel 365 Absatz 1 Buchstabe e StGB umschrieben sind, Einsicht in die Personendaten über Verurteilungen nehmen dürfen, die im Strafregister eingetragen sind. Das BFM hat

³¹ SR 142.51

³² SR 311.0

³³ SR 331

³⁴ SR 121.1

ebenfalls Zugriff auf die Daten betreffend die laufenden Strafuntersuchungen (Art. 367 Abs. 4 StGB).

Gemäss Artikel 22 der Verordnung über den Nachrichtendienst des Bundes und deren Anhang 3 kann der Nachrichtendienst des Bundes dem BFM für Massnahmen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, insbesondere für Fernhaltungsmassnahmen, Personendaten weitergeben.

2.5.4 Datenaustausch im Asylbereich

Nach Artikel 98a AsylG übermittelt das BFM oder das Bundesverwaltungsgericht den zuständigen Strafverfolgungsbehörden Informationen und Beweismittel über Asylsuchende, bei denen ernsthafte Gründe für den Verdacht bestehen, dass sie ein Verbrechen gegen das Völkerrecht begangen haben.

Artikel 99 sieht vor, dass die Fingerabdrücke und Fotografien der Asylsuchenden ohne die zugehörigen Personalien in einer von fedpol und vom BFM geführten Datenbank gespeichert werden. Wird bei neuen Daten Übereinstimmung mit bereits vorhandenen Daten festgestellt, setzt fedpol die betroffenen Behörden davon in Kenntnis.

Gemäss der Asylverordnung 3 vom 11. August 1999³⁵ über die Bearbeitung von Personendaten (Asylverordnung 3, AsylV 3) betreibt das BFM verschiedene Informationssysteme.

Nach dem BGIAA haben die im Asylbereich zuständigen Behörden mittels Abrufverfahren Zugriff auf ZEMIS.

Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe e und Absatz 4 StGB sehen vor, dass das BFM online Einsicht in die im Strafregister enthaltenen Personendaten über Verurteilungen und über laufende Strafuntersuchungen nehmen darf, soweit diese Informationen für die Beurteilung der Asylwürdigkeit nötig sind.

Artikel 85f AVIG fördert die Zusammenarbeit zwischen den Stellen, die mit der Umsetzung dieses Gesetzes betraut sind, und den Durchführungsorganen der Asylgesetzgebung. Letztere können im Einzelfall ermächtigt werden, Einsicht in Personendaten zu nehmen, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (Abs. 2 und 3).

Nach Artikel 22 V-NDB und Anhang 3 V-NDB kann der Nachrichtendienst des Bundes dem BFM Personendaten zur Beurteilung von Asylgesuchen weitergeben.

2.5.5 Datenaustausch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit

Nach Artikel 6 BGSA prüft das kantonale Kontrollorgan die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Ausländerrecht. Diese Bestimmung gilt auch für den Asylbereich.

³⁵ SR 142.314

In Artikel 11 BGSA ist die Pflicht der für das Flüchtlingswesen und die Ausländerpolizei zuständigen Behörden zur Zusammenarbeit mit dem kantonalen Kontrollorgan verankert. Nach Absatz 2 müssen diese Behörden das Kontrollorgan informieren, wenn sie im Rahmen ihrer Tätigkeit auf Anhaltspunkte für das Vorliegen von Schwarzarbeit stossen.

Artikel 12 Absatz 3 sieht vor, dass die Ausländer- und Asylbehörden ihre Kontrollergebnisse den betroffenen Behörden mitteilen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit das Sozialversicherungs- oder Quellensteuerrecht missachtet wurde.

Artikel 12 Absatz 2 und 3 sieht die Bekanntgabe von Personendaten zugunsten der Asyl- und Ausländerbehörden vor. Nach Absatz 2 geben ihnen die Organe der Sozialversicherungen die Ergebnisse ihrer Kontrollen bekannt, wenn bestimmte Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind (siehe Ziff. 2.3.6). Zudem sieht Artikel 12 Absatz 3 BGSA vor, dass ihnen die Behörden nach Artikel 11 BGSA die Ergebnisse ihrer Kontrollen mitteilen, wenn Anhaltspunkte für eine Missachtung des Ausländerrechts bestehen.

2.6 Bekanntgabe von Personendaten im Bereich der Sozialhilfe

2.6.1 Mitwirkungspflicht der betroffenen Person und Geheimhaltungspflicht der Behörden

Wie im Sozialversicherungsbereich sehen die kantonalen Sozialhilfegesetze eine Mitwirkungspflicht der betroffenen Person sowie eine Geheimhaltungspflicht für die zuständige Behörde vor³⁶.

2.6.2 Austausch von Personendaten

Die Gewährung von Sozialhilfeleistungen des Bundes an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die sich in einer Notlage befinden, ist im Bundesgesetz vom 21. März 1973³⁷ über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA) geregelt. Artikel 17 hält fest, dass die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden verpflichtet sind, bei der Abklärung der Verhältnisse unentgeltlich mitzuwirken, soweit es die Durchführung des Gesetzes erfordert.

Die Artikel 80 ff. AsylG regeln die Ausrichtung von Sozialhilfe und Nothilfe an Personen, die sich nach diesem Gesetz in der Schweiz aufhalten. Einige bundesrechtliche Bestimmungen sehen ausdrücklich die Möglichkeit vor, den für die Sozialhilfe zuständigen Behörden Personendaten bekanntzugeben. Nach Artikel 9 BGIAA kann das BFM den kantonalen Sozialhilfebehörden einen Online-Zugriff auf die Daten des Asylbereichs gewähren, die im Informationssystem ZEMIS bearbeitet werden.

³⁶ Siehe zum Beispiel die Gesetzgebung des Kantons Neuenburg (Loi sur l'action sociale du 25 juin 1986, Art. 28 und 32).

³⁷ SR 852.1

Die Artikel 50a AHVG, 66a IVG und 97a AVIG sehen vor, dass die mit der Durchführung dieser Gesetze betrauten Organe den Sozialhilfebehörden im Einzelfall und auf schriftlich begründetes Gesuch hin Daten bekanntgeben dürfen, wenn diese für die Festsetzung, Änderung oder Rückforderung von Leistungen oder für die Verhinderung ungerechtfertigter Bezüge erforderlich sind.

Artikel 68^{bis} IVG sowie Artikel 85f AVIG sehen eine interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen den IV-Stellen, den Durchführungsstellen der Arbeitslosenversicherung und den für die Sozialhilfe zuständigen kantonalen Stellen vor.

Im Übrigen fällt die Sozialhilfe in den Kompetenzbereich der Kantone und untersteht somit den kantonalen Datenschutzvorschriften.

2.7 **Neue gesetzliche Grundlagen für den Datenaustausch zwischen Behörden**

Der Bundesgesetzgeber hat kürzlich neue gesetzliche Grundlagen verabschiedet, die in den Bereichen, auf die das Postulat Lustenberger ausgerichtet ist, einen Datenaustausch zwischen Behörden vorsehen.

Die Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 19. März 2010³⁸ sieht in Artikel 96c vor, dass die Organe der Sozialhilfe mittels Abrufverfahren auf die von der Ausgleichsstelle betriebenen Informationssysteme zurückgreifen dürfen, soweit es um Informationen geht, die der Dossierverwaltung und der beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen und sozialhilfeabhängigen Ausgesteuerten dienen. Artikel 97a erweitert die Meldemöglichkeiten der zuständigen Organe der Arbeitslosenversicherung. Absatz 1 Buchstabe f Ziffer 7 dieses Artikels sieht vor, dass diese im Einzelfall und auf begründetes Gesuch hin den Behörden, die das Ausländerrecht und Personenfreizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999³⁹ zwischen dem Bund und der Europäischen Gemeinschaft anwenden, Personendaten mitteilen dürfen. Diese Regelung tritt 2011 in Kraft.

Im Rahmen der Revision vom 18. Juni 2010 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006⁴⁰ über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) soll ein Familienzulagenregister eingeführt werden, um allfällige Missbräuche in Form eines Doppelbezugs von Familienzulagen für das gleiche Kind zu bekämpfen⁴¹. Diese Revision wird voraussichtlich am 1. Januar 2011 in Kraft treten.

Die Änderung des Zivilgesetzbuchs vom 12. Juni 2009⁴² («Unterbindung von Ehen bei rechtswidrigem Aufenthalt») sieht vor, dass das Zivilstandsamt der zuständigen Ausländerbehörde die Identität von Verlobten mitteilt, die ihren rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nicht nachgewiesen haben (Art. 99 Abs. 4 ZGB und 68 Abs. 5 Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004⁴³, ZStV). Zudem meldet es ihr Tatsachen, die darauf hindeuten, dass mit der beabsichtigten oder erfolgten Eheschliessung eine Umgehung der Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern bezweckt wird (Art. 74a Abs. 7 Zivilstandsverord-

³⁸ BBl 2008 7733 und 2010 2089

³⁹ SR 0.142.112.681

⁴⁰ SR 836.2

⁴¹ BBl 2009 6101 und 2010 4263

⁴² BBl 2009 4385; AS 2010 3057 und 3061

⁴³ SR 211.112.2

nung). Diese Revision sieht entsprechende Bestimmungen für die eingetragene Partnerschaft vor. Sie erweitert auch die Rechte der Zivilstandsbehörden für den Online-Zugriff auf das gemeinsame Informationssystem des Ausländer- und Asylbereichs. Nach dem neuen Artikel 9 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich kann das BFM diesen Behörden zur Personenidentifikation im Zusammenhang mit Zivilstandsereignissen, für die Vorbereitung einer Eheschliessung oder zur Verhinderung der Umgehung des Ausländerrechts ein Zugriffsrecht gewähren. Diese Rechtsvorschriften werden am 1. Januar 2011 in Kraft treten.

Die neue Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁴⁴ (StPO) wird am 1. Januar 2011 in Kraft treten. Gemäss Artikel 73 untersteht die Strafverfolgungsbehörde der Geheimhaltungspflicht, sofern keine gesetzliche Grundlage besteht, die sie zur Bekanntgabe von Personendaten ermächtigt. Artikel 75 Absatz 2 sieht vor, dass die Strafbehörden die Sozial- und Vormundschaftsbehörden über eingeleitete Strafverfahren und über Strafscheide informieren, wenn dies zum Schutz einer beschuldigten oder geschädigten Person oder ihrer Angehörigen erforderlich ist. Nach Absatz 4 können der Bund und die Kantone die Strafbehörden zu weiteren Mitteilungen an Behörden verpflichten oder ermächtigen. Die Artikel 95–99 regeln die Bearbeitung von Personendaten. Gemäss Artikel 96 Absatz 1 darf die Strafbehörde aus einem hängigen Verfahren Personendaten zwecks Verwendung in einem anderen hängigen Verfahren bekanntgeben, wenn anzunehmen ist, dass die Daten wesentliche Aufschlüsse geben können. Die Bekanntgabe von Daten aus einem abgeschlossenen Verfahren richtet sich nach dem Datenschutzrecht von Bund und Kantonen (Art. 99 StPO). Artikel 302 regelt die Anzeigepflicht. Nach Absatz 1 sind die Strafbehörden verpflichtet, alle Straftaten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben, der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die Anzeigepflicht gegenüber anderen Behörden ist hingegen in der neuen Strafprozessordnung nicht geregelt.

Das Bundesgesetz vom 19. März 2010⁴⁵ über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG) sieht in Artikel 68 vor, dass die Strafbehörden des Bundes andere Behörden des Bundes oder der Kantone über ihre Strafverfahren informieren dürfen, soweit diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe zwingend auf die Information angewiesen sind. Diese Bestimmung setzt Artikel 75 Absatz 4 StPO um.

3 Empirische Untersuchung über den Datenaustausch bei ausgewählten Behörden

3.1 Auftrag

Zur Abklärung der mit dem Postulat Lustenberger aufgeworfenen Fragen hat das BJ ein privates Unternehmen beauftragt, den Austausch von Personendaten zwischen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zu prüfen. Untersucht wurde der Datenaustausch bei den Sozialversicherungen (Invalidenversicherung, Ergänzungsleistungen und Arbeitslosenversicherung), bei der Sozialhilfe, im Einbürgerungswesen sowie im Steuerrecht, soweit er die Ausrichtung von Leistungen, die

⁴⁴ AS 2010 1881

⁴⁵ AS 2010 3267; SR 173.71

lieferanten: die Steuerbehörde, die Ausgleichskasse, die Arbeitslosenkasse, die Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberinnen der versicherten Person, Privatversicherungen sowie die Ärztinnen und Ärzte. Meistens werden die Informationen auf Anfrage geliefert, selten findet ein Abrufverfahren Anwendung.

