

05.083

Botschaft zur Harmonisierung amtlicher Personenregister

vom 23. November 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG) sowie den Entwurf zum Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Harmonisierung amtlicher Personenregister mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

23. November 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Artikel 65 Absatz 2 der Bundesverfassung erlaubt dem Bund, auf die Führung von Registern sowie auf das Mutations- und Meldewesen Einfluss zu nehmen, damit die Bundesstatistik einheitliche und vergleichbare Daten bereitstellen kann. Zur Umsetzung des Verfassungsauftrags wurde das Registerharmonisierungsgesetz (RHG) erarbeitet.

Ziel des RHG ist es, die Harmonisierung der Einwohnerregister in den Kantonen und Gemeinden verbindlich zu regeln und diese Register wie auch die grossen Personenregister des Bundes für die bevölkerungsstatistischen Erhebungen und für die Modernisierung der Volkszählung nutzbar zu machen.

Der Gesetzesentwurf formuliert die Anforderungen der Statistik an die benötigten Merkmale und Identifikatoren in den Registern. Im Weiteren werden zentrale Aspekte der Qualitätssicherung geregelt, namentlich die Meldepflicht, die Vollständigkeit und die Führung der Register. Überdies soll zwischen den Gemeinde- bzw. Kantonsverwaltungen ein elektronisches Melde- und Mutationswesen bei Weg- und Zuzügen eingerichtet werden. Dieses trägt einerseits dazu bei, für die Statistik die Aktualität, die Datenqualität und die Fortschreibung der Bestandes- und Strukturdaten sicherzustellen. Andererseits führt es zu Vereinfachungen der administrativen Abläufe für die Gemeinden und die Bevölkerung bei Umzügen. Damit können die Daten effizient und ohne Medienbrüche zwischen den Gemeinden ausgetauscht werden. Mögliche Fehlerquellen, z.B. bei der manuellen Neuerfassung von Daten in der Zuzugsgemeinde, lassen sich vermeiden. Die bestehenden Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden in der Registerführung der Einwohnerkontrollen werden mit dem RHG beibehalten.

Weitere Aspekte betreffen die Übermittlung der Daten an das Bundesamt für Statistik (BFS) sowie die Verwendung und Weitergabe der Daten. Die Normen zu den Merkmalsdefinitionen und Merkmalsausprägungen, Identifikatoren sowie Nomenklaturen für die Kodierung der Angaben in den Registern, für die das BFS zuständig ist, sollen in einer Verordnung festgelegt werden.

Im Weiteren will das RHG die bestehenden gesetzlich geregelten Datenkommunikationsprozesse zwischen amtlichen Personenregistern auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene weitgehend automatisieren. Zahlreiche Register teilen einander bereits heute im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften Daten mit (z.B. Geburten, andere Zivilstandsereignisse, Einreise in die Schweiz). Dieser Datenaustausch erfolgt heute im Unterschied zu anderen Ländern mangels einer sicheren und eindeutigen Identifikation der Personen noch mehrheitlich manuell. Die elektronisch vorhandenen Daten müssen dabei immer wieder ab Papier von Hand neu erfasst und kontrolliert sowie in Zweifelsfällen bei der Person oder einer anderen Amtsstelle rückgefragt werden. Ziel ist es, diese Medienbrüche beim Datenaustausch in Zukunft zu vermeiden. Zu diesem Zweck schlägt das RHG vor, die Sozialversicherungsnummer (SVN), welche ab 2008 die heutige AHV-Nummer ablösen wird, in die vom RHG bezeichneten amtlichen Personenregister als eindeutigen, nicht sprechenden Identifikator einzuführen.

Die Registerharmonisierung ist in der Vernehmlassung auf ein sehr reges Interesse und ein positives Echo gestossen. Die Kantone machten indessen auch mit grossem Nachdruck deutlich, dass sie eine Beteiligung des Bundes an den Investitionskosten erwarten. Auf Grund der Finanzlage des Bundes wird in der Vorlage jedoch an der üblichen Kostenverteilung festgehalten und von Beiträgen des Bundes an die Kantone abgesehen.

Die Schweiz ist im E-Government europaweit in den hinteren Regionen anzutreffen. Es besteht die Gefahr, dass sie weiter zurückfällt. Durch die konsequente Harmonisierung und Nutzung der elektronischen Medien für den Datenaustausch kann die Schweiz die Nachteile der kleinmaschigen föderalen Strukturen wettmachen und die Verwaltungskosten auf einem konkurrenzfähigen Niveau halten. Dies sind triftige Gründe für die Realisierung des RHG. Um die Vereinfachungen für die Statistik und die Verwaltung umzusetzen, sind zunächst Investitionen nötig. Diese werden sich jedoch in einer mittel- und längerfristigen Perspektive auszahlen. Den Investitionskosten im Rahmen des RHG von insgesamt 49,1 Millionen Franken in den Jahren 2007 bis 2011 (Bund: 15,8 Mio., Kantone: 33,3 Mio.) steht ab 2011 bei einer sehr konservativen Schätzung ein nachweisbarer Nutzen von mindestens 8,1 Millionen Franken pro Jahr gegenüber (Bund: 1,3 Mio., Kantone: 6,8 Mio.). Hinzu kommen die bei der Volkszählung 2010 je nach Ausgestaltung des Informationsauftrages und der Erhebungsmethode erreichbaren Einsparungen von rund 40–100 Millionen Franken (Bund: 25–58 Mio., Kantone und Gemeinden: 15–42 Mio.).

Damit die umfangreichen und komplexen Arbeiten zur Umstellung auf eine nachhaltige registergestützte Erhebungsmethode bei Bund, Kantonen und Gemeinden als Grundlage für die Volkszählung 2010 reibungslos und rechtzeitig durchgeführt werden können, ist eine rasche Behandlung der Gesetzesvorlage erforderlich.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	428
Verzeichnis der Abkürzungen	432
1 Grundzüge der Vorlage	433
1.1 Ausgangslage	433
1.1.1 Aufgaben der Bundesstatistik und Bedeutung der Einwohnerregister	433
1.1.2 Zum Begriff der Registerharmonisierung	434
1.1.3 Datenbeschaffung und Datenquellen der Bevölkerungsstatistik	435
1.1.4 Nutzung der Verwaltungsregister für die Volkszählung und die Bevölkerungsstatistiken: die gegenwärtige Situation	436
1.1.5 Vorarbeiten des BFS zur Registerharmonisierung	437
1.2 Zielsetzungen und Nutzen	438
1.2.1 Voraussetzungen und Zielsetzungen der Registerharmonisierung	438
1.2.2 Grundzüge der zukünftigen Bevölkerungsstatistik und der Volkszählungen	440
1.2.3 Nutzen für die Bevölkerungsstatistiken und die Volkszählungen ab 2010	441
1.2.4 Nutzen für die Stichprobenerhebungen des BFS bei Personen und Haushalten	442
1.2.5 Einheitliche Personenidentifikatoren für die Statistik und die amtlichen Register	443
1.2.6 E-Government: Verwaltungsnutzen ausserhalb der Statistik	445
1.2.7 E-Government: Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger	446
1.3 Ein Blick ins Ausland	446
1.4 Ergebnisse der Vernehmlassungsverfahren	447
1.4.1 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum RHG	447
1.4.2 Ergebnisse des zweiten Vernehmlassungsverfahrens zum Personenidentifikator	450
1.4.3 Folgerungen aus den beiden Vernehmlassungsverfahren für den Personenidentifikator	451
1.5 Umsetzung	451
2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	455
2.1 Gliederung des Gesetzes	455
2.2 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	455
2.3 2. Abschnitt: Einwohnerregister	458
2.4 3. Abschnitt: Eidgenössische und kantonale Register	465
2.5 4. Abschnitt: Bereitstellung, Verwendung und Weitergabe der Daten	465
2.6 5. Abschnitt: Schlussbestimmungen	468
3 Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Harmonisierung amtlicher Personenregister	471
4 Auswirkungen	472
4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	472
4.2 Kommentar zu den einzelnen Rubriken	474