In der Untersuchung wurden verschiedene *Probleme* bei der Datenbeschaffung erwähnt: Hauptproblem bildet der Umstand, dass die Abklärungen auf Anfrage zu einer Verlängerung des IV-Verfahrens führen. Oft müssen zuerst Widerstände beseitigt werden: d.h. es ist eine Aufklärung über die Rechtslage nötig oder es müssen gute persönliche Beziehungen geschaffen werden. Die Qualität der Daten ist oft ungenügend (z.B. keine aktuellen Steuerdaten). Hinweise von anderen Behörden erfolgen nicht systematisch.

Bei der Identifizierung und bei der Überprüfung eines *Missbrauchverdachts* kommt dem Datenaustausch keine grosse Bedeutung zu. Entscheidend für die Aufdeckung von Verdachtsfällen sind ein systematisches Vorgehen mit Checkliste und regelmäßigen Revisionen. Für die Überprüfung des Verdachts spielen die Daten anderer Behörden eine untergeordnete Rolle.

In den Gesprächen wurden folgende Massnahmen zur *Verbesserung* der Datenbeschaffung angeregt:

- die Rechtslage betreffend Spontanmeldungen (durch die IV, aber auch von Dritten an die IV) könnte geklärt werden;
- ES könnte eine Sozialleistungsdatenbank geschaffen werden, bei der Informationen darüber, ob die versicherte Person bei einer anderen Sozialversicherung, insbesondere bei der Arbeitslosenversicherung bekannt ist, schnell und ohne grossen Aufwand eingeholt werden könnten;
- in einem Interview wurde gewünscht, dass Rechtsgrundlagen für den Zugriff auf das Strafregister VOSTRA und auf das Personenstandregister Infostar vorgesehen werden;
- weiter wurde erwähnt, dass der Datenaustausch erleichtert würde, wenn die Aufgaben der IV und ihre Datenschutzmassnahmen bei anderen Behörden besser bekannt wären.

Die *Weitergabe* von Daten durch die IV-Stellen erfolgt zurückhaltend; der Datenschutz trägt dazu bei, dass der Dialog zwischen der versicherten Person und der Behörde in einem von gegenseitigem Vertrauen geprägten Umfeld geführt werden kann. Institutionalisiert ist der Austausch mit den Durchführungsstellen der EL und der ALK.

3.3.2 Datenaustausch im Bereich der Ergänzungsleistungen

Die *Rechtslage* betreffend die Datenbeschaffung ist klar. An wen Daten weitergegeben werden dürfen, ist klar geregelt (Art. 26 ELG und Art. 50a AHVG). Hingegen scheint auch in diesem Bereich unklar zu sein, wie weit andere Behörden Daten weiterleiten dürfen (Spontanmeldungen) oder gar müssen (Meldepflicht). Nach Auffassung der Befragten können jene Fälle, in denen ein Verdacht auf Missbrauch besteht, trotz der datenschutzrechtlichen Bestimmungen ausreichend abgeklärt werden.

Auch im Bereich der Ergänzungsleistungen erfolgt die *Datenbeschaffung* via Selbstdeklaration. Die Behörde holt von sich aus weitere Daten ein, wenn dies zur Vervollständigung der Angaben der versicherten Person nötig ist oder wenn Ungereimtheiten vorliegen. Als für die EL relevante Datenquellen werden 19 Stellen und Dritte erwähnt. Wichtigste Datenquellen sind nach Einschätzung der befragten Personen aus allen drei Kantonen folgende vier Datenlieferanten: die zentrale Ausgleichsstelle (ZAS), die IV-Stelle, die Steuerbehörde sowie die Pensionskassen. Der Datenaustausch erfolgt insgesamt zufriedenstellend.

In der Untersuchung wurden verschiedene *Probleme* bei der Datenbeschaffung erwähnt. Von Banken sind keine Informationen erhältlich, es sei denn, die versicherte Person habe die EL entsprechend informiert und bevollmächtigt. Daten von ausländischen Behörden sind oft schwierig zu beschaffen. Der Datenaustausch dauert lange; das EL-Verfahren wird dadurch verlängert. Oft müssen zuerst Widerstände beseitigt werden: d.h. es ist eine Aufklärung über die Rechtslage nötig oder es müssen gute persönliche Beziehungen geschaffen werden. Die Daten der Einwohnerämter sind von beschränktem Wert, da sie keine Auskunft über den tatsächlichen Aufenthalt geben. Unklar ist, ob andere Behörden systematisch Informationen weiterleiten, die für die EL-Behörden von Interesse sind, oder ob es sich nur um punktuelle Hinweise handelt.

Bei der *Missbrauchsbekämpfung* kommt dem Datenaustausch keine zentrale Bedeutung zu. Entscheidend ist, dass die Mitarbeitenden Widersprüche im Dossier erkennen. Wie weit Meldungen anderer Amtsstellen relevant sind, blieb in der Untersuchung unklar. Teilweise erfolgen systematische Meldungen (in einem der befragten Kantone von Seite der Kontrollstelle für Schwarzarbeit); meist dürfte es sich jedoch eher um eine punktuelle Zusammenarbeit handeln. Der Datenschutz beeinträchtigt die weiteren Abklärungen nicht.

Es wurden die gleichen Möglichkeiten zur *Verbesserung* der Datenbeschaffung erwähnt wie im Bereich IV:

- die Rechtslage betreffend Spontanmeldungen könnte geklärt werden. Allerdings wurde erwähnt, dass unklar ist, ob mit einem Ausbau der Meldemöglichkeiten die Missbrauchsbekämpfung verbessert würde;
- es könnte eine Sozialleistungsdatenbank geschaffen werden, bei der Informationen darüber, ob die versicherte Person bei einer anderen Sozialversicherung Leistungen bezieht, schnell und ohne grossen Aufwand eingeholt werden könnten.

Die *Weitergabe* von Daten durch die EL-Behörden erfolgt nur in bescheidenem Rahmen. Als Problem wird erwähnt, dass Daten nur auf Anfrage weitergegeben werden dürfen, also kein Melderecht besteht, wenn Vermögenswerte nicht in der Steuererklärung deklariert werden.

3.3.3 Datenaustausch in der Arbeitslosenversicherung

Die *Rechtsgrundlagen* zur Datenbeschaffung werden als ausreichend erachtet. Unklar sind zum Teil die Rechtsgrundlagen zum Datenbezug vom Steueramt. Die Befragten halten die Rechtslage betreffend die Weitergabe von Daten für grundsätzlich klar.

Bezüglich *Datenbeschaffung* bilden auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung die von der versicherten Person selbst deklarierten Daten den Ausgangspunkt für die Erstellung des Sachverhalts. Die Behörde holt von sich aus weitere Daten ein, wenn dies zur Vervollständigung der Angaben der versicherten Person nötig ist oder wenn Ungereimtheiten vorliegen. Als für die ALV relevante Datenquellen werden 23 Stellen und Dritte erwähnt. Über sehr wichtige Daten verfügen nach Einschätzung der befragten Personen aus allen drei Kantonen lediglich drei Datenlieferanten: die IV-Stelle, die Sozialhilfebehörde sowie der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin. Der Datenaustausch erfolgt insgesamt zufriedenstellend mit vereinzelt Vorbehalten.

Die Behörden stossen bei der Datenbeschaffung auf verschiedene *Probleme*. Die Datenbeschaffung ist oft umständlich. Die Daten sind nicht à jour (Steuerdaten, IK-Auszüge) oder es ist faktisch unmöglich, auf dem Laufenden zu bleiben, weil es nicht möglich ist, das Handelsamtsblatt während der ganzen Bezugsdauer regelmässig zu konsultieren. Die zugänglichen Informationen zum Migrationshintergrund werden als unzureichend erachtet. Unklar ist auch in diesem Bereich, ob andere Behörden systematisch Informationen weiterleiten oder nur um punktuelle Hinweise geben.

Bei der *Missbrauchsbekämpfung* kommt dem Datenaustausch keine grosse Bedeutung zu. Entscheidend ist die Aufmerksamkeit der Mitarbeitenden. Dabei kann ein Online-Zugriff auf das Handelsamtsblatt hilfreich sein. Hilfreich sind auch Hinweise von der Kontrollstelle für Schwarzarbeit oder Spontanmeldungen der Polizei oder der IV-Stelle.

Es wurden folgende Möglichkeiten zur *Verbesserung* der Datenbeschaffung erwähnt:

- bei Ausländerinnen und Ausländern wäre ein Zugriff auf Informationen über die Arbeitsbewilligungen sinnvoll;
- es könnte eine Sozialleistungsdatenbank geschaffen werden, bei der Informationen darüber eingeholt werden könnten, ob die versicherte Person bei einer anderen Sozialversicherung (IV, EL) oder bei der Sozialhilfe Leistungen bezieht;
- eine raschere Aktualisierung der IK-Auszüge könnte geprüft werden;
- die Meldemöglichkeiten des Steueramts oder der Kontrollstellen für Schwarzarbeit könnten erweitert werden.

Bezüglich *Weitergabe* von Daten wird vorgeschlagen, die Interinstitutionelle Zusammenarbeit zu erleichtern, indem die ALV ermächtigt werden würde, Informationen an die IV ohne Vollmacht der versicherten Person weiterzugeben. Als sinnvoll wird auch die frühere und heute nicht mehr zulässige Praxis beurteilt, der Sozialhilfe mit Listen mitzuteilen, wer demnächst ausgesteuert werde. Kritisiert wird weiter, dass ein Melderecht (ohne Anfrage) bei Missbräuchen fehlt; allerdings setzt dies breite Kenntnisse über das Verfahren bei der andern Behörde voraus.

3.3.4 Datenaustausch in der Sozialhilfe

Ob die *Rechtsgrundlagen* für die Datenbeschaffung ausreichen, lässt sich der Studie nicht entnehmen, wird aber in deren Anhang bejaht. Hingegen geht aus ihr hervor, dass andere Behörden oft über keine gesetzlichen Grundlagen verfügen, um Informationen an die Sozialhilfe weiterzuleiten. Dies wird jedoch von den Befragten nicht als Mangel angesehen, sondern eher begrüsst, weil andernfalls das Vertrauensverhältnis zwischen der gesuchstellenden Person und der für die Sozialhilfe zuständigen Behörde gefährdet würde. Die Weitergabe von Daten der Sozialhilfe an andere Stellen ist nach der Auskunft einer Person klar.

Für die *Datenbeschaffung* stehen die von der gesuchstellenden Person vorgelegten Daten im Vordergrund. Diese werden routinemässig überprüft (z.B. Autobesitz durch Nachfrage bei der Motorfahrzeugkontrolle, persönliche Daten bei der Einwohnerkontrolle). In zwei Kantonen werden systematisch Angaben aus der letzten Steuererklärung eingeholt. Als für die Sozialhilfe relevante Datenquellen werden 25 Stellen und Dritte erwähnt. Wichtigste Datenlieferanten sind nach Einschätzung der befragten Personen aus allen drei Kantonen die drei folgenden Verwaltungsstellen: die Arbeitslosenkasse, die Steuerbehörde sowie die EL-Durchführungsstelle. Der behördliche Datenaustausch wird als gut bis sehr gut funktionierend bewertet.

Zwei *Probleme* bei der Datenbeschaffung sind erwähnt worden: Der Datenaustausch erfolgt manchmal schleppend; oft versucht man, über die gesuchstellende Person die erforderlichen Informationen zu erhalten, weil das Verfahren betreffend Existenzsicherung keine Verzögerungen zulässt. Der interkantonale Austausch ist zu wenig institutionalisiert. Im Zusammenhang mit Abklärungen zur Verwandtenunterstützung stösst die Sozialhilfe auf das Steuergeheimnis.

Bei der *Missbrauchsbekämpfung* kommt dem Datenaustausch keine grosse Bedeutung zu. Entscheidend ist die Aufmerksamkeit der Mitarbeitenden. Hinweise von andern Behörden spielen praktisch keine Rolle.

Es wurde folgende Möglichkeit zur *Verbesserung* der Datenbeschaffung erwähnt: Es könnte eine Sozialleistungsdatenbank geschaffen werden, bei der Informationen darüber eingeholt werden könnten, ob die versicherte Person bei einer Sozialversicherung Leistungen bezieht.

Zur *Datenweitergabe* wurde betont, diese komme selten vor.

3.3.5 Datenaustausch im Einbürgerungswesen

Ob die *Rechtsgrundlagen* für die Datenbeschaffung ausreichen, lässt sich der Studie nicht entnehmen, wird aber in deren Anhang bejaht.

Je nach Kanton erfolgt die *Datenbeschaffung* vorwiegend über die gesuchstellende Person oder eher durch Abklärungen der Behörde. In allen drei Kantonen werden routinemässig Abklärungen beim Steueramt und beim Einwohneramt vorgenommen. Der Zugang zu bestimmten Informationen hängt stark von der organisatorischen Einbettung ab. Als für die Einbürgerungsbehörden relevante Datenquellen werden 23 Stellen und Dritte erwähnt. Wichtigste Datenquellen ist nach Einschätzung der befragten Personen aus allen drei Kantonen nur eine Stelle: die Polizei. Mit dem Datenaustausch mit dieser Stelle sind alle drei Kantone sehr zufrieden. Vier

weitere Stellen (Steuerbehörde, Zivilstandsamt, Strafgericht und Einwohnerkontrolle) werden in zwei Kantonen als sehr wichtige Datenlieferanten genannt. Der behördliche Datenaustausch wird in zwei Kantonen als sehr gut funktionierend eingestuft. Im dritten Kanton hingegen sind verschiedene Probleme genannt worden.

Von den Befragten wurden u.a. folgende *Probleme* erwähnt: Der Datenaustausch erfolgt oft langsam und harzig. Die Staatsanwaltschaft informiert nicht über hängige Verfahren. Lehrpersonen verweigern Auskünfte über Schülerinnen und Schüler.

Die Bedeutung des Datenaustauschs bei der *Missbrauchsbekämpfung* wird unterschiedlich beurteilt. Einmal wird die Aufmerksamkeit der Mitarbeitenden als entscheidend erwähnt. Eine andere Person wies darauf hin, dass die bestehenden Abrufmöglichkeiten angesichts knapper personeller Ressourcen gar nicht genutzt werden können. Eine weitere Person hingegen misst dem Datenaustausch eine wichtige Rolle zu.

Von den Befragten wurden folgende Möglichkeiten zur *Verbesserung* der Datenbeschaffung angeregt:

- der Bund sollte mehr Vorgaben machen, weil eine Angleichung der Abläufe den Datenaustausch erleichtern würde;
- es sollte ein Zugriff auf VOSTRA und Infostar geschaffen werden;
- eventuell wären Klärungen bei den Meldemöglichkeiten hilfreich;
- eine befragte Person vermisst Rechtsgrundlagen, die Privatpersonen (Nachbarn, Vermieter, Arbeitgeber, Vereine) zu Auskünften verpflichten.

Die *Weitergabe von Daten* beschränkt sich auf den Austausch mit den anderen direkt am Verfahren beteiligten Behörden.

3.3.6 Datenaustausch im Steuerwesen

Bei den *Rechtsgrundlagen* wird in allen drei Kantonen eine gewisse Rechtsunsicherheit bezüglich der eigenen Meldemöglichkeiten und jener der angefragten Stellen erwähnt, was dazu führen kann, dass Informationen zurückgehalten werden. Für die Weitergabe von Daten von Steuerbehörden an andere Behörden ist vom Steuergeheimnis auszugehen. Ausnahmen sind nur bei Vorliegen einer formell-gesetzlichen Grundlage möglich. In den Gesprächen ist indessen trotzdem eine gewisse Rechtsunsicherheit und deshalb Zurückhaltung bei der Herausgabe von Daten angetönt worden.

Bei der *Datenbeschaffung* bildet die Mitwirkung der steuerpflichtigen Person bei der Abklärung des Sachverhaltes eine bedeutende Rolle. Als Datenquellen werden 18 Stellen und Dritte erwähnt. Sechs Datenquellen, davon vier Behörden (IV-Stelle, Erbschaftsamt, Zivilstandsamt, Sozialamt, Pensionskassen, Arbeitgeber) liefern nach Einschätzung der befragten Personen aus allen drei Kantonen Daten von hoher Wichtigkeit. Für mehr als die Hälfte sämtlicher Datenquellen besteht in allen drei Kantonen ein mittlerer Bedarf. Der behördliche Datenaustausch wird als gut funktionierend eingestuft.

Von den Befragten wurden u.a. folgende *Probleme* erwähnt: Von den Sozialversicherungen werden keine Daten zur Verfügung gestellt. Für die Mitarbeitenden der Steuerverwaltung ist, wenn kein eingespielter Datenaustausch besteht, oft unklar, ob

eine andere Stelle die benötigten Informationen besitzt und sie weitergeben darf. Der Datenaustausch auf Anfrage setzt immer voraus, dass ein Verdacht bestehe und verunmögliche so systematische Kontrollen.

Bei der *Missbrauchsbekämpfung* kommt dem Datenaustausch keine grosse Bedeutung zu. Entscheidend ist die Aufmerksamkeit der Mitarbeitenden. Hinweise von andern Behörden spielen praktisch keine Rolle ausser dort, wo schon heute eine Meldepflicht vorgesehen ist.

Von den Befragten gingen folgende Hinweise auf Möglichkeiten zur *Verbesserung* ein: die Rechtslage im Bereich der Sozialversicherungen könnte so geändert werden, dass IV, ALV und EL den Steuerbehörden die entsprechenden Daten zur Verfügung stellen könnten. Denkbar wäre auch, generell die Meldemöglichkeiten anderer Behörden klar zu regeln.

Betreffend *Datenweitergabe* ist in allen drei Kantonen angegeben worden, es sei geklärt, an wen Informationen weitergegeben werden dürfen. Insbesondere wurde in einem Gespräch erklärt, dass keine Auskünfte im Hinblick auf eine allfällige Verwandtenunterstützung erteilt werden dürften. Unklar kann jedoch sein, unter welchen Voraussetzungen Hinweise auf einen möglichen Missbrauch in einem anderen Bereich kommuniziert werden dürfen.

3.3.7 Datenweitergabe durch die Kontrollstelle für Schwarzarbeit

Gegenüber den Steuerbehörden besteht nur dann eine Informationspflicht, wenn es um Personen geht, die der Quellensteuerpflicht unterstehen. Ob sich eine Ausdehnung der Informationspflicht lohnt, scheint fraglich.

Gegenüber den Sozialversicherungen besteht ebenfalls eine Informationspflicht, die aber nicht greift, weil der Kontrollstelle nicht bekannt ist, wer welche Leistungen bezieht. Erste Schritte zur Lösung dieses Problems im Bereich ALV sind in Vorbereitung. Ein Zugriff auf weitere Datenbanken ist in einem Interview begrüsst worden.

Gegenüber der Sozialhilfe besteht keine Meldepflicht im Bundesrecht.

3.3.8 Datenweitergabe durch sicherheits- und gerichtspolizeiliche Behörden

In diesem Bereich scheint es Unklarheiten und Regelungsdefizite bezüglich der Meldepflichten zu geben.

3.3.9 Zusammenfassung

In allen untersuchten Bereichen gilt das Prinzip der Selbstdeklaration und der Mitwirkungspflicht der betroffenen Person. Die weiteren Informationsquellen der verfahrenleitenden Behörde haben in der Regel ergänzenden Charakter. Die benötigten Daten befinden sich bei Amtsstellen der Kantone und Gemeinden und nur selten bei Bundesbehörden. In der Regel basiert der Austausch auf einer Meldepflicht auf

Anfrage, seltener haben sich Online-Zugriffe etabliert. Das *Funktionieren des Datenaustauschs* wird allgemein als gut bis sehr gut beurteilt. Die Rechtslage für die routinemässige Datenbeschaffung wird als klar erachtet.

Die Behörden sind der Meinung, dass sie der Datenschutz in der Regel nicht an den notwendigen Abklärungen hindert. Probleme beim Datenaustausch zwischen den Behörden stellen sich allenfalls im praktischen Bereich. Hingegen ist der Datenbezug bei privaten Akteuren schwieriger.

In der Untersuchung wurde ausserdem festgestellt, dass Behörden im Einzelfall Daten auf informellem Weg (und teilweise möglicherweise auch widerrechtlich) austauschen. Für den Datenaustausch spielt zudem oft die organisatorische Einbettung einer Behörde eine Rolle.

Für die *Missbrauchsbekämpfung* und zur Verhinderung von andern ungerechtfertigten Leistungen ist die Aufmerksamkeit und Professionalität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Behörde von grosser Bedeutung. Vor allem Unstimmigkeiten im Dossier können erste Anhaltspunkte geben. Daneben spielen Stichprobenkontrollen (allenfalls aufgrund der Ergebnisse gemäss einer Checkliste) eine bedeutende Rolle. Auch Informationen anderer Behörden (auf Anfrage inkl. Abrufverfahren oder in Form von Spontanmeldungen) weisen ein Potenzial zur Identifikation von Verdachtsfällen auf.

Der Datenschutz wirkt dann für die *Identifikation* von Verdachtsfällen erschwerend, wenn die Daten nicht ohne grossen Aufwand abgerufen werden können oder wenn sie nicht routinemässig zur Verfügung gestellt werden und im Einzelfall eingeholt werden müssen. Dies setzt einen Verdacht voraus; flächendeckende Nachfragen würden zudem die Behörden überfordern. Deshalb werden eine Datenbank für Sozialleistungen (mit Abrufverfahren) oder regelmässige Informationen oder, im Bereich Einbürgerungen, eine Erweiterung der Zugriffsrechte gewünscht. Bezüglich Spontanmeldungen scheint eine beträchtliche Unklarheit darüber zu bestehen, inwieweit sie nach den gesetzlichen Grundlagen erlaubt sind.

Daneben bestehen auch praktische Hindernisse, insbesondere Ressourcenprobleme. Weiter kann die Komplexität der Aufgaben spontane Meldungen erschweren, weil nicht immer leicht zu erkennen ist, welche Informationen wirklich von Bedeutung sind. Im Abrufverfahren zugängliche Daten sind oft von beschränkter Aussagekraft. So sagt beispielsweise das Einwohnerregister nichts über den effektiven Wohnsitz einer Person aus.

Für die *Überprüfung* von Verdachtsfällen spielen Informationen anderer Behörden hingegen eine eher untergeordnete Rolle. Die Möglichkeit, im Einzelfall nachzufragen, führt in aller Regel dazu, dass die gewünschte Information zur Verfügung steht. Laut Untersuchung wird der Datenaustausch nur in Einzelfällen durch den Datenschutz verhindert. Auch bei der Verdachtsüberprüfung spielen die erwähnten praktischen Hindernisse eine wesentlich grössere Rolle. Dazu kommt, dass Betrugsversuch oft nur schwer oder mit grossem Aufwand nachgewiesen werden können.

3.4 Schlussfolgerungen der Studie

3.4.1 Allgemeine Befunde

3.4.1.1 Datenaustausch primär auf kantonaler und kommunaler Ebene

Der Datenaustausch erfolgt primär zwischen kantonalen und kommunalen Behörden, daher sind die Einflussmöglichkeiten des Bundes beschränkt.

Die Relevanz des behördlichen Datenaustauschs bei der Sachverhaltsabklärung in der Sozialversicherung, der Sozialhilfe, im Einbürgerungswesen und im Steuerrecht ist für den Bund aus zwei Gründen zu relativieren. Erstens kommt in der Sachverhaltsabklärung der genannten Bereiche dem Datenaustausch zwischen Behörden neben der Selbstdeklaration der betroffenen Person, eigenen Abklärungen durch die Behörde und den Daten, die bei Privaten eingeholt werden, bloss ergänzender Charakter zu. Zweitens ist der Bund primär nur indirekt in den Datenaustausch involviert, und auch dies nur in jenen Bereichen, in denen kantonale Behörden Bundesrecht vollziehen (Sozialversicherung, z.T. Steuerwesen und Einbürgerungen). Als datensuchende oder datenliefernde Behörden spielen Bundesbehörden meist eine untergeordnete Rolle. Diese Ausgangslage beschränkt die Möglichkeiten des Bundes, den Datenaustausch zu optimieren, sei es in Bezug auf die Effizienzsteigerung, sei es in Bezug auf die Missbrauchsbekämpfung. Angesichts des für die Schweiz typischen föderalistischen Vollzugs in den untersuchten Bereichen sind interkantonale Unterschiede bezüglich des Datenaustauschs bis zu einem gewissen Grad systemimmanent und unausweichlich.

3.4.1.2 Unproblematische Situation bei den Routineabklärungen

Die zuständigen Behörden sind mit dem Datenaustausch bei Routineabklärungen zufrieden, die Rechtslage wird als klar bezeichnet.

Der Datenaustausch zwischen Behörden funktioniert im Allgemeinen zur Zufriedenheit der anwendenden Behörden, zumindest soweit es sich um Routineabklärungen handelt. Die rechtlichen Grundlagen für den Austausch werden als klar empfunden und stellen bei einem wohlbegründeten Datenbedarf kein Hindernis für den Austausch dar. Der Datenschutz führt wohl gelegentlich zu Verzögerungen des Datenaustauschs, doch wird das Schutzinteresse der betroffenen Personen an ihren persönlichen Daten von den Befragten Behörden als legitim erachtet. Das dominante Muster des Datenaustauschs ist die Anfrage im Einzelfall. Von einer Ausweitung der Möglichkeiten des Datenbezugs im Abfrageverfahren (Online-Zugriffe auf Datenbanken und automatischer Datenabgleich) sind prinzipiell Effizienzgewinne zu erwarten. Aus datenschutzrechtlichem Blickwinkel ist kritisch anzumerken, dass die Studie auch Hinweise auf einen informellen Datenaustausch, d.h. einen Austausch von Personendaten ohne klare rechtliche Grundlage erbrachte.