4.3 Ausgabenbremse	476
4.4 Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	477
4.4.1 Einleitung	477
4.4.2 Finanzielle Auswirkungen	478
4.5 Nutzen	478
4.6 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	482
4.7 Konsequenzen bei Nichtrealisierung	482
5 Legislaturplanung	483
6 Rechtliche Aspekte	483
6.1 Verfassungsmässigkeit des RHG – die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Statistik	483
6.1.1 Statistikkompetenz gemäss Art. 65 Abs. 1 BV	483
6.1.2 Rechtsetzungskompetenz im Bereich der Registerführung	484
6.2 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Einführung der SVN in die vom RHG bezeichneten Register	485
6.3 Verhältnis zum europäischen Recht und Rechtsvergleich zur Einführung der SVN in die vom RHG bezeichneten Register	486
6.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen im RHG	487
Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Entwurf)	489
Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Harmonisierung amtlicher Personenregister (Entwurf)	499

Verzeichnis der Abkürzungen

AUPER	automatisiertes Personenregistratursystem, das die Personen aus dem Asylbereich enthält (Bundesamt für Migration)
BUR	Betriebs- und Unternehmensregister (Bundesamt für Statistik)
GWR	Eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister (Bundesamt für Statistik)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IKT-Plattform	Gesamtheit der Hardware und Software (Anwendung, Betriebs-, Kommunikations- und Datenverwaltungssysteme), die für die Umsetzung des RHG beim Bund eingesetzt werden
INFOSTAR	informatisiertes Standesregister zur Beurkundung des Personenstandes (von den Kantonen geführte und vom Bundesamt für Justiz betriebene zentrale Datenbank)
ORDIPRO	Informationssystem der ausländischen Diplomaten und internationalen Funktionäre (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten)
RHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister
SVN	Sozialversicherungsnummer: nicht sprechende, unveränderliche und eindeutige Versichertennummer, die ab 2008 die heutige AHV-Nummer ablöst; Synonym zur «neuen AHV-Versichertennummer»
VERA	im Informationssystem Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer geführtes Matrikel-Register der schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten)
ZAR	Zentrales Ausländerregister (Bundesamt für Migration)
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem für den Ausländer- und Asylbereich, in dem Ausländerinnen und Ausländer (bisherige Applikation ZAR) und Personen aus dem Asylbereich (bisherige Applikation AUPER) geführt werden (Bundesamt für Migration)

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Aufgaben der Bundesstatistik und Bedeutung der Einwohnerregister

Die Bundesstatistik ermittelt in fachlich unabhängiger Weise Ergebnisse über Struktur, Zustand und Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz. Das Bundesamt für Statistik (BFS) ist zuständig für die Erarbeitung der notwendigen statistischen Grundinformationen im Sinne eines öffentlichen Dienstes für Politik, Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Zu diesem Zweck führt es den Datenpool «Statistik Schweiz», konzipiert und organisiert Datensammlungen, koordiniert die Produktion statistischer Informationen und integriert das Statistiksistem Schweiz in internationale Systeme, insbesondere in das System der Europäischen Union.

Die Methoden der Bundesstatistik sind im Wandel begriffen. Zur Entlastung der Befragten wie auch der Kantone und Gemeinden sollen Statistiken in Zukunft vermehrt auf der Grundlage bereits vorhandener Verwaltungsdaten erstellt werden¹. Die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister spielen dabei eine Schlüsselrolle, weil sie die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz abdecken. Die Notwendigkeit der Harmonisierung dieser Register hat ein Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates bereits im Jahr 1995 aufgezeigt. Er hat zu einer vom Parlament im Jahr 1996 überwiesenen Motion zur Neuausrichtung der Volkszählung 2010 (95.3557) geführt².

Bis zum Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung am 1. Januar 2000 konnte der Bund keinen Einfluss auf die in den Kantonen und Gemeinden registrierten Verwaltungsdaten nehmen. Gemäss Artikel 65 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung kann der Bund Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten. Auf Grund dieser Bestimmung kann nun der Bund auf die Führung von Registern sowie auf das Mutations- und Meldewesen Einfluss nehmen, damit die Bundesstatistik einheitliche und vergleichbare Daten bereitstellen kann. Die operative Umsetzung dieses Verfassungsartikels ist eines der sieben strategischen Ziele im statistischen Mehrjahresprogramm des Bundes für die Jahre 2004–2007. Damit ist es Aufgabe des BFS, die Harmonisierung der Einwohnerregister in den Kantonen und Gemeinden verbindlich zu regeln und diese Register in die zukünftigen bevölkerungsstatistischen Erhebungen vollumfänglich einzubeziehen.

¹ Das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 verlangt vom BFS in Artikel 4, sich für die Datenbeschaffung so weit wie möglich auf vorhandene Verwaltungsdaten abzustützen und besondere Erhebungen auf ein notwendiges Minimum zu beschränken.

² Vgl. Motion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, *Neuausrichtung der Eidgenössischen Volkszählung 2010*, vom 21. November 1995 (95.3557), vom Bundesrat entgegengenommen am 31. Januar 1996, vom Nationalrat überwiesen am 22. März 1996, vom Ständerat überwiesen am 24. September 1996.

Für die im Hinblick auf das Jahr 2010 angestrebte Modernisierung der Volkszählung müssen die Informationen in den Einwohnerregistern gesamtschweizerisch nach einem einheitlichen Standard definiert werden (Harmonisierung). Von einer solchen Registerharmonisierung wird jedoch nicht nur die Volkszählung profitieren. Neue Möglichkeiten und Vereinfachungen bieten sich auch für die jährliche Bevölkerungsstatistik und für die jedes Jahr auf Stichprobenbasis durchgeführten multi-thematischen Erhebungen bei den Haushalten.

Durch die Harmonisierung und Koordination der Register entstehen Synergien und Einsparungen für die Statistik wie auch für die übrige Verwaltung. Die Registerharmonisierung gehört zu den strategischen Projekten im E-Government-Portfolio des Bundes. Sie ist dort im Teilbereich «Voraussetzungen schaffen» angesiedelt³, weil sie eine Voraussetzung für die Weiterentwicklung von E-Government bildet. Die Harmonisierung ist zudem unentbehrlich, weil das effiziente Bereitstellen von zuverlässigen Planungsgrundlagen durch die Statistik für alle staatlichen Ebenen der Schweiz künftig in Anbetracht der überall knappen Mittel noch an Bedeutung gewinnen wird.

1.1.2 Zum Begriff der Registerharmonisierung

Ein neues System der Datenbeschaffung funktioniert nur, wenn die Register von Bund, Kantonen und Gemeinden bis zu einem gewissen Grad harmonisiert und koordiniert werden. Diese Registerharmonisierung beinhaltet fünf Aspekte:

1. Die Register müssen sich auf die gleichen Grundgesamtheiten beziehen. Dies betrifft beispielsweise Personen, Haushalte, Gebäude oder Wohnungen.
2. Diese Grundgesamtheiten müssen miteinander über gesamtschweizerisch einheitliche Schlüssel und Identifikatoren verknüpfbar sein.
3. Die Register müssen die gleichen Merkmalsdefinitionen aufweisen (Was ist z.B. unter einem Haushalt zu verstehen? Wie ist ein Gebäude definiert? Wie ist der Wohnsitz definiert?).
4. Die Merkmale in den Registern müssen nach einheitlichen Methoden kodiert sein (z.B. Codes für Staatsangehörigkeit bzw. ausländische Staaten oder Zivilstand).
5. Den Registern müssen eine identische Qualität und der gleiche Aktualisierungsrhythmus zu Grunde liegen. Mit dem Aktualisierungsrhythmus ist bei den Einwohnerregistern insbesondere das Meldewesen zwischen den Gemeinden und Kantonen bei Zu- und Wegzügen angesprochen, das bis heute in weiten Teilen der Schweiz entweder gar nicht existiert oder noch nicht koordiniert ist.

³ Eidgenössisches Finanzdepartement, *Regieren in der schweizerischen Informationsgesellschaft. Die E-Government-Strategie des Bundes*, Bern 2002.

1.1.3 Datenbeschaffung und Datenquellen der Bevölkerungsstatistik

Im Bereich der Bestandesanalyse lieferte die als Direktbefragung durchgeführte Volkszählung als Strukturhebung der Schweiz periodisch, d.h. alle 10 Jahre, Daten zu Bestand, Struktur (demografische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Merkmale) und räumlicher Verteilung der Wohnbevölkerung der Schweiz zu einem bestimmten Zeitpunkt. Dies geschah bisher im Rahmen der Personen- und Haushaltserhebung, die durch die Gebäude- und Wohnungserhebung bei den Hauseigentümern und Immobilienverwaltungen vervollständigt wurde.

In Ergänzung zur Volkszählung erhebt die laufende Bevölkerungsstatistik zwischen den Volkszählungsjahren jährlich Daten über die Bevölkerung. Neben Bestandes- und Strukturdaten werden von ihr ausserdem jährliche Angaben zur Bewegung und Entwicklung der Wohnbevölkerung ermittelt und ausgewiesen.

Die wichtigsten bevölkerungsstatistischen Primär- und Sekundärdaten stammen neben der Volkszählung aus folgenden regelmässigen Vollerhebungen bzw. Verwaltungsregistern von Bund, Kantonen und Gemeinden:

- Meldungen der Zivilstandsämter über Eheschliessungen, Geburten und Todesfälle sowie Meldungen der Gerichte über Ehescheidungen (Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung);
- Meldungen der kommunalen bzw. kantonalen Einwohnerkontrollämter über zu- und weggezogene Schweizerinnen und Schweizer (Wanderungsstatistik);
- Zentrales Ausländerregister (ZAR) des Bundesamtes für Migration (BFM);
- automatisiertes Personenregistratursystem (AUPER)⁴ des BFM für Personen aus dem Asylbereich;
- Informationssystem ORDIPRO für Diplomaten und internationale Funktionäre mit einer Anwesenheitsbewilligung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Anhand dieser Quellen können sowohl die traditionellen Bevölkerungsstatistiken (Statistiken der natürlichen und räumlichen Bevölkerungsbewegung) als auch die Synthesestatistik ESPOP (Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes) erarbeitet werden. Die Hauptaufgabe von ESPOP ist die Ermittlung des jährlichen Bevölkerungsstandes auf verschiedenen räumlichen Ebenen, mit der politischen Gemeinde als kleinster geografischer Erhebungseinheit, nach bestimmten Strukturmerkmalen (Alter, Geschlecht, Zivilstand, Heimat/Nationalität). ESPOP bedient sich dabei teilweise der Methode der «Bevölkerungsfortschreibung» (auch «Bevölkerungsbilanz» oder «Bevölkerungsgesamtrechnung»). Dabei muss mit Hilfe der verschiedenen Komponenten der Bevölkerungsentwicklung (Geburten, Todesfälle, Wanderungen) der aus den vorhandenen Quellen zu einem grossen Teil nicht direkt verfügbare Gesamtbevölkerungsbestand jährlich auf Grund von Schätzwerten errechnet werden.

⁴ ZAR und AUPER werden in den kommenden Jahren zum «Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS)» zusammengeführt werden.

1.1.4 Nutzung der Verwaltungsregister für die Volkszählung und die Bevölkerungsstatistiken: die gegenwärtige Situation

Heute sind die Nutzungsmöglichkeiten der kommunalen und kantonalen Register für die Volkszählung und die Bevölkerungsstatistiken sehr bescheiden. Das BFS hat sich in den vergangenen Jahren im Zusammenhang mit der Volkszählung 2000 eingehend mit der Weiterentwicklung der Erhebungsmethoden beschäftigt. Ein Bericht⁵, der bereits Anfang 1995 einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt wurde, fasst die Studien und Untersuchungen zur Nutzung von Registern zusammen. Er zeigt einen grossen Harmonisierungsbedarf bei den Registern von Kantonen und Gemeinden auf. Die in den meisten Einwohnerregistern enthaltenen Angaben beschränken sich im Wesentlichen auf die Merkmale Alter, Geschlecht, Zivilstand und Heimat/Nationalität. Die in allen Gemeinden der Schweiz einheitlich geführten Registerinformationen enthalten somit nur einen kleinen Teil der benötigten Informationen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es weder eine anerkannte und einheitliche Wohnsitzdefinition noch ein funktionierendes Melde- und Mutationswesen zwischen den Gemeindeverwaltungen bei Weg- und Zuzügen von Einwohnerinnen und Einwohnern gibt. Aus den allermeisten Registern ist ferner nicht ersichtlich, welche Personen gemeinsam in einem Haushalt oder einer Wohnung leben. Auch die Verwaltung von Umzügen innerhalb der gleichen Gemeinde bietet bisweilen Probleme.

Im Weiteren deckt die laufende Bevölkerungsstatistik zwischen den Volkszählungsjahren heute verschiedene Teilbereiche nur ungenügend ab. Als wichtigste Mängel sind insbesondere zu erwähnen:

- Die jährliche Bevölkerungsstatistik kann sich im Bereich der Bestände der Personen schweizerischer Nationalität nur in sehr begrenztem Mass auf Personenregister abstützen und ist auf die Fortschreibungsmethode angewiesen⁶. Je nach Qualität der verwendeten Bewegungsdaten ergeben sich damit bei der Ermittlung der Bestandeszahlen teilweise bedeutende Abweichungen zu individuellen Registerauszählungen auf kommunaler Basis.
- Die jährliche Alters- und Zivilstandsstruktur der Wohnbevölkerung ist auf Gemeindeebene oft nicht verfügbar und auf Kantonsebene teilweise geschätzt. Das heisst, die sozialpolitisch bedeutsame Fortschreibung der Altersentwicklung der Bevölkerung zwischen den Volkszählungsjahren beruht zum Teil lediglich auf Schätzwerten.
- Ein Grossteil der Wanderungsmeldungen der Schweizerinnen und Schweizer wird von den kommunalen Einwohnerregistern nicht in Form von Einzeldaten geliefert. Als Folge davon müssen Alters- und Zivilstandsstruktur dieser Personen geschätzt werden. Eine vollständige Migrationsmatrix (Wanderungsströme zwischen bestimmten Gemeinden, Bezirken oder Grossregionen der Schweiz bzw. zwischen der Schweiz und den einzelnen ausländischen Staaten) ist nicht erhältlich.