3.4.1.3 Beschränkte Relevanz der Daten anderer Behörden bei der Missbrauchsbekämpfung

Daten anderer Behörden sind bei der Missbrauchsbekämpfung eine unter mehreren Informationsquellen.

Ein Schlüsselfaktor zur Identifikation von Missbrauchsversuchen ist die Aufmerksamkeit und Professionalität der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese erlauben es, widersprüchliche Angaben der betroffenen Person etwa zur wirtschaftlichen Situation, zur Gesundheit oder zum Wohnsitz in den Falldossiers zu erkennen. Neben Checklisten mit Risikokriterien und Hinweisen von Dritten haben jedoch nach den Erfahrungen der befragten Personen auch Informationen anderer Behörden ein Potenzial, zur Aufklärung von Betrugsversuchen beizutragen. Die Bedeutung dieses Potenzials ist jedoch schwer einzuschätzen. Offensichtlich ist das Potenzial dort, wo Behörden durch systematische Kontrollen von Ersatzeinkommen wie Arbeitslosenentschädigungen, IV-Renten, Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe Kenntnis erhalten könnten, obwohl diese von der Antrag stellenden Person verschwiegen worden sind. Diese Daten sind für die Ermittlung von Leistungsansprüchen im Sozialbereich, aber auch steuerrechtlich relevant. Erwähnt werden weiter die kantonalen Kontrollstellen für Schwarzarbeit, die Polizei sowie die Steuerbehörden, die im Rahmen ihrer Tätigkeiten auf Informationen stossen können, aus denen sich ein Missbrauchsverdacht ergibt.

3.4.1.4 Abrufverfahren und Meldungen ohne Anfrage: Potenzial für die Missbrauchsbekämpfung

Abrufverfahren und Meldungen ohne Anfrage haben ein Potenzial in der Missbrauchsbekämpfung.

In Bezug auf die Missbrauchsbekämpfung kann festgehalten werden, dass der Datenaustausch zwischen Behörden bei der Überprüfung eines bestehenden Verdachts eine eher untergeordnete Rolle spielt. Die Hauptschwierigkeit und gleichzeitig das grösste noch brachliegende Potenzial des Datenaustauschs zwischen Behörden bei der Bekämpfung missbräuchlicher Leistungsbezüge (oder von Steuerdelikten) liegen hingegen beim Identifizieren von Verdachtsfällen. Die befragten Personen erwähnen als Verbesserungsmöglichkeiten einerseits die Ausweitung elektronischer Abrufverfahren, zum anderen die Erweiterung der Möglichkeiten, Informationen ohne Anfrage an jene Behörden melden zu können, für die diese Informationen relevant sind.

3.4.1.5 Abrufverfahren und automatischer Datenabgleich: zwei effiziente Kontrollverfahren

Abrufverfahren und automatischer Datenabgleich bilden effiziente Kontrollverfahren.

Prinzipiell erlauben es Abrufverfahren, nicht nur Verdachtsfälle, sondern alle Fälle systematisch abzuklären oder zumindest Vorinformationen einzuholen, denen anschliessend genauer nachgegangen werden kann. Dies ermöglicht eine lückenlose Kontrolle der Angaben aus der Selbstdeklaration der betroffenen Person und kann

somit Hinweise auf potenzielle Missbrauchsversuche geben. Als Variante des Abrufverfahrens kann der Datenabgleich gesehen werden, der die datensuchende Behörde automatisiert darüber informiert, ob eine gesuchstellende Person bei einer bestimmten anderen Behörde registriert ist.

3.4.1.6 Meldungen ohne vorherige Anfrage: Instrument mit unklaren rechtlichen Voraussetzungen

Unsicherheiten über die rechtliche Lage erschweren Meldungen ohne vorherige Anfrage.

Die Mitteilung von Personendaten an andere Behörden ohne konkrete Anfrage kann rechtlich durch die Möglichkeit einer Spontanmeldung oder durch eine Meldepflicht vorgesehen werden. Von verschiedenen Befragten wurden solche Meldemöglichkeiten als Erfolg versprechender Weg erwähnt, um Verdachtsfälle identifizieren zu können. Ausbleibende Meldungen können dazu führen, dass eine Behörde nicht über eine abklärungsrelevante Information verfügt, da sie gewisse Sachverhalte aus Aufwandgründen nicht routinemässig abklären kann. Bei mehreren Behörden bestehen jedoch Unsicherheiten sowohl darüber, wie systematisch andere Behörden sie informieren, als auch darüber, inwieweit sie selbst potenziell missbrauchsrelevante Informationen weiterleiten dürfen. Die Folge der Unsicherheit über die rechtliche Situation sind entweder die willkürliche Weitergabe von Informationen oder dieselbe wie bei einem Verbot: Die Behörden verzichten auf eine Weitergabe der Information, auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Datenaustausch einer rechtlichen Prüfung standhalten würde. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass spontane Meldungen bisweilen nicht nur wegen fehlender Kenntnisse über die Rechtslage, sondern auch aufgrund mangelhaften Wissens über die Informationsbedürfnisse anderer Behörden ausbleiben.

3.4.1.7 Zwischen Kontrolle und Vertrauen: ein Spannungsverhältnis

Es besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Kontrolle und Vertrauen.

Einschränkend ist zu den Ausbaupotenzialen des Datenaustauschs festzuhalten, dass ein intaktes Vertrauensverhältnis zwischen der betroffenen Person und der Behörde die Grundlage des in allen untersuchten Bereichen dominierenden Prinzips der Selbstdeklaration bildet. Dieses wird von den Befragten auch als wesentlich für die vollständige Sachverhaltsabklärung und den Erfolg weiterer Massnahmen (wie z.B. die wirtschaftliche Eingliederung im Sozialbereich) bezeichnet. Ein unbedachter Ausbau des Datenaustauschs und damit der Kontrollmöglichkeiten dürfte diesem Vertrauensverhältnis abträglich sein.

3.4.2 Konkrete Schwierigkeiten

Aufgrund der empirischen Analyse zeigten sich in mehreren Bereichen konkrete Schwierigkeiten des Datenaustauschs, denen durch geeignete behördliche Massnahmen begegnet werden kann. Sie betreffen die Identifizierung von Verdachtsfäl-

len auf Scheinehen im Einbürgerungsverfahren, das Bedürfnis nach umfassenden Individualdatenbanken über den Bezug von Sozialleistungen, eine Ausweitung der Meldemöglichkeiten der kantonalen Kontrollstellen für Schwarzarbeit, aber auch von Sozialversicherungsbehörden an die Steuerbehörden sowie von Steuer- und Strafverfolgungsbehörden an die Sozialversicherungsbehörden. Schliesslich wird teils bemängelt, dass Informationen über die individuellen Konten der Sozialversicherungen zu spät zur Verfügung stehen. Änderungen des eidgenössischen Datenschutzgesetzes drängen sich nicht auf.

3.4.3 Empfehlungen der Studie

Die festgestellten Schwierigkeiten und Mängel beim Datenaustausch führten zu folgenden Empfehlungen des Forschungsteams:

1. *Ein Zugriff der Sektion Einbürgerungen des BFM auf das Personenstandsregister Infostar ist hinsichtlich Effizienz und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen näher zu prüfen.*
2. *Der Bund unterstützt und fördert Bestrebungen seiner kantonalen Vollzugsstellen, unter der Wahrung der datenschutzrechtlichen Prinzipien am Aufbau und Betrieb kantonaler Sozialleistungsdatenbanken mitzuwirken. Gleichzeitig achtet er auf die Anschlussfähigkeit dieser Sozialleistungsdatenbanken an laufende nationale und internationale Datenbankprojekte.*
3. *Der Bund erhebt das Potenzial erweiterter Meldemöglichkeiten der Kontrollstellen für Schwarzarbeit. Hierzu untersucht er die Grösse der Schnittmengen von Personen, die der Schwarzarbeit überführt wurden, sowie von Leistungsbezügern der IV, der EL, der ALV und der Sozialhilfe. Das Potenzial von Meldemöglichkeiten an weitere Steuerbehörden ist ebenfalls abzuklären.*
4. *Eine Erweiterung der Meldemöglichkeiten von Durchführungsstellen der EL und der ALV an kantonale Amtsstellen (Steuerbehörden, aber auch an Strafverfolgungsbehörden und die Sozialhilfe) ist zu prüfen. Dabei sind der Datenschutz und die Effizienz zu beachten.*
5. *Bezüglich der Steuerbehörden ist zu prüfen, ob für diese die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für einen elektronischen Datenzugriff bei der ALV vertretbar ist. Dabei sind der Datenschutz und die Effizienz zu beachten.*
6. *Die Bundesbehörden der Sozialversicherung erarbeiten gemeinsam mit dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten Merkblätter für die kantonalen Vollzugsorgane, welche diese über die Meldemöglichkeiten an andere Behörden informieren.*
7. *Die Bundesbehörden der Sozialversicherung informieren ihre kantonalen Vollzugsbehörden (EL, IV, ALV) und die Strafbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte) der Kantone über die Möglichkeiten der spontanen Informationsweitergabe, die sich ab 2011 aus der schweizerischen Strafprozessordnung ergeben.*
8. *Die Bundesbehörden der Sozialversicherung unterstützen, fördern und koordinieren Bestrebungen ihrer kantonalen Vollzugsbehörden, welche darauf hinwirken, eine klare, datenschutzrechtlich einwandfreie und mit den*

massgeblichen bundesrechtlichen Vorgaben vereinbare Rechtsgrundlage für Spontanmeldungen seitens der Steuerbehörden und der Strafverfolgungsbehörden zu schaffen.

9. *Der Bund prüft die Möglichkeit, die Aufarbeitung der individuellen Konten der Ausgleichskassen (IK-Auszüge und -Zusammenzüge) zu beschleunigen.*

4 Würdigung

4.1 Allgemeine Einschätzung des Handlungsbedarfs

4.1.1 Insgesamt befriedigende Situation aus Sicht der Akteure

Der Bundesrat hält fest, dass die Personen, die im Rahmen der externen Untersuchung befragt wurden, insgesamt mit der Situation zufrieden sind. Die Studie hat keine erheblichen Hindernisse für den Datenaustausch zwischen den Behörden aufgedeckt. Offensichtlich verfügen die Behörden in der Regel über die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen, um von einer anderen Behörde Amtshilfe zu erhalten, und die Vorschriften über den Schutz von Personendaten scheinen kein Hindernis für diesen Informationsaustausch darzustellen. Beim Aufdecken allfälliger Missbrauchsfälle und bei der Überprüfung eines Verdachts ist der Datenaustausch nicht die einzige Informationsquelle; andere Faktoren wie z.B. gut ausgebildetes und erfahrenes Personal, das Unstimmigkeiten im Dossier aufspürt, sind auch wichtig (vgl. Ziff. 3.3.9). Dies bedeutet zwar nicht, dass nicht da und dort punktuelle Verbesserungen möglich wären, doch die Untersuchung hat, auch wenn deren Aussagekraft beschränkt ist, keine erheblichen Lücken aufgezeigt, die auf einen unmittelbaren gesetzgeberischen Handlungsbedarf hinweisen würden.

Der Informationsaustausch zwischen den Behörden wird im Übrigen bereits durch zahlreiche bundesrechtliche Regelungen erleichtert (vgl. Ziff. 2.3–2.6), die gut zu funktionieren scheinen. Der Bundesrat ist ständig bestrebt, diese Normen wo notwendig zu verbessern und zu ergänzen. So hat der Gesetzgeber kürzlich in den Bereichen, auf die das Postulat Lustenberger ausgerichtet ist, verschiedene neue Bestimmungen erlassen, die den Informationsaustausch erleichtern sollen (siehe Ziff. 2.7).

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der Informationsaustausch vor allem zwischen den kantonalen Behörden und den Gemeindebehörden erfolgt. Dazu kommt, dass für den Datenaustausch zwischen den Kantonen die Grundsätze des Föderalismus und namentlich 26 verschiedene kantonale Regelungen massgebend sind. Wie die externe Untersuchung gezeigt hat, kann dieses System den interkantonalen Datenaustausch verlangsamen. Aufgrund der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen verfügt der Bund allerdings nur über einen beschränkten Handlungsspielraum. Deshalb ist vorgesehen, die Schlussfolgerungen der externen Untersuchung und den vorliegenden Bericht den Kantonen zukommen zu lassen, damit diese prüfen können, ob in ihren Kompetenzbereichen Handlungsbedarf besteht.