⁵ Bundesamt für Statistik, *Erhebungsmethoden in der Volkszählung – eine Untersuchung zur Nutzung von Registerdaten in der Volkszählung 2000*, Bern 1995.

⁶ Im Bereich der ausländischen Bevölkerung ist die Situation dank zentraler Bundesregister um einiges besser.

- Die laufende Bevölkerungsstatistik beruht lediglich auf der statistischen Grundeinheit der Personen. Die Entwicklung und die jährliche Zahl der Haushalte und Familien können nicht ausgewiesen werden.

1.1.5 Vorarbeiten des BFS zur Registerharmonisierung

Im Bereich der Gebäude und Wohnungen waren die Daten in den Gemeinden und Kantonen noch lückenhafter und heterogener. Geeignete Register fehlten weitgehend. Das BFS hat deshalb auf der Grundlage der Daten der Volkszählung 2000 das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister aufgebaut. Dieses dient der Entlastung der Gemeinden und Auskunftsspflichtigen bei zukünftigen Volkszählungen und erlaubt statistische Auswertungen von Grundmerkmalen im Gebäude- und Wohnungsbereich. Es ermöglicht Synergien und Vereinfachungen in den Bereichen der jährlichen Bau- und Wohnbaustatistik sowie der Leerwohnungsstatistik und wird zudem eine Grundlage für die Ziehung von Stichproben bilden. Indem die Nachführung des Registers mit der Bau- und Wohnbaustatistik koordiniert wird, sind Strukturdaten über Gebäude und Wohnungen nicht mehr nur alle zehn Jahre, sondern jährlich verfügbar.

Ferner schafft das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister für Kantone und Gemeinden einen breiten administrativen Nutzen bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben (z.B. Bauverwaltung, Orts- und Zonenplanung, Umweltschutz, Versorgung und Entsorgung durch industrielle Werke, Gebäudeversicherungen, Einsatzplanung bei Notrufzentralen). Die Nachführung und Nutzung des Registers basieren auf einer modernen, transaktionsorientierten Internetapplikation, die den Datenaustausch zwischen Gemeinden, Kantonen und dem Bund ermöglicht. Heute nutzen bereits über 1200 Stellen in den Kantonen und Gemeinden dieses Angebot. In den nächsten Jahren muss allerdings die Qualität der Daten im Register noch verbessert werden, um den Ansprüchen der Verwaltung wie der Statistik vollends zu genügen.

Im Rahmen der Volkszählung 2000 wurden auch die ersten Arbeiten an die Hand genommen, um die Führung der Einwohnerregister in den Kantonen und Gemeinden gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Diese Harmonisierung wurde mangels verbindlicher gesetzlicher Regelungen bis heute auf freiwilliger Basis mittels Unterstützungsbeiträgen aus dem Verpflichtungskredit der Volkszählung 2000 gefördert. Das Parlament hat hierfür 1998 einen Kredit von 2,7 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Die interessierten Gemeinden haben 2001 und 2002 vom BFS einen harmonisierten Datensatz aus der Volkszählung 2000 erhalten, der es erlaubt, ihre Registerinformationen zu standardisieren und eine Verknüpfung zwischen den Wohnungen und Haushalten sowie zum eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister zu realisieren.

Seit Mitte 2004 befasst sich das BFS zudem damit, eine Infrastruktur aufzubauen, welche den Zugang zu zahlreichen in der amtlichen Statistik verwendeten Nomenklaturen und Kodierschlüsseln erlaubt. Von diesen öffentlich zugänglichen Nomenklaturen, einem Updateverfahren per Internet sowie von der (vorerst noch freiwilligen) Nutzung dieser Nomenklaturen in amtlichen Registern verspricht sich das BFS eine Verbesserung der Inhalte amtlicher Register und eine nachhaltige Merkmalsharmonisierung, auch wenn diese zu Beginn noch nicht flächendeckend sein wird. Gegenwärtig steht die Verbreitung der Nomenklaturen «Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz» und «Ausländische Staaten und Gebiete» im Vordergrund.

Ausserdem sind ein Ortsverzeichnis und ein Strassenverzeichnis erhältlich. Später werden weitere Kodierschlüssel und Nomenklaturen folgen, wie z.B. zu Zivilstand, Ausländerausweis, Sprache, Konfession, Ausbildung, Beruf sowie Wirtschaftszweig.

Die Verknüpfung der verschiedenen Register untereinander stellt nach wie vor ein besonderes Problem dar, das noch nicht gelöst ist. Mit dem neuen Gebäude- und Wohnungsregister wurde eine gesamtschweizerisch einheitliche und koordinierte Wohnungsidentifikation verfügbar, welche die Gemeinden gemäss Artikel 10 Absatz 3^{bis} des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992⁷ (BStatG) und Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung vom 31. Mai 2000⁸ über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister auch in den Einwohnerregistern verwenden dürfen. Die Wohnungsidentifikatoren erlauben es, Personen, die gemeinsam in einer Wohnung leben, als Haushalt oder Familie zu identifizieren. Im Rahmen der erwähnten freiwilligen Harmonisierung haben zwar rund 1700 Gemeinden mit Hilfe der Unterstützungsbeiträge des Bundes die Wohnungsidentifikatoren in ihre Einwohnerregister eingebaut. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass diese grosse Investition keine Früchte trägt, wenn keine verbindliche gesetzliche Regelung folgt, welche die Nachführung bei Mutationen sicherstellt und für alle Gemeinden der Schweiz gilt. Wie in Ziffer 1.2.5 ausgeführt, gibt es zudem im Personenbereich noch keine gesamtschweizerisch einheitlichen und eindeutigen persönliche Identifikationsnummern, die eine Verknüpfung der Informationen verschiedener Personenregister bei Bund, Kantonen und Gemeinden für statistische Zwecke zulassen.

Eine Umfrage des BFS bei allen 2800 Gemeinden zum Stand der Harmonisierung der Einwohnerregister im Frühjahr 2005 ergab, dass rund 40 % der Gemeinden harmonisierte Register führen und damit auf freiwilliger Basis die im Anschluss an die Volkszählung 2000 getätigten Investitionen sicherstellen. Im Detail zeigen sich aber noch qualitative Probleme, z.B. bei der vollständigen Führung von gewissen Personenkategorien oder der Verknüpfung mit dem Gebäude- und Wohnungsregister. Auf der anderen Seite zeigt die Umfrage den noch grossen Harmonisierungsbedarf bei den übrigen Gemeinden. Ausserdem hat sich bestätigt, dass immer mehr Kantone zentrale kantonale Datenplattformen mit von den Gemeinden nachgeführten kantonalen Bevölkerungsregistern aufbauen. Während es 1997 erst vier Kantone mit zentralen Bevölkerungsregistern gab, werden bis 2010 voraussichtlich 14–15 Kantone diese Entwicklung vollzogen haben. Dies vereinfacht die Umsetzung der hier vorgeschlagenen Registerharmonisierung. Das BFS ist seit 2001 mit den betreffenden Kantonen in Kontakt, damit die Vorgaben der Registerharmonisierung in diese Projekte einfließen können.

1.2 Zielsetzungen und Nutzen

1.2.1 Voraussetzungen und Zielsetzungen der Registerharmonisierung

Die im Rahmen der Volkszählung 2000, des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters und der Bereitstellung von Nomenklaturen und Kodierschlüsseln erbrachten Vorleistungen und Investitionen des Bundes, aber auch von Kantonen

⁷ SR 431.01

⁸ SR 431.841

und Gemeinden, sind nun auf eine für die Zukunft gesicherte Basis zu stellen. Diese Vorarbeiten bilden somit einen wichtigen Orientierungsrahmen und die Grundlagen für die Gestaltung der zukünftigen Arbeiten. Sie sind nur dann nachhaltig wirksam, wenn auf Grund der hier vorgeschlagenen bundesgesetzlichen Regelungen die Harmonisierung und die koordinierte Führung dieser Register auf gesetzlicher Ebene gesamtschweizerisch geregelt werden.

Um die Register für statistische Zwecke in Zukunft effizienter zu nutzen und die Bevölkering von direkten Befragungen zu entlasten, sind einheitliche Regelungen zu Inhalt, Aktualisierung und Datenqualität der Informationen erforderlich. Zur Erreichung eines Minimalstandards sollen insbesondere die Wohnsitz- und Haushaltsdefinitionen vereinheitlicht sowie eine dauerhafte Verbindung zwischen den Einwohnerregistern und dem Gebäude- und Wohnungsregister hergestellt werden. Die Gemeinden und Kantone sollen überdies verpflichtet werden, untereinander ein funktionierendes Melde- und Mutationswesen einzurichten. Damit wird erst die Fortschreibung von Bestandes- und Strukturdaten auf Registerbasis möglich. Der fortgeschrittene Informatisierungsgrad der Gemeinden und die rasche Entwicklung in der Telekommunikation begünstigen dabei die Verarbeitung, Vernetzung und Übertragung von Registerdaten.

Bei der Harmonisierung und Verknüpfung der Verwaltungsregister geht es allerdings nicht darum, beispielsweise sämtliche Erhebungsmerkmale einer Volkszählung in die Register aufzunehmen und permanent nachzuführen. Erfahrungsgemäss sind nur diejenigen Registermerkmale für die Statistik brauchbar, d.h. vollständig und aktuell geführt, welche die Gemeinden oder die Kantone zur Erfüllung ihrer administrativen Aufgaben benötigen und die im Rahmen der gesetzlichen Verwaltungstätigkeit regelmässig verwendet werden. Erhebungsmerkmale, die nur statistischen Zwecken dienen, aber keinen breiten Nutzen für die Verwaltungsaufgaben generieren, finden in der Regel keine Aufnahme in die Register. Führt ein Register dennoch weitere Merkmale, so sind deren Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität nicht garantiert. Ausgangspunkte sind somit immer administrative Zielsetzungen und Aufgaben, an welche die Statistik dann anknüpfen kann.

Entsprechend dem Informationsauftrag der Volkszählung wird es somit immer Themenbereiche geben, die nicht in den Registern vorhanden sind. Zu denken ist hier insbesondere an die Themenbereiche Verkehr (Pendler, Verkehrsmittel), Bildung (Ausbildungs- und Qualifikationsniveau der Bevölkerung), Erwerbsleben und Sprachen. In der Volkszählung 2010 sollte es jedoch möglich sein, eine reine Registerzählung durchzuführen und nur noch diejenigen Merkmale bei der Bevölkerung zu erheben, die nicht in den Registern vorhanden sind.⁹

Für die Bedürfnisse der jährlichen Bevölkerungsstatistik ist entscheidend, dass die Einwohnerregister nicht nur für die Bestandesanalyse, sondern ebenfalls als Quelle für Bewegungsdaten nutzbar sind. Durch eine statistikgerechte Ausgestaltung der Nachführung der Register sollen aus ihnen mit Hilfe von Mutationsdaten relevante Angaben über die Bevölkerungsentwicklung entnommen werden. Zu denken ist

⁹ Der Bundesrat hat am 10. Juni 2005 einige grundlegende Beschlüsse zur Neukonzeption der Volkszählung 2010 gefällt. Anstelle der Vollerhebung mit Fragebogen soll eine reine Registerzählung durchgeführt werden, in welcher die in den kantonalen und kommunalen Einwohnerregistern enthaltenen Daten zur Bevölkerung direkt genutzt werden. Ergänzend sind für die Nichtregistermerkmale periodische Stichprobenerhebungen in den Jahren 2010–2019 vorgesehen (vgl. Ziff. 1.2.2).

dabei in erster Linie an die Wanderungen der Schweizerinnen und Schweizer, aber auch an die Wanderungen aus dem EU-Raum im Rahmen des freien Personenverkehrs.

Hauptziel auf der technischen Ebene ist der Übergang zur regelmässigen Lieferung von Einzeldatensätzen aus den Einwohnerregistern an das BFS. Solche Einzeldatensätze sind z.B. für die Planung der Zukunft im Bereich der Sozialversicherungen dringend notwendig, wenn man bedenkt, dass die Fortschreibung der Altersentwicklung der Bevölkerung zwischen den Volkszählungsjahren noch heute für zahlreiche Kantone lediglich auf Schätzwerten beruht.

1.2.2 Grundzüge der zukünftigen Bevölkerungsstatistik und der Volkszählungen

Die heutige Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) soll mittelfristig, d.h. ab 2011, durch die auf der Auswertung harmonisierter Personenregister basierende «Neue Bevölkerungsstatistik Schweiz (pop.ch)» ersetzt werden. Im Rahmen des Informationsauftrages von pop.ch sollen alle Informationen produziert werden, die heute bereits von ESPOP angeboten werden. Im Zentrum wird nach wie vor die Ermittlung des jährlichen Bevölkerungsstandes auf verschiedenen subnationalen räumlichen Ebenen der Schweiz nach bestimmten Strukturmerkmalen stehen. Ein weiterer integraler Bestandteil wird die Migrationsstatistik bzw. die vertiefte Analyse der internationalen und innerstaatlichen Wanderungsströme sein, deren Vielschichtigkeit und Komplexität durch die bestehenden Statistiken nur unvollständig erfasst werden. In verschiedenen Bereichen sollen zudem neue Informationen bereitgestellt und Lücken geschlossen werden:

- Bevölkerungsstand auf Gemeindestufe (und weiteren Ebenen bzw. Regionalisierungen, welche auf der Basiseinheit der Gemeinde beruhen, wie z.B. Bezirken, Kantonen, Grossregionen, Agglomerationen, MS-Regionen¹⁰, Sprachregionen, Gemeindetypologie usw.) nach Alter, Geschlecht, Nationalität und Zivilstand sowie nach den Wohnsitzbegriffen von Niederlassung und Aufenthalt;
- Zu- und Wegzüge der Schweizerinnen und Schweizer nach Alter, Geschlecht und Zu- und Wegzugsgemeinden, -regionen und -staaten;
- jährliche Anzahl und Grösse sowie Typ der Haushalte in den Gemeinden;
- Geokodierung ausgewählter Daten der laufenden Bevölkerungsstatistik (ermöglicht durch die Verbindung von Einwohnerregistern mit dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister GWR)¹¹;
- eine Bevölkerungsgesamtrechnung, d.h. die Verbindung von Bestandes- und Bewegungsdaten zu einem kohärenten Bilanzsystem.

¹⁰ Regionalisierung zur Analyse der räumlichen Mobilität («Mobilité Spatiale»): Bundesamt für Statistik, Die Raumgliederungen der Schweiz, Bern 1997.

¹¹ Durch die Verbindung von GWR und Einwohnerregistern wird die Geokodierung der Bevölkerungsdaten möglich, was bisher nur alle 10 Jahre der Volkszählung vorbehalten war. Dadurch eröffnen sich ganz neue Perspektiven in der Auswertung und Nutzung der jährlichen Bevölkerungsstatistik im Bereich der raumbezogenen Datenanalysen.