4.1.2

Der erleichterte Zugang zu den Informationen darf Geheimhaltungspflichten nicht verletzen

Aus Sicht des Bundesrates wäre es verfehlt, die für die Behörden geltende Geheimhaltungspflicht bloss als Rechtshindernis für den Datenaustausch zu betrachten.

Die Geheimhaltungspflicht trägt zum Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Behörden bei, was – wie aus den Schlussfolgerungen der Experten hervorgeht – den Behörden die Aufgabenerfüllung erheblich erleichtert. Denn die Behörden haben ein Interesse daran, möglichst viele Informationen von jenen Personen zu erhalten, die am besten in der Lage sind, sie abzugeben, d.h. von den Direktbetroffenen. In den Bereichen, die mit dem Postulat Lustenberger angesprochen werden, gilt in der Regel der Grundsatz der Selbstdeklaration und die Mitwirkungspflicht der Bürgerinnen und Bürger. Dieses System hat sich weitgehend bewährt; die Geheimhaltungspflicht ist die unverzichtbare Folge davon. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass die meisten Bürgerinnen und Bürger das Vertrauen verdienen, das die Behörden in sie setzen. Dieses Verhältnis könnte jedoch beeinträchtigt werden und die Bürgerinnen und Bürger könnten weniger zur spontanen Mitwirkung an der Ermittlung des Sachverhalts bereit sein, wenn sie befürchten müssten, dass die freiwillig abgegebenen Informationen zu anderen Zwecken oder gar in einem anderen Verfahren zu ihrem Nachteil verwendet werden. Würde die Geheimhaltungspflicht grundsätzlich in Frage gestellt, hätte dies somit einen tiefgreifenden Paradigmenwechsel zur Folge, der sich kontraproduktiv auswirken könnte. Wird das Vertrauensverhältnis geschwächt, das die Behörde zu den Bürgerinnen und Bürgern aufbauen muss, wären nicht mehr diese, sondern andere Behörden die wichtigste Informationsquelle der Behörden. Die Informationsbeschaffung durch die Behörden würde zudem die Einführung von zusätzlichen, kostspieligen Ermittlungsinstrumenten erfordern und nicht zwangsläufig dazu beitragen, die Qualität der Informationen zu verbessern, ganz im Gegenteil.

Der Bundesrat beabsichtigt somit nicht, vom Grundsatz abzuweichen, dass die Selbstdeklaration im Steuerwesen und im Sozialbereich die wichtigste Informationsquelle der Behörden darstellt. Auch das Vertrauensprinzip, das diesem System zugrunde liegt, soll nicht aufgegeben werden. Dieses Prinzip schliesst nicht aus, dass die Behörde Kontrollmassnahmen ergreift, wenn sie es als notwendig erachtet, die Angaben der betroffenen Person zu überprüfen, oder wenn sie im Einzelfall auf Anhaltspunkte für einen Missbrauch stösst; die Behörde darf jedoch eine gewisse Grenze nicht überschreiten und nicht systematisch das Vertrauensprinzip durch das Kontrollprinzip ersetzen, da dies kontraproduktive Auswirkungen haben könnte.

Allerdings gilt die Geheimhaltungspflicht nicht absolut. Wie bereits dargelegt, bestehen in der Bundesgesetzgebung zahlreiche Ausnahmen (siehe Ziff. 2.3–2.7). Denn das Datenschutzgesetz untersagt den Datenaustausch nicht, sondern lässt ihn zu, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht (Art. 19 DSGVO). Sieht das Gesetz eine Mitteilungspflicht vor, kann die Behörde nicht entscheiden, ob sie Personendaten bekanntgibt oder nicht; in diesem Fall ist sie zur Bekanntgabe verpflichtet (siehe Ziff. 2.2.2 und 2.2.3).

Der Gesetzgeber muss jedoch darauf achten, nur dann neue Ausnahmen von der Geheimhaltungspflicht zu verabschieden, wenn bei der datenempfangenden Behörde ein tatsächlicher Bedarf besteht, d.h. wenn diese nicht in der Lage ist, bestimmte Daten von der betroffenen Person zu erhalten. Vor allem muss er die vorliegenden Interessen genau abwägen, wenn er neue gesetzliche Grundlagen schaffen möchte,

um den Datenaustausch zu erleichtern. Die Vorteile, die zum Beispiel mit neuen Online-Zugriffsrechten verbunden sein können, müssen abgewogen werden, wobei das Interesse der Einzelpersonen auf Schutz ihrer Privatsphäre, aber auch das Interesse der Behörden zu berücksichtigen ist, direkt bei den betroffenen Personen möglichst genaue und umfassende Informationen erhalten zu können.

4.1.3 Datenschutzgesetz verursacht keine besonderen Probleme

Trotz ihrer beschränkten Aussagekraft zeigt die Untersuchung klar, dass zwar Hindernisse für den Datenaustausch bestehen können, diese jedoch nicht auf das Bundesgesetz über den Datenschutz zurückzuführen sind. Aus der Studie geht nicht hervor, dass ein konkreter Bedarf nach einer Lockerung der Datenschutzvorschriften besteht. Es ist höchstens festzuhalten, dass die Personen, die die geltenden Regeln anwenden sollen, teilweise zu wenig mit diesen vertraut sind und dass diese mangelnde Kenntnis zuweilen zu einer gewissen Unsicherheit führt, die zur Folge haben kann, dass auf die Weitergabe von Personendaten verzichtet wird oder dass Personendaten weitergegeben werden, ohne dass die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen bestehen.

Es ist somit nicht notwendig, das Datenschutzgesetz zu revidieren oder dessen Grundsätze zu überdenken, um den Datenaustausch zu verbessern. Vielmehr genügt es, in jenen Bereichen angemessene gesetzliche Grundlagen zu schaffen, in denen sich dies als notwendig erweist.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass der Handlungsspielraum des Bundesgesetzgebers auf jeden Fall ziemlich beschränkt ist, da dieser in den Bereichen, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen, über keine Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf den Datenschutz verfügt (siehe Ziff. 2.1).

Im Übrigen wird das DSG zurzeit einer Evaluation unterzogen. Die Federführung für diese Arbeiten wurde dem BJ übertragen, das eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat, in der die Bundesverwaltung, die kantonalen Verwaltungen, die Wirtschaft und weitere Fachpersonen vertreten sind. Ziel der Evaluation ist es, verschiedene Teilaspekte des Gesetzes hinsichtlich Effektivität, Wirksamkeit und Effizienz zu überprüfen und gegebenenfalls Vorschläge für Anpassungen zu machen. Im Vordergrund stehen die Bekanntgabe des Gesetzes, die Durchsetzungsmechanismen und das Aufsichtsorgan. Es wurde ein Mandat an ein privates Unternehmen vergeben. Gemäss dem Zeitplan für diese Arbeiten sollten die Ergebnisse Anfang 2011 vorliegen und könnten zu Vorschlägen für Anpassungen des Datenschutzgesetzes führen. Falls in diesem Zusammenhang Lücken festgestellt werden sollten, ist der Bundesrat bereit, Massnahmen zu prüfen, um diese Lücken unter Wahrung der internationalen Verpflichtungen zu beheben.

4.1.4 Aufbau neuer Datenbanken und Ausdehnung der Zugriffsrechte: Möglichkeiten und Grenzen

Auf den ersten Blick liesse sich annehmen, dass der Aufbau neuer Datenbanken und die Ausdehnung der Zugriffsrechte den Behörden systematisch ermöglicht, ihre Aufgaben effizienter zu erfüllen. Doch dies ist nicht immer der Fall: Der Zugang zu einer Datenbank bringt nur dann einen Mehrwert, wenn die Daten, die darin gespeichert sind, genau und vollständig sind. Sind die gespeicherten Daten nicht mehr aktuell oder weisen sie Lücken auf, sind sie nutzlos und können die Arbeit der Behörden sogar behindern. Dies führt zu den Überlegungen zurück, die in Ziff. 4.1.3 angestellt wurden: Das System der Selbstdeklaration kann sich für die Behörden als effizienter und vorteilhafter erweisen als Massnahmen, die darauf ausgerichtet sind, den Datenaustausch unter Behörden zu erleichtern. Zudem können der Aufbau und der Betrieb neuer Datenbanken sehr kostspielig und komplex sein. Bevor derartige Massnahmen in Betracht gezogen werden, sollte deshalb genau abgeklärt werden, ob sich der Aufwand auch lohnen würde.

Zudem sollte geprüft werden, ob nicht andere Massnahmen ausreichen würden oder geeigneter wären. Für eine datenempfangende Behörde kann auch eine Pflicht zur Bekanntgabe von Personendaten eine angemessene Massnahme darstellen, wenn ihr zum Beispiel von Amtes wegen Informationen weitergegeben werden, die auf einen Missbrauchsfall schliessen lassen, ohne dass sie selbst die Initiative ergreifen muss, eine Datenbank mit Personendaten abzufragen. In anderen Fällen kann ein Recht zur Bekanntgabe von Personendaten auf Anfrage ausreichend sein, vor allem, wenn es für die Behörde nicht systematisch notwendig ist, Personendaten zu erhalten.

4.2 Prüfung der Empfehlungen

4.2.1 Vorbemerkung

Gestützt auf die obigen Überlegungen und die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe hat der Bundesrat die Empfehlungen des externen Unternehmens eingehend geprüft und ist zu den nachstehenden Schlussfolgerungen gelangt.

4.2.2 Online-Zugriff auf Infostar für die Sektion Einbürgerungen des BFM (Empfehlung 1)

Der Bundesrat hat die Möglichkeit geprüft, der Sektion Einbürgerungen des BFM einen Online-Zugriff auf Infostar zu gewähren, damit sie die Daten zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch den Ehegatten der Person abrufen kann, die das Einbürgerungsgesuch stellt. Es trifft zu, dass diese Informationen Hinweise auf das allfällige Vorliegen einer Scheinehe liefern können. Dennoch hält der Bundesrat fest, dass mit der externen Untersuchung nicht aufgezeigt wurde, dass Artikel 58 ZStV keinen ausreichenden Datenaustausch ermöglicht. Gemäss dieser Bestimmung sind die Zivilstandsbehörden verpflichtet, einer Behörde auf Verlangen die Personenstandsdaten bekanntzugeben, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt. Heute erhält die Sektion Einbürgerungen des BFM die notwendigen Informationen mittels der folgenden Dokumente: Dokument 7.3 Ausweis über den registrierten Familienstand, Dokument 7.4 Familienausweis, Dokument 7.9 Bürgerrechts-

nachweis für schweizerische Staatsangehörige. Die Studie hat nicht aufgezeigt, dass ein Online-Zugriff auf Infostar für diese Behörde einen entscheidenden Vorteil darstellen würde. Zudem sind in diesem System nicht alle Daten gespeichert. Somit wäre weiterhin eine Mitteilung in Papierform erforderlich. Zudem weist der Bundesrat darauf hin, dass es nur rund 100 Fälle jährlich sind, in denen entsprechende Abklärungen durch das BFM Sinn machen (wobei etwa die Hälfte zu einer Nichtigerklärung einer Einbürgerung führen). Schliesslich ist Infostar ein äusserst komplexes System zur automatisierten Datenverarbeitung. Ein Online-Zugriff wäre mit unverhältnismässig hohen personellen und finanziellen Aufwendungen, insbesondere für die Schulung, verbunden. Daher erachtet es der Bundesrat als unverhältnismässig, der Sektion Einbürgerungen des BFM einen Online-Zugriff auf Infostar zu gewähren.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Bürgerrechtsgesetz gegenwärtig einer Totalrevision unterzogen wird⁴⁷. Im Rahmen dieser Revision ist insbesondere eine neue Regelung vorgesehen, die den Daten- und Informationsaustausch zwischen den kantonalen Einbürgerungsbehörden erleichtert (Art. 46). Danach sind die mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten Behörden in Einzelfällen und auf schriftliches und begründetes Gesuch hin verpflichtet, sich gegenseitig alle Angaben bekanntzugeben, die im Zusammenhang mit der Einbürgerung (ordentliche Einbürgerung, erleichterte Einbürgerung und Wiedereinbürgerung), der Nichtigerklärung einer Einbürgerung, der Entlassung aus dem Bürgerrecht oder dessen Entzug sowie der Fällung eines Feststellungsentscheides über das Schweizer Bürgerrecht einer Person erforderlich sind.