Die periodische Auswertung der Einwohnerregister wird zukünftig zu einem Eckpfeiler der Bevölkerungsstatistik. Der Einwohnerregisterauszug für pop.ch kann in bestimmten Zeitintervallen mit weiteren Registerzählungen bzw. zusätzlichen Erhebungen verknüpft werden. Die jährliche Übernahme von Einwohnerregister-Auszugsdateien wird somit zu einer regelmässigen und flächendeckenden Personen- und Haushaltserhebung. Diese kann mit den Daten aus dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister ergänzt werden, wodurch periodisch und bei Bedarf häufiger als bisher eine reine Registervolkszählung ohne Belastung der Befragten realisiert werden kann. Im Weiteren sollen die Nichtregistermerkmale gemäss Vorschlag des Bundesrates vom 10. Juni 2005 in den Jahren 2010–2019 mit zusätzlichen jährlichen bzw. im Zwei- bis Vierjahresrhythmus durchzuführenden Stichprobenerhebungen ergänzt werden. Auf Wunsch können dabei die Kantone auf eigene Kosten die Stichprobenerhebung aufstocken. Damit können die zusätzlichen Informationen, die nicht in den Registern enthalten sind, inhaltlich detaillierter und aktueller als bisher (nur alle 10 Jahre) erfasst werden. Schliesslich werden die Daten zur räumlichen Bevölkerungsbewegung aus den Registerauszügen gewonnen und zu einer umfassenden Wanderungsstatistik zusammengeführt, welche vertiefte Analysen der internationalen und innerstaatlichen Wanderungsströme erlaubt.

Die Auswertung der Einwohnerregister wird die etablierten Erhebungen der natürlichen Bevölkerungsbewegung allerdings nicht ersetzen können, da diese zusätzliche Merkmale erfassen, die in den Einwohnerregistern nicht enthalten sind (z.B. Rangfolge einer Geburt, Ehedauer im Zeitpunkt der Scheidung usw.), und somit wesentliche Grundinformationen über den sozialen Wandel liefern. Die im EJPD aufgebaute zentrale schweizerische Zivilstandsdatenbank INFOSTAR (Informatisiertes Standesregister im Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen)¹² wird hingegen zu einer Neukonzeption der Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung führen. Auch für die ESPOP-Nachfolgestatistik pop.ch wird INFOSTAR im Bereich des personenbezogenen Standesregisters längerfristig neue Zukunftsperspektiven eröffnen. INFOSTAR soll auf angemessene Weise in die zukünftige Bevölkerungsstatistik integriert werden.

1.2.3 Nutzen für die Bevölkerungsstatistiken und die Volkszählungen ab 2010

Als Ergebnis der Registerharmonisierung wird die Belastung der Bevölkerung und der Gemeinden ab der Volkszählung 2010 reduziert. Die laufende Bevölkerungsstatistik erhält die Möglichkeit, regelmässig Strukturdaten aus allen kommunalen bzw. kantonalen Einwohnerregistern zu beziehen und den Bevölkerungsstand nach bestimmten Strukturmerkmalen einheitlich für das ganze Territorium der Schweiz auszuweisen. Somit müssen die Bevölkerungsbestände nicht mehr geschätzt bzw. jährlich fortgeschrieben werden.

Im Bereich der räumlichen Bevölkerungsbewegung wird eine Auswertung von harmonisierten Einwohnerregistern ebenfalls entscheidende Qualitätsverbesserungen gegenüber dem heutigen Stand bringen. Zu- und Wegzugsmeldungen können unter

¹² Mit der zentralen Datenbank INFOSTAR wurde die Zentralisierung aller bisher lokal geführten Zivilstandsregister realisiert. Die Zivilstandsämter werden als dezentrale Dateneingabestellen an eine zentrale Datenbank beim Bund angeschlossen.

Vermeidung von Doppelzählungen oder Untererfassungen von Einwohnerinnen und Einwohnern zu einer gesamtschweizerischen Wanderungsstatistik zusammengeführt werden.

Die Verwendung von harmonisierten Verwaltungsregistern bietet noch weitere neue Informationsdimensionen für die Bevölkerungsstatistik. So werden insbesondere Längsschnittuntersuchungen (Kohorten- und Lebenslaufanalysen) ermöglicht. Die vernetzte Auswertung vorhandener Registerdaten (z.B. Merkmale aus Einwohnerregistern verknüpft mit Merkmalen aus dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister) macht überdies neue Synthesestatistiken möglich. Während Direkt-erhebungen wegen ihres finanziellen Aufwands nur relativ selten durchgeführt werden können, lassen sich Registererhebungen grundsätzlich kontinuierlich durchführen und ermöglichen so eine «rollende» Statistik. Dies entspricht den heutigen Erfordernissen, denn in einer Zeit des immer rascheren gesellschaftlichen Wandels gewinnen aktuelle Planungs- und Entscheidungsgrundlagen immer mehr an Bedeutung.

1.2.4 Nutzen für die Stichprobenerhebungen des BFS bei Personen und Haushalten

Seit Mitte der 90er Jahre ist das BFS bei den als Stichprobenerhebungen durchgeführten Haushaltsbefragungen bestrebt, verwandte Themen zu bündeln und in einzelnen Erhebungsgefässen zu multithematischen Befragungen zusammenzufassen. So werden seit 1996 im Rahmen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) jährlich rotierend die Themen «Weiterbildung», «unbezahlte Arbeit» und «Migration» abgefragt. Dies ermöglichte beispielsweise den Verzicht auf den 1993 noch unabhängig durchgeführten Mikrozensus «Weiterbildung». Im Jahr 2002 kam das Modul «soziale Sicherheit» hinzu. Weitere Beispiele für eine erfolgreiche Integration von verschiedenen Themen sind die Gesundheitsbefragung 97 und die Einkommens- und Verbrauchserhebung 98 (EVE98), die beide jeweils ein Modul zu den Lebensbedingungen aufnahmen. In die EVE98 wurde zudem ein Modul zum Reiseverhalten integriert.

In diesem Zusammenhang verfolgt das BFS eine neue Strategie der Datenbeschaffung mit dem Ziel, im Rahmen des Gesamtkonzeptes Personen- und Haushaltserhebungen ein integriertes statistisches Informationssystem aufzubauen. In Zukunft soll eine noch weiter gehende Koordination und Integration von Befragungen bei Haushalten erfolgen. Vorgesehen ist ein System von aufeinander abgestimmten Haushaltserhebungen, das zudem ab 2007 mit Blick auf die Umsetzung des bilateralen Statistikabkommens durch eine europaweit koordinierte Erhebung zu Einkommen und Lebensbedingungen (SILC – Statistics on Income and Living Conditions) vervollständigt wird. Eine Koordination der Erhebungen bei den Haushalten ist auch hinsichtlich der zwischen 2010 und 2019 angestrebten, die Volkszählung ergänzenden Stichprobenerhebungen erforderlich (vgl. Ziff. 1.2.2). Durch eine weitgehende Standardisierung der Methoden und durch die Einführung von obligatorischen Kernvariablen soll es möglich werden, die Datensätze der verschiedenen Erhebungen für bestimmte Auswertungen zusammenzulegen und insbesondere auf regionaler Stufe differenzierter auszuwerten. Ohne zusätzliche Kosten und Belastung der Befragten entsteht so ein bedeutend grösserer Nutzen.