4.2.3 Unterstützung des Bundes für den Aufbau kantonalen Datenbanken, die auf die laufenden nationalen oder internationalen Projekte im Bereich der Sozialleistungen abgestimmt sind (Empfehlung 2)

Der Bundesrat teilt die Ansicht des externen Unternehmens, das dem Bund empfiehlt, die Bestrebungen der kantonalen Vollzugsstellen zu unterstützen und zu fördern, am Aufbau und Betrieb von kantonalen Sozialleistungsdatenbanken mitzuwirken. Er erachtet es deshalb als sinnvoll, dass das EDI, das BSV, das EVD und das SECO diesen Projekten besondere Aufmerksamkeit schenken und die Kantone in einer Form unterstützen, die sie als geeignet erachten.

Obwohl dies über die Empfehlungen der Experten hinausgeht, hat der Bundesrat auch die Möglichkeit geprüft, im Bereich der Sozialversicherungsleistungen eine Datenbank auf Bundesebene aufzubauen, auf die mittels Abrufverfahren zugegriffen werden kann. Dieses System würde ein Verzeichnis aller bestehenden Verfahren darstellen und hätte zum Ziel, den Behörden die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zu erleichtern, eine effiziente Betreuung der Versicherten sicherzustellen und Missbräuche im Bereich der Sozialleistungen zu bekämpfen. Für dieses System zuständig wären das BSV und das SECO. Durch den Zugriff mittels Abrufverfahren könnten die Behörden, die sich am System beteiligen, feststellen, ob ein Verfahren im Sozialversicherungsbereich eingeleitet wurde, welche Behörde dafür zuständig

⁴⁷ Vorentwurf vom 16. Dezember 2009.

ist und ob die betroffene Person Leistungen bezieht. Allen im Sozialversicherungsbereich zuständigen Stellen könnte ein Online-Zugriff gewährt werden. Fakultativ könnte auch den zuständigen kantonalen Behörden ein Zugriff eingeräumt werden, sofern der kantonale Gesetzgeber die erforderlichen Grundlagen schafft.

Der Aufbau einer Datenbank auf Bundesebene im Bereich der Sozialversicherungsleistungen wirft verschiedene Fragen auf. Zum einen müsste abgeklärt werden, ob diese Lösung dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht. Denn ein derartiges System sollte nur in Betracht gezogen werden, wenn es für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der beteiligten Behörden unerlässlich ist. Zudem muss geprüft werden, inwieweit eine derartige Datenbank den Grundsatz der Mitwirkung der Personen, die Sozialversicherungsleistungen beziehen, in Frage stellen und das Vertrauensverhältnis beeinträchtigen würde, das die Behörde zu diesen Personen aufbauen muss. Weiter sollte abgeklärt werden, ob ein Online-Zugriff auf Datenbanken zur Auslösung der relativen Verjährungsfrist bei Rückforderungen nach Artikel 25 Absatz 2 ATSG führen könnte⁴⁸.

Der Aufbau einer Datenbank auf Bundesebene würde erhebliche finanzielle und personelle Mittel erfordern, während für den Bund weiterhin die Regeln der Schuldenbremse gelten. Ein derartiges System darf deshalb nicht in Betracht gezogen werden, ohne dass seine finanziellen Auswirkungen auf den Bund und die Kantone berücksichtigt werden.

Aufgrund der Vorteile, die diese Lösung für die tägliche Arbeit der Behörden bietet, ist der Bundesrat jedoch bereit, diese Frage vertieft zu prüfen und dabei gegebenenfalls den Entwicklungen auf Ebene der EU Rechnung zu tragen.

Der Bundesrat hat auch die Möglichkeit geprüft, die Online-Zugriffsrechte auf die im Sozialversicherungsbereich bestehenden Datenbanken auszudehnen. Diese Frage stellt sich insbesondere in Bezug auf die kantonalen Kontrollorgane im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit. Ein Online-Zugriffsrecht auf die Datenbanken der Sozialversicherungen würde diesen Organen ermöglichen, rasch und effizient zu erkennen, ob die Angestellten eines Unternehmens in Übereinstimmung mit dem Sozialversicherungsrecht gemeldet wurden. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, dass das EVD diese Frage in Zusammenarbeit mit dem EDI prüft, allenfalls im Rahmen der nächsten Evaluation des BGSA (siehe unten Ziff. 4.2.4), und dabei insbesondere klärt, ob ein derartiges Zugriffsrecht einem überwiegenden spezifischen Bedürfnis der kantonalen Kontrollorgane entsprechen würde.

4.2.4 Zusätzliche Meldemöglichkeiten für die kantonalen Kontrollorgane im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit (Empfehlung 3)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass keine Daten zur Zahl der Personen vorliegen, die schwarzarbeiten und zugleich IV-Leistungen, Ergänzungsleistungen oder Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen. Dies liegt einerseits daran, dass sich das Ausmass von Schwarzarbeit naturgemäss kaum ermitteln lässt. Im Weiteren sind die Kantone nach dem BGSA nicht verpflichtet, über den ungerechtfertigten Bezug von Sozialversicherungsbeiträgen Bericht zu erstatten. Der Bundesrat hält fest, dass

⁴⁸ Urteil 8C_293/2008 des Bundesgerichts vom 30. Juli 2009.

es im Allgemeinen in der Praxis für das kantonale Kontrollorgan schwierig ist, diese Art von Missbrauch zu erkennen, ohne vorgängig eine konkrete Verdachtsmeldung erhalten zu haben. Denn in der Regel weiss die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber nicht, ob die Angestellten Sozialversicherungsleistungen beziehen, und eine spontane Meldung der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers an das Kontrollorgan ist sehr selten. Um diese Fälle zu erkennen, müsste die mit der Durchführung der Kontrolle betraute Person die Namen der kontrollierten Personen allen für die Sozialversicherungen zuständigen Stellen vorlegen, was aus Sicht der betroffenen Behörden mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre. Gegenwärtig bietet einzig das Abgleichsverfahren, das die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 93 AHVG durchführt, einige Anhaltspunkte zur Zahl der Personen, die ein Taggeld der Arbeitslosenversicherung bezogen und für die gleiche Periode ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielt haben. Die Daten zum Jahr 2008 werden im Verlauf dieses Jahres verfügbar sein.

Im Steuerwesen sieht das BGSA nur eine Kontrolle der Einhaltung der Meldepflichten gemäss Quellensteuerrecht vor. Im Weiteren sind die Kontrollorgane gestützt auf Artikel 9 Absatz 4 BGSA verpflichtet, die Mehrwertsteuerbehörden zu informieren, wenn sich anlässlich von Schwarzarbeitskontrollen Anhaltspunkte ergeben, dass Verstösse gegen das MWSTG vorliegen.

Die Beschränkung des Kontrollgegenstandes auf den Bereich der Quellensteuer beruht auf praktischen Gründen. Gemäss dem Gesetz sind Schwarzarbeitskontrollen an Arbeitsorten, namentlich in Betrieben durchzuführen. Da anlässlich von Betriebskontrollen nicht festgestellt werden kann, ob Arbeitnehmer ausserhalb der Quellensteuer im Bereich der direkten Steuern ordentlich veranlagt werden, wurde darauf verzichtet, dieses Gebiet in den Kontrollgegenstand aufzunehmen. Allerdings kann es vorkommen, dass das Kontrollorgan im Rahmen seiner Tätigkeit auch Verdacht schöpft, dass möglicherweise ein Erwerbseinkommen unvollständig versteuert wurde, zum Beispiel, wenn eine Person schwarz arbeitet und ihr Einkommen bei der Ausgleichskasse nicht gemeldet ist. Es ist somit durchaus denkbar, dass das Kontrollorgan im Rahmen seiner Tätigkeit auch in weiteren – über die Quellensteuer hinausgehenden – Bereichen der direkten Steuern dazu beitragen kann, Fälle unvollständiger Steuerdeklarationen aufzudecken. Eine derartige Möglichkeit ist jedoch gegenwärtig im BGSA nicht vorgesehen. Ob Artikel 112 Absatz 1 DBG bzw. Artikel 39 Absatz 3 StHG hierfür eine Rechtsgrundlage bilden, wird gegenwärtig geprüft.

Das BGSA sieht keine Kontrolle im Bereich der kantonalen Sozialhilfe vor und enthält auch keine Rechtsgrundlage für die Weiterleitung von Verdachtsfällen an die Sozialhilfebehörden, obwohl das Kontrollorgan im Rahmen seiner Tätigkeit auf Fälle stossen kann, in denen Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen, ohne ihr Einkommen den Sozialhilfebehörden zu melden. Offen ist, ob das Kontrollorgan gestützt auf allgemeine Grundsätze der Amtshilfe, d.h. im Einzelfall auf Anfrage nach Durchführung einer Interessenabwägung sowie unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Prinzipien Amtshilfe leisten kann. Diese Frage wird ebenfalls im Rahmen der oben erwähnten rechtlichen Studie geprüft.

In Bezug auf eine allfällige Gesetzesänderung wäre eine Ausdehnung des Kontrollgegenstandes oder eine Erweiterung der Meldemöglichkeiten des Kontrollorgans an andere Behörden sorgfältig zu prüfen. So wäre aus Sicht der Steuerbehörden eine Ausdehnung der Meldemöglichkeiten der Kontrollstelle über den Bereich der Quellensteuer hinaus erwünscht.

Eine Erweiterung des Kontrollgegenstandes oder die Einräumung zusätzlicher Meldemöglichkeiten des Kontrollorgans im Bereich der direkten Steuern (über die Quellensteuer hinausgehend) oder der Sozialhilfe würde für die Kontrollorgane voraussichtlich zu einem beträchtlichen Mehraufwand führen. Da sich der Bund an der Finanzierung der Kontrollkosten der kantonalen Kontrollorgane beteiligt, würde sich dies sowohl auf den Haushalt des Bundes als auch der Kantone auswirken.

Das BGSA ist 2008 in Kraft getreten. Nach Artikel 20 BGSA nimmt das EVD eine Evaluation dieses Gesetzes und der darin vorgesehenen Massnahmen vor. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Evaluation erstellt das EVD innerhalb von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes, d.h. bis 2013, einen Bericht und unterbreitet dem Bundesrat Vorschläge.

Nach Ansicht des Bundesrates sollte das Problem, das durch die Untersuchung aufgezeigt wurde, genauer analysiert werden. Er schlägt deshalb vor, das EVD zu beauftragen, im Rahmen der nächsten Evaluation des BGSA zu prüfen, ob das Kontrollobjekt und die Meldemöglichkeiten der Schwarzarbeit-Kontrollorgane auf den Bereich der direkten Steuern ausgedehnt werden sollten, ob in den Kantonen ein spezifisches Bedürfnis besteht, die Bekämpfung der Schwarzarbeit auf den Bereich der kantonalen Sozialhilfe auszudehnen, und welche finanziellen Auswirkungen dies für den Bund und die Kantone hätte.

Im Übrigen hat der Bundesrat – auch wenn diese Thematik nicht in den Empfehlungen der externen Studie enthalten ist – die Artikel 11 (betreffend die Zusammenarbeit der Kontrollorgane mit andern Behörden) und Artikel 12 BGSA (betreffend die Mitteilung der Kontrollergebnisse) überprüft. Er kam zum Schluss, dass diese Bestimmungen ausgesprochen kompliziert redigiert sind und dass sie deshalb Interpretations- und Anwendungsschwierigkeiten bereiten können. Die Tragweite dieser Bestimmungen wird zurzeit rechtlich abgeklärt. Zudem hat der Bundesrat festgestellt, dass das BGSA den Begriff der Schwarzarbeit nicht definiert, was zu einer gewissen Unsicherheit bezüglich des Geltungsbereichs des Gesetzes führt. Er schlägt deshalb vor, diese Fragen im Rahmen der nächsten Evaluation dieses Gesetzes vertieft zu prüfen.

4.2.5 Zusätzliche Meldemöglichkeiten für die Durchführungsstellen, die im Bereich der Ergänzungsleistungen und der Arbeitslosenversicherung zuständig sind (Empfehlung 4)

Die Meldemöglichkeiten der Stellen, die im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Ergänzungsleistungen zuständig sind, sind heute in Artikel 97a AVIG sowie in Artikel 26 ELG, der auf Artikel 50a AHVG verweist, analog geregelt.

Gemäss diesen Bestimmungen dürfen die zuständigen Stellen den Steuerbehörden im Einzelfall und auf schriftlich begründetes Gesuch hin Personendaten bekanntgeben, wenn die Daten für die Anwendung der Steuergesetze erforderlich sind. Sie können ihnen auf Ersuchen hin auch Personendaten nach Artikel 112 Absatz 1 des DBG und nach Artikel 39 und 39a des StHG bekanntgeben. Artikel 39a Absatz 3 Buchstabe d sieht zudem eine Pflicht zur Weitergabe aller Daten vor, die zur Veranlagung und Erhebung der Steuer dienen können, namentlich Leistungen eines

Gemeinwesens. Die im Bereich der Arbeitslosenversicherung zuständigen Stellen können überdies den für die Quellensteuer zuständigen Behörden spontan Personendaten bekanntgeben.