Die konsequente Umsetzung dieser Strategie verbessert die Relevanz, Genauigkeit und Vergleichbarkeit der statistischen Informationen deutlich. Harmonisierte Einwohnerregister sind bei diesen Erhebungen eine Grundvoraussetzung für die Stichprobenziehung, für die Hochrechnung und Gewichtung der Resultate sowie für die Gewinnung von Primärdaten für die statistischen Auswertungen. Zudem soll mit dem RHG die Grundlage für ein neues Stichprobenadressregister geschaffen werden.

1.2.5 Einheitliche Personenidentifikatoren für die Statistik und die amtlichen Register

Für die Statistik sind harmonisierte und koordinierte Personenidentifikatoren unerlässlich, um die bereits vorhandenen Angaben über die Bevölkerung in den verschiedenen administrativen Registern von Bund, Kantonen und Gemeinden für statistische Zwecke verknüpfen zu können. Dies um den Befragungsaufwand für statistische Erhebungen bei der Bevölkerung und in den Gemeinden zu reduzieren. Im Weiteren sind Personenidentifikatoren nötig, um bei statistischen Vollerhebungen Doppelzählungen und Untererfassungen auszuschliessen. Dank der Identifikatoren können überdies die Anonymität der Individuen und der Datenschutz bei statistischen Erhebungen optimal sichergestellt werden¹³.

Im Lauf der Arbeiten am Registerharmonisierungsgesetz wurde deutlich, dass das Vorhaben zur Einführung eines einheitlichen Personenidentifikators mit zahlreichen anderen Projekten der Bundesverwaltung verbunden ist. Als im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre Artikel 65 Absatz 2 formuliert wurde, ging es in Erfüllung der Motion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vor allem darum, die amtlichen Register bei Bund, Kantonen und Gemeinden für statistische Zwecke besser zu erschliessen und nutzbar zu machen¹⁴. In der Zwischenzeit sind zahlreiche neue Entwicklungen im technologischen Bereich sowie neue Anforderungen und Bedürfnisse im Rahmen von E-Government entstanden. Sie machen deutlich, welche Schlüsselstellung die Einwohnerregister der Gemeinden und Kantone nicht nur im statistischen Bereich, sondern auch als unersetzliche Quellen im Bereich des E-Governments bei Bund, Kantonen und Gemeinden einnehmen. Eine zukünftige elektronische Abstimmung («Vote électronique») muss beispielsweise auf harmonisierten und koordinierten Stimmregistern basieren, die ihrerseits auf den kantonalen und kommunalen Einwohnerregistern fussen.

In zahlreichen Projekten in der Bundesverwaltung, die entweder im Einwohnerbereich¹⁵ oder im Bereich der Sozialversicherungen¹⁶ angesiedelt sind, wird gegenwärtig geplant, Personenidentifikatoren einzuführen oder zu revidieren. Eine ver-

¹³ Zur Funktion und Bedeutung von Personenidentifikatoren in anderen Ländern siehe auch Ziffer 1.3.

¹⁴ Der Bundesrat hat jedoch bereits 1996 darauf hingewiesen, dass ein Statistik- und Harmonisierungsartikel in der neuen Bundesverfassung auch zur Unterstützung einer effizienten Verwaltungsführung in den Gemeinden und Kantonen dienen soll: siehe Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung (96.091), Kommentar zu Artikel 79 (BBl 1997 I 1).

¹⁵ INFOSTAR, ZEMIS, Elektronische Identitätskarte eID, Guichet virtuel.

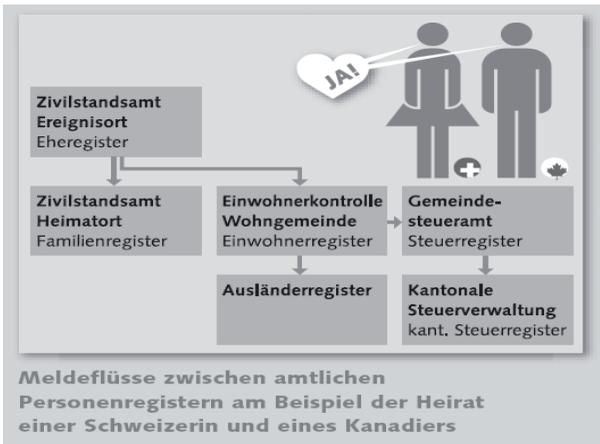
¹⁶ Versichertenkarte im Krankenversicherungsbereich, Revision der AHV-Versichertennummer.

stärkte Koordination von Personenidentifikatoren wird grundsätzlich in allen diesen Projekten aus administrativen Gründen befürwortet. Diese Auffassung teilen auch zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter von Verwaltungen in Kantonen und Gemeinden. Ein gesamtschweizerisch koordiniertes Personenidentifikatorsystem ist für den Vollzug von gesetzlichen Aufgaben von hohem Nutzen, weil es der Vereinfachung der Registerführung und des Datenaustausches zwischen den bestehenden Registern sowie der Optimierung der Verwaltungsführung im Sinne einer effizienten und bürgernahen Administration dient. Dies zeigen insbesondere auch die Erfahrungen in den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und Österreich, die gleichzeitig aufgebaute Datenschutzvorschriften kennen.

In der Schweiz wird die Bevölkerung im Unterschied zu anderen Ländern aus historischen Gründen nicht in einem einzigen, zentralen Bevölkerungsregister erfasst. Vielmehr bestehen ganz unterschiedliche Gefässe auf drei verschiedenen staatlichen Ebenen: die Einwohnerregister (Gemeinden/Kantone), INFOSTAR (Kantone/Bund) sowie ZEMIS, ORDIPRO und VERA (Bund). Diese Register tauschen in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben bereits heute grosse Datenmengen untereinander aus. Allerdings ist dieser Datenaustausch mangels einer sicheren und eindeutigen Identifikation der Personen durch zahlreiche Medienbrüche¹⁷ geprägt. Das heisst, die elektronisch vorhandenen Daten müssen zum Beispiel bei Umzügen immer wieder ab Papier von Hand neu erfasst und kontrolliert sowie in Zweifelsfällen bei der Person oder einer anderen Amtsstelle rückgefragt werden. Die folgende Graphik 1 zeigt eine solche gesetzlich geregelte Datenkommunikation.

Graphik 1

Beispiel einer gesetzlich vorgesehenen Datenkommunikation



¹⁷ Unter einem Medienbruch versteht man einen Wechsel des informationstragenden Mediums innerhalb eines Informationsverarbeitungsprozesses. Er unterbricht den Geschäftsablauf dadurch, dass Daten in einer anderen Form weitergereicht werden müssen, als sie empfangen wurden. Ein Medienbruch entsteht z. B. dann, wenn elektronisch vorhandene Informationen auf Papier ausgedruckt und weiterverarbeitet werden, um dann von Hand wieder in einem anderen IKT-System erfasst zu werden.

Die heutige gesetzlich geregelte Datenkommunikation wird durch die vorgeschlagene Einführung der neuen Sozialversicherungsnummer (SVN) in diese Register wesentlich vereinfacht und erleichtert.

Die Qualität der Registerdaten wird durch die Vermeidung von fehleranfälligen Medienbrüchen verbessert. Gleichzeitig werden die föderalistisch gewachsenen Strukturen des Registersystems nicht tangiert. Die heutigen registerführenden Stellen bleiben weiterhin für die Führung ihrer Register verantwortlich. Schliesslich lassen sich die bereits bestehenden Regelungen des Datenschutzes einfacher und transparenter umsetzen und kontrollieren, der Daten- und Persönlichkeitsschutz wird mithin besser gewährleistet. Der elektronische Datenaustausch bietet mehr Sicherheit als die bestehenden Abläufe mit Papier.