Den Sozialhilfebehörden können die Stellen, die im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Ergänzungsleistungen zuständig sind, im Einzelfall und auf schriftlich begründetes Gesuch hin Personendaten bekanntgeben, wenn diese Daten für die Festsetzung, Änderung oder Rückforderung von Leistungen oder für die Verhinderung ungerechtfertigter Bezüge erforderlich sind.

Die Organe der Durchführungsstellen dürfen auch ohne schriftlich begründetes Gesuch Daten an die Strafuntersuchungsbehörden weitergeben, wenn es darum geht, ein Verbrechen oder ein Vergehen anzuzeigen. Ausserdem dürfen den Strafverfolgungsbehörden im Einzelfall und auf schriftlich begründetes Gesuch hin Personendaten bekanntgegeben werden, wenn die Daten für die Abklärung eines Verbrechens oder eines Vergehens erforderlich sind.

Der Bundesrat hält fest, dass die externe Untersuchung nicht aufgezeigt hat, dass diese Gesetzesbestimmungen die Steuer-, Sozialhilfe- und Strafverfolgungsbehörden daran hindern, die Informationen zu erhalten, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Die Steuerbehörden würden es allerdings begrüssen, von den ALV-Behörden auch spontane Meldungen zu erhalten.

Im Steuerbereich sind die Leistungen der ALV in der Steuererklärung darzulegen. Die entsprechenden Bescheinigungen über den versicherten Verdienst werden von den Durchführungsstellen der ALV an die arbeitslose Person zugestellt. Die arbeitnehmenden Personen füllen ihre Steuererklärung ebenfalls anhand des ihnen zugestellten Lohnausweises aus. Entsprechend erhalten sowohl arbeitslose als auch arbeitnehmende Personen eine Bescheinigung darüber, welche Leistungen sie aufgrund ihrer Arbeitslosigkeit resp. ihrer Tätigkeit erhalten haben. Dabei ist die Gefahr einer Nicht-Deklaration bei arbeitslosen Personen nicht höher als bei den Arbeitnehmenden, zum Beispiel, wenn eine steuerpflichtige Person zwei Erwerbstätigkeiten ausübt, aber nur ein Einkommen deklariert. Soll die Steuerverwaltung die Daten der ALV einsehen können, so müsste dies indessen auch von den Arbeitgebern von in der Schweiz steuerpflichtigen Arbeitnehmern erwartet werden. Letzteres wird denn auch heute bereits in diversen Kantonen praktiziert.

Das externe Unternehmen empfiehlt zwar, eine Erweiterung der Meldemöglichkeiten von Durchführungsstellen an die Strafverfolgungsbehörden zu prüfen. Aus der Studie kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass von Seiten der Strafverfolgungsbehörden ein zusätzlicher Bedarf an Meldemöglichkeiten der ALV besteht.

In Bezug auf den Sozialhilfereich führt die Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 19. März 2010 neue gesetzliche Grundlagen ein, die die Bekanntgabe von Personendaten gegenüber den Sozialhilfebehörden vorsehen (siehe Ziff. 2.7).

Somit besteht nach Ansicht des Bundesrates zurzeit kein wirklicher Bedarf nach einer Erweiterung der Meldemöglichkeiten der Durchführungsstellen, die im Bereich der Ergänzungsleistungen und der Arbeitslosenversicherung zuständig sind. Sollte sich jedoch künftig ein entsprechender Bedarf abzeichnen, ist der Bundesrat bereit, die Situation erneut zu prüfen.

4.2.6 Online-Zugriff für die Steuerbehörden auf die von der Arbeitslosenversicherung bearbeiteten Personendaten (Empfehlung 5)

Ein Online-Zugriff für die Steuerbehörden auf die Personendaten von Personen, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen, wäre mit einer Reihe von Problemen verbunden. Eine solche Lösung würde das System der Selbstveranlagung durch die steuerpflichtige Person in Frage stellen. Zudem ergäbe sich ein Problem mit der Gleichbehandlung von Personen, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen, und erwerbstätigen Personen. Auch das Vertrauensverhältnis zwischen Behörde und Bürgerinnen und Bürgern würde beeinträchtigt. Aus der Sicht der Steuerbehörden wäre es hingegen nützlich, spontane Meldungen von den Behörden der Arbeitslosenversicherung zu erhalten. Im Übrigen hat die externe Untersuchung nicht aufgezeigt, dass die geltenden Gesetzesbestimmungen die Steuerbehörden daran hindern, die Informationen zu erhalten, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen (siehe Ziff. 4.2.5).

Daher erachtet es der Bundesrat nicht als angebracht, den Steuerbehörden einen Online-Zugriff auf die von der Arbeitslosenversicherung bearbeiteten Daten zu gewähren.

4.2.7 Erarbeitung von Merkblättern und anderen Hilfsmitteln zur Information über die Meldemöglichkeiten (Empfehlung 6)

Die Empfehlung 6 richtet sich an die Bundesbehörden, insbesondere an das BSV und das SECO. Sie basiert auf der Feststellung, dass den kantonalen Vollzugsorganen manchmal nicht klar ist, ob sie spontan Meldungen an andere Stellen erstatten dürfen. Das BSV und das SECO stehen in engem Kontakt mit den Vollzugsstellen in den Kantonen. Sie informieren sie mittels elektronisch verfügbarer Kreisschreiben, Konferenzen, Ausbildungskursen, Weisungen, Mitteilungen, Merkblättern usw. Dies in erster Linie dann, wenn neue Bestimmungen im Allgemeinen, aber auch im Datenschutzbereich in Kraft treten. Die Vollzugsorgane können somit zahlreiche Informationen über das Internet bzw. Intranet abrufen.

Zusätzlich haben die Durchführungsstellen die Möglichkeit, bei Bedarf bei spezialisierten internen Stellen nachzufragen, ob eine Meldung an eine andere Behörde rechtlich zulässig ist. Stellt dann das SECO fest, dass es sich nicht bloss um ein Einzelproblem handelt, sondern sich ähnliche Fragen bei mehreren Durchführungsstellen auftretend, wird die Handhabung mittels Weisung oder Mitteilung sämtlichen Durchführungsstellen kommuniziert. Auf diese Weise verhindert man, dass die Durchführungsstellen mit unnötigen Weisungen überhäuft werden, kann aber dann Korrekturen vornehmen, wenn Bedarf besteht.

Nach Ansicht des Bundesrates besteht kein zusätzlicher Handlungsbedarf im Sinne dieser Empfehlung.

4.2.8

Information (Empfehlung 7) und Koordination der Rechtsgrundlagen im Bereich des Steuerwesens und der Strafverfolgung (Empfehlung 8)

Hinter den Empfehlungen 7 und 8 steht der Wunsch, die Strafverfolgungsbehörden und die kantonalen Steuerbehörden zu ermächtigen, den Behörden der EL, der IV und der ALV für sie allenfalls relevante Informationen zukommen zu lassen. Es soll einerseits über Spontanmeldungen nach (demnächst) geltendem Recht, nämlich gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung informiert werden (Empfehlung 7). Andererseits soll darauf hingewirkt werden, dass in Zukunft Spontanmeldungen durch die Steuerbehörden und die Strafverfolgungsbehörden im kantonalen Recht möglichst einheitlich geregelt werden (Empfehlung 8).

Für den Bereich des Strafprozessrechtes gilt Folgendes: Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) geht vom Untersuchungsgeheimnis aus und verpflichtet die Strafbehörden nur in besonderen, hier nicht zutreffenden Konstellationen zu Meldungen an andere Behörden. Allerdings gestattet die StPO dem Bund und den Kantonen für ihre Strafbehörden, weitere Melderechte oder -pflichten zu statuieren. Der Bund hat von diesem Recht durch die Regelung von Artikel 68 StBOG Gebrauch gemacht. Danach dürfen die Strafbehörden des Bundes andere Behörden des Bundes oder der Kantone über ihre Strafverfahren informieren, soweit diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe auf die Information zwingend angewiesen sind. Da die Anwendung dieser Bestimmung voraussetzt, dass eine der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstehende Straftat verfolgt wird (weil nur dann die Strafbehörden des Bundes zuständig sind), dürfte das Mitteilungsrecht nach Artikel 68 StBOG in den hier zu diskutierenden Fällen nicht häufig Anwendung finden. In der Bundesgesetzgebung zu den Sozialversicherungen, zur Einbürgerung und zu den direkten Steuern sind keine Melderechte der Strafverfolgungsbehörden vorgesehen.

Wie erwähnt, sind die Kantone von Bundesrechts wegen befugt, über die von der Strafprozessordnung vorgeschriebenen hinausgehende Melderechte oder -pflichten festzusetzen. Es könnte durchaus sinnvoll sein, wenn die Kantone die Rechtsgrundlagen für allfällige Melderechte oder Meldepflichten der Strafbehörden in den vom kantonalen Recht geregelten Bereichen (z.B. im Schulwesen) koordinieren, falls sie solche einführen wollen. Es ist indessen nicht Sache des Bundes, hier tätig zu werden und darauf hinzuwirken, dass die Kantone Rechtsgrundlagen für Spontanmeldungen schaffen⁴⁹.

Für den Bereich Steuern (direkte Bundessteuer und direkte kantonale Steuern) ergibt sich ein ähnliches Bild. Auszugehen ist vom in der Schweizer Steuerrechtsordnung aufgrund der tief greifenden Mitwirkungspflichten der Steuerpflichtigen grundsätzlich durchwegs geltenden Steuergeheimnis. Eine Lüftung des Steuergeheimnisses ist i.d.R. nur gestützt auf eine entsprechende gesetzliche Grundlage im Bundesrecht oder auch – im Bereich der direkten kantonalen Steuern – im kantonalen Recht möglich. Gestützt auf dieses etablierte System in der schweizerischen Rechtsordnung ist eine Ausweitung über vereinzelt vorhandene gesetzliche Grundlagen bezüglich ausnahmsweiser Durchbrechung des Steuergeheimnisses nicht angezeigt. Die in der Empfehlung 8 vorgeschlagenen generell einzuführenden Spontanmeldungen

⁴⁹ Vgl. Antwort des Bundesrates vom 11. September 2009 auf die Motion Jenny 09.3731 «Behördliche Meldepflicht an Lehrer bei Straftaten Jugendlicher und Akteneinsichtsrecht von Lehrmeistern».

seitens der Steuerbehörden würden eine erhebliche Umkrempelung des bestehenden Systems im Steuerrecht bedeuten. Was die Schaffung allfälliger gesetzlicher Grundlagen im kantonalen Recht anbelangt, bleibt anzufügen, dass es nicht Sache des Bundes ist, Empfehlungen abzugeben. Die erwähnte massive Umkrempelung des bestehenden Systems der Steuerrechtsordnung gilt aber freilich ebenso auf dieser Ebene.

Der Bundesrat lehnt aus den oben ausgeführten Gründen beide Empfehlungen ab.

4.2.9 Beschleunigte Aktualisierung der individuellen Konten der Ausgleichskassen (Empfehlung 9)

Die individuellen Konten der Ausgleichskassen können grundsätzlich wertvolle Hinweise über das Erwerbseinkommen liefern, auch wenn es sich zum Teil um globale Beträge handelt, die verschiedene Leistungen wie beispielsweise Naturalleistungen enthalten. Daten über das Erwerbseinkommen sind unter anderem für die Sozialhilfe von zentraler Bedeutung. Die Sozialämter wenden sich denn auch regelmässig mit entsprechenden Anfragen an die Ausgleichskassen.

Allerdings können die Ausgleichskassen in der Regel keine wirklich aktuellen Daten liefern: Sie erfassen die Daten nur jährlich. Eine Verkürzung der Erfassungsperiode beispielsweise auf 3 Monate würde zwar dem Bedürfnis der Sozialhilfebehörden entgegenkommen, hätte aber eine Vervierfachung des Erfassungsaufwandes zur Folge. Damit stünden Kosten und Nutzen in keinem vernünftigen Verhältnis.

Die Empfehlung 9 ist demnach nicht weiter zu verfolgen.

4.3 Weitere vom Bundesrat geprüfte Massnahmen

4.3.1 Harmonisierung der Gesetzesbestimmungen, die Melderechte oder -pflichten vorsehen

In Bezug auf Melderechte oder -pflichten sieht das Bundesrecht verschiedene Lösungen vor, zum Beispiel in der Sozialversicherungsgesetzgebung, wobei nicht immer klar ist, ob diese Unterschiede beabsichtigt sind oder ob sie die Folge von mangelnder Harmonisierung und Koordination sind. Nach Ansicht des Bundesrates könnte es deshalb sinnvoll sein, eine Bestandesaufnahme zu den bestehenden gesetzlichen Grundlagen vorzunehmen, die einen Datenaustausch zwischen Behörden vorsehen, um abzuklären, ob sich gewisse Leitlinien eruieren lassen, in welcher Form die Bekanntgabe von Personendaten bei der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen vorzusehen ist. Der Bundesrat schlägt daher vor, das BJ mit der Prüfung dieser Frage zu beauftragen.

4.3.2 Problematik der «Sans-Papiers»

Das Problem der Personen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung, die in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen, für die Beiträge entrichtet wurden (Problem der «Sans-Papiers»), wird im Postulat Lustenberger nicht ausdrücklich angesprochen. Trotzdem hat sich der Bundesrat mit diesem Problem befasst. Wie in Ziffer 2.3.6

dargelegt, sieht das BGSA vor, dass die Organe der Sozialversicherungen die Ergebnisse ihrer Kontrollen nur dann den Asyl- und Ausländerbehörden bekanntgeben, wenn die betroffene Person ein Einkommen erzielt hat, für das keine Sozialversicherungsbeiträge entrichtet wurden, und wenn sich nicht sogleich ergibt, dass der Aufenthalt der betroffenen Person mit den geltenden Bestimmungen übereinstimmt. Erzielt eine Person ohne gültige Aufenthaltsbewilligung ein Erwerbseinkommen, für das die Beiträge entrichtet wurden, sieht das BGSA keine Verpflichtung für die Organe der Sozialversicherungen vor, die Ergebnisse ihrer Kontrollen den Asyl- und Ausländerbehörden zu melden. Hingegen sind diese Organe verpflichtet, das kantonale Kontrollorgan zu informieren, das die erforderlichen Abklärungen vornimmt (Art. 6 und 11 Abs. 2 BGSA). Diese Regelung entspricht zwar dem Willen des Gesetzgebers, die Schwarzarbeit zu bekämpfen, ohne die «Sans-Papiers» am Zugang zu den Sozialversicherungen zu hindern. Allerdings stellt sich die Frage, ob es nicht widersprüchlich ist, dass eine Person Anspruch auf Leistungen der Sozialversicherungen erheben kann, obwohl sie gar nicht berechtigt ist, sich in der Schweiz aufzuhalten. Diese Frage ist indessen nicht im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu behandeln, da das BGSA nur die Mitteilung des kantonalen Kontrollorgans von Schwarzarbeit an die zuständige Behörde regelt. Das Problem der «Sans-Papiers» beschlägt demgegenüber die Gesetzgebung der Sozialversicherungen und des Ausländerrechts.

Im Rahmen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 19. März 2010, hat der Gesetzgeber eine neue Rechtsgrundlage erlassen, die vorsieht, dass die mit der Durchführung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und des Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten betrauten Organe den Ausländerbehörden im Einzelfall und auf schriftlich begründetes Gesuch hin Personendaten bekanntgeben dürfen (Art. 97a Abs. 1 Bst. f Ziff. 7). Diese Regelung sollte zu einer Verbesserung des Datenaustauschs zwischen Behörden in Bezug auf das Problem der «Sans-Papiers» führen, selbst wenn sie nur den Datenaustausch zwischen den für die Arbeitslosenversicherung zuständigen Organen und den Ausländerbehörden betrifft und keine Mitteilungspflicht vorsieht. Es gilt festzuhalten, dass der bundesrätliche Entwurf einer Revision des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010⁵⁰ eine neue gesetzliche Grundlage vorsieht, die es den Organen der Arbeitslosenversicherung erlaubt, Personendaten betreffend die Ausrichtung von Arbeitslosengeld den Ausländerbehörden mitzuteilen, ohne dass diese ein schriftlich begründetes Gesuch stellen müssen (Art. 97 Abs. 3 Bst. e AUG und Art. 97a Abs. 1 Bst. b^{ter} AVIG).

Die Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 19. März 2010 und der Entwurf einer Asylgesetzrevision zeigen, dass heute der politische Wille eher dahin geht, den Datenaustausch zwischen dem Arbeitslosenbereich und dem Bereich des Ausländerrechts zu fördern. Nach Ansicht des Bundesrates sollten indessen Überlegungen zum gesamten Bereich der Sozialversicherungen weitergeführt werden; insbesondere sollte geprüft werden, ob die Asyl- und Ausländerbehörden informiert werden sollten, wenn jemand Sozialversicherungsbeiträge bezahlt oder Sozialversicherungsleistungen bezieht, ohne eine gültige Aufenthaltsbewilligung zu besitzen.

⁵⁰ BBl 2010 4455 und 4529

Der Bundesrat hat sich auch gefragt, ob und wieweit die Schulen in die Behandlung der «Sans-Papiers» einzubeziehen sind. Er ist der Meinung, dass vertieft zu prüfen ist, ob der Einbezug der Schulen mit Blick auf die Interessen der Kinder an ihrer Integration und Schulung notwendig und zweckmässig ist und ob er sich mit ihren Rechten vereinbaren lässt.

4.3.3 Online-Zugriff auf VOSTRA

Gemäss der Untersuchung wünschen einige der befragten Personen, dass die für die Invalidenversicherung und das Einbürgerungsverfahren zuständigen Organe Zugang zum System VOSTRA erhalten, ohne das das externe Unternehmen jedoch empfiehlt, eine solche Lösung zu prüfen. Der Bundesrat hält fest, dass die externe Untersuchung nicht aufgezeigt hat, dass die in Artikel 32 ATSG vorgesehene Amtshilfe ungenügend ist; zudem werden in diesem Bereich sehr selten Strafregisterauszüge verlangt. Gestützt auf diese Bestimmung können die im Bereich der Sozialversicherungen zuständigen Organe auf schriftliche und begründete Anfrage im Einzelfall Personendaten von VOSTRA erhalten, damit sich zum Beispiel verhindern lässt, dass einer Person, die sich im Straf- oder Massnahmenvollzug befindet, eine un gerechtfertigte Leistung ausbezahlt wird.

In Bezug auf das Schweizer Bürgerrecht hält der Bundesrat fest, dass die kantonalen Einbürgerungsbehörden bereits über ein Zugriffsrecht auf VOSTRA verfügen, gemäss dem sie Einsicht in Daten über Urteile und hängige Strafverfahren nehmen können, soweit dies für die Durchführung von Einbürgerungsverfahren nötig ist (Art. 367 Abs. 3 des Strafgesetzbuchs und 21 Abs. 3 der VOSTRA-Verordnung). Auf Bundesebene verfügt das BFM ebenfalls über einen Zugriff auf VOSTRA für die Behandlung von Einbürgerungsverfahren (Art. 365 Abs. 2 Bst. g und Art. 367 Abs. 2 Bst. e und Abs. 4 StGB). Der Bundesrat hat die Frage, ob auch Einbürgerungsbehörden auf Stufe Gemeinde Zugriff auf VOSTRA erhalten sollen, geprüft und verneint⁵¹. Zurzeit läuft jedoch eine Revision des gesamten Strafregisterrechts. In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, die bestehenden Zugriffsrechte zu überprüfen und sie gegebenenfalls zu erweitern⁵².

4.3.4 Datenaustausch zwischen Einbürgerungsbehörden und Asyl- und Ausländerbehörden

Obschon die Empfehlungen der Experten dies nicht ansprechen, hat sich der Bundesrat gefragt, wie der Austausch von Daten zwischen den Einbürgerungsbehörden und den Asyl- beziehungsweise Ausländerbehörden verbessert werden könnte, um zu vermeiden, dass ein hängiges Einbürgerungsverfahren fortgesetzt wird, während ein Verfahren zum Entzug oder zur Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels läuft. Er ist der Auffassung, dass diese Frage vertieft zu prüfen ist.

⁵¹ Motion Baumann 09.3460 vom 30. April 2009 «Vostra-Einsichtsrecht durch Einbürgerungsbehörden».

⁵² www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/strafregister.html

4.3.5

Zugriff auf die Daten zu den Arbeitsbewilligungen ausländischer Staatsangehöriger für die Behörden der Arbeitslosenversicherung

Gemäss der Untersuchung sind einige der befragten Personen aus dem Bereich der Arbeitslosenversicherung der Auffassung, dass bei Ausländerinnen und Ausländern ein Zugriff auf Informationen über die Arbeitsbewilligungen sinnvoll wäre; das externe Unternehmen empfiehlt jedoch nicht, eine solche Lösung zu prüfen. Der Bundesrat hat sich bereits bei anderer Gelegenheit mit der Frage befasst, ob den Sozialversicherungen Zugang zu bestimmten Registern gewährt werden sollte, damit sie überprüfen können, ob eine bei einer schweizerischen Sozialversicherung angemeldete Person existiert und ob sie sich legal in der Schweiz aufhält. Dabei gelangte er zum Schluss, dass die geltenden gesetzlichen Grundlagen ausreichen, um den Datenaustausch zwischen den Behörden zu ermöglichen⁵³.

Gemäss dem Grundsatz der Mitwirkung (Art. 28 ATSG) haben die versicherten Personen bei der Anmeldung den Ausländerausweis vorzulegen⁵⁴. Zudem sind die Bestimmungen der Amts- und Verwaltungshilfe nach Art. 32 ATSG auch in diesem Bereich anwendbar. Insofern ist eine Informationsbeschaffung bei schriftlicher und begründeter Anfrage möglich. Die Arbeitslosenkassen für die Beurteilung betreffend Arbeitsbewilligung haben sich an die kantonalen Arbeitsmarktbehörden bzw. an die Fremdenpolizei zu wenden⁵⁵.

5 Schlussfolgerungen

Gestützt auf die Ergebnisse des vorliegenden Berichts wird der Bundesrat:

- a. die Frage prüfen, ob im Sozialversicherungsbereich eine Datenbank auf Bundesebene mit einem fakultativen Online-Zugriff für die Behörden der kantonalen Sozialhilfe aufgebaut werden soll und welche finanziellen Auswirkungen sich daraus für den Bund und die Kantone ergeben;
- b. im Rahmen der künftigen Evaluation des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit prüfen:
 - ob eine Revision der Artikel 11 und 12 des BGS und eine Definition der Schwarzarbeit in diesem Gesetz nötig sind;
 - ob die Möglichkeit besteht, die Zugriffsrechte der zuständigen Kontrollorgane auf die bestehenden Datenbanken im Sozialversicherungsbereich auszudehnen;
 - ob das Kontrollobjekt und die Mitteilungsmöglichkeiten des Schwarzarbeit-Kontrollorgans auf den Bereich der direkten Steuern auszudehnen sind;
 - ob bei den Kantonen ein spezifisches Bedürfnis besteht, die Bekämpfung der Schwarzarbeit auf den Bereich der kantonalen Sozialhilfe auszudehnen;

⁵³ Motion Wehrli 10.3206 vom 18. März 2010 «Personenkontrolle. Effizienter Datenzugriff der Sozialversicherungen».

⁵⁴ Kreisschreiben über die Arbeitslosenentschädigung vom Januar 2007, Rz. B336 (abrufbar unter www.treffpunkt-arbeit.ch/downloads/kreisschreiben/).

⁵⁵ Kreisschreiben über die Arbeitslosenentschädigung Rz. B139.

- welche finanziellen Auswirkungen sich für den Bund und die Kantone ergeben, wenn die Bekämpfung der Schwarzarbeit auf die Bereiche der direkten Besteuerung und der kantonalen Sozialhilfe ausgedehnt wird;
- c. prüfen, ob die Asyl- und Ausländerbehörden darüber informiert werden müssen, wenn bestimmte Personen Sozialversicherungsbeiträge entrichten oder Sozialversicherungsleistungen beziehen, ohne über eine gültige Aufenthaltsbewilligung zu verfügen (Problematik der «Sans-Papiers»);
- d. in Zusammenarbeit mit den Kantonen prüfen, wie der Informationsaustausch zwischen Einbürgerungsbehörden und Asyl- und Ausländerbehörden verbessert werden kann, um zu verhindern, dass Einbürgerungsverfahren parallel zu Verfahren zum Entzug oder zur Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels laufen;
- e. in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine Lösung zur korrekten Durchsetzung des Bundesrechts (Asylgesetz und Ausländergesetz) suchen; er prüft dabei, ob und in wie weit auch die Schulen bei der Erfassung der Sans-Papiers mit einbezogen werden sollen;
- f. eine Bestandesaufnahme zu den bestehenden gesetzlichen Grundlagen vornehmen, die einen Datenaustausch zwischen Behörden vorsehen, um abzuklären, ob sich gewisse Leitlinien eruieren lassen, in welcher Form die Bekanntgabe von Personendaten bei der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen vorzusehen ist;
- g. die Kantone über die Schlussfolgerungen der externen Untersuchung und über den vorliegenden Bericht informieren.