1.2.6 E-Government: Verwaltungsnutzen ausserhalb der Statistik

Das Registerharmonisierungsgesetz wird auch im administrativen Bereich einen Nutzen beim Vollzug von gesetzlichen Aufgaben generieren, wengleich der verfassungsmässige Rahmen auf Grund der geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen eng gesteckt ist. Für eine umfassende Regelung des Einwohnerkontrollwesens der Schweiz auf administrativer, organisatorischer und technischer Ebene, d.h. für ein «Bundesgesetz über die Führung der Einwohnerregister», welches der Schweizerische Verband der Einwohnerkontrollen begrüssen würde, fehlen die Kompetenzen. So hat der Bund heute beispielsweise keine Organisationskompetenz bei den Einwohnerregistern und keine direkte Kompetenz im Bereich der Meldepflichten der schweizerischen Bevölkerung. Artikel 65 BV gibt ihm jedoch die Kompetenz, die Grundanforderungen für statistische Zwecke zu regeln (Inhalt der Register, Merkmale, Qualität und Aktualität der Daten¹⁸, Identifikatoren zur Verknüpfung von Registerdaten).

Auch wenn sich das vorgeschlagene RHG primär auf die Nutzung der Register für statistische Zwecke bezieht, wird es indirekt auch eine positive Auswirkung auf die Nutzung der Register für administrative Zwecke haben. Vom vereinfachten Datenaustausch zwischen den Registern durch die Standardisierung der Informationen und von den Vorgaben zu Qualität und Aktualität der Daten werden letztlich auch die registerführenden Stellen profitieren. Die angestrebte Harmonisierung und Koordination der Register wird zusammen mit der Einführung eines einheitlichen Bevölkerungsidentifikators in Form der SVN als Nebenwirkung einen Beitrag zur Optimierung der Verwaltungskultur der Schweiz leisten und einen Schritt in Richtung einer integrierten Informationsverwaltung ermöglichen, wie dies in der Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft vorgesehen ist.

¹⁸ Diese Kompetenz ermächtigt den Bund, u. a. Grundsätze zur Meldepflicht und zur Aktualisierung der Register festzulegen.

1.2.7

E-Government: Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger

Die Bürgerinnen und Bürger erwarten heute von der öffentlichen Verwaltung, ein breites Angebot von Dienstleistungen nutzen und komplette Verwaltungsangelegenheiten (z.B. vom Antrag bis zur Entscheidung) zu Hause vom Computer aus – unabhängig von Schalteröffnungszeiten – erledigen zu können.

Zu denken ist auch an künftige Internet-Anwendungen, die es der Bevölkerung ermöglichen, bei Umzügen die Ab- und Anmeldung den Gemeinden mitzuteilen. Mit solchen nach dem Motto «die Daten sollen laufen, nicht die Bürger» konzipierten Angeboten können die von vielen Bürgerinnen und Bürgern als lästig empfundenen Behördengänge reduziert oder sogar überflüssig werden. Doch auch hier fehlen bis heute gesamtschweizerisch koordinierte Personenidentifikatoren für eine sichere Identifikation der Transaktionspartner. Ohne Schaffung der nötigen Voraussetzungen sind die Erwartungen der Öffentlichkeit an das E-Government nicht erfüllbar. Das RHG trägt dazu bei, dass die kundenfreundliche und rechtswirksame Abwicklung von Transaktionen im Bereich des elektronischen Verkehrs mit den Behörden wesentlich erleichtert wird.

Eine digitale Identität ermöglicht rechtswirksame Handlungen per Internet. Das Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003¹⁹ über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur sowie die zugehörige Verordnung vom 3. Dezember 2004²⁰ sind am 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Zusammen mit der durch die Bürgerinnen und Bürger wahlfrei verwendbaren SVN wären damit die Voraussetzungen für die Vergabe von Schlüsselzertifikaten gegeben, die als digitale Identitäten eingesetzt werden können.

1.3

Ein Blick ins Ausland

Die skandinavischen Staaten (Dänemark, Finnland, Schweden, Norwegen) gehören weltweit zu den Ländern mit der längsten Tradition von registerbasierten statistischen Erhebungen. Nach dem 2. Weltkrieg wurden in mehreren Phasen IKT-gestützte lokale Einwohnerregister aufgebaut. Diese sind landesweit vernetzt, mit persönlichen Identifikatoren versehen und somit für die Bevölkerungsstatistik nutzbar. Zudem wurde in allen vier Staaten zusätzlich auch je ein zentrales Einwohnerregister geschaffen. Dabei ist zu beachten, dass für statistische Auswertungen nicht direkt auf die Einwohnerregister zugegriffen wird. Vielmehr führen die nationalen statistischen Ämter unabhängige «statistische Bevölkerungsregister», die regelmässig von Einwohnerregisterauszügen gespeist, aber auch aus zusätzlichen Quellen (z.B. Geburts- und Todesscheine) ergänzt werden (siehe dazu Danmarks Statistik, 1995²¹, Eurostat, 1995²², Statistics Sweden, 1999²³). Die Übernahme von Verwal-

¹⁹ SR 943.03

²⁰ SR 943.032

²¹ Danmarks Statistik, *Principle Frame for the Establishment of a National Population Statistics System*, Kopenhagen 1995.

²² Eurostat, *Statistics on Persons in Denmark. A Register-Based Statistical System*, Luxemburg 1995.

²³ Statistics Sweden, *Registers in Official Statistics: A Swedish Perspective*, Arbeitspapier zum ECE/Eurostat-Arbeitstreffen über die Nutzung von Registern und administrativen Daten in der Bevölkerungs- und Sozialstatistik, Genf 1999.

tungsdaten in statistische Register ist ausserdem mit zahlreichen methodologischen Arbeiten verknüpft (z.B. Kohärenz- und Validitätskontrollen, Behandlung von fehlenden Angaben usw.).

Neben dem Einwohnerbereich sind auch in zahlreichen anderen Verwaltungszweigen Datenbanken aufgebaut worden (z.B. Steuer-, Bildungs- und Beschäftigtenregister, Gebäude- und Wohnungsregister). Das entscheidende Element dabei ist die einheitliche Verwendung einer eindeutigen Personenidentifikationsnummer (PIN) in nahezu allen Verwaltungsregistern, womit die Verknüpfung von Informationen aus verschiedenen Registern sichergestellt wird und neue Synthesestatistiken möglich werden (siehe dazu Statistics Finland, 1999²⁴).

Das Einwohnermeldesystem der Niederlande (GBA) basiert seit Oktober 1994 vollständig auf einem elektronischen Datenaustausch und wird dezentral von den Gemeinden geführt, d.h. es kommt ohne ein zentrales Register aus. Der entscheidende Punkt ist auch hier die Verwendung einer eindeutigen PIN und eine koordinierte Methode zur Nachführung aller Ortswechsel bei Umzügen. Das IKT-Netz, welches die einzelnen Gemeinden und die Benutzerinnen und Benutzer von Bevölkerungsdaten miteinander verbindet, wurde von der Zentralregierung entwickelt. Der Datenaustausch erfolgt standardisiert (Electronic Data Interchange) mittels E-Mail (siehe dazu Statistics Netherlands, 1999²⁵). Das Statistische Amt der Niederlande erhält ausgewählte, für die Bevölkerungsstatistik relevante Daten aus dem Einwohnermeldesystem: pro Kalenderjahr einen Bestandes- und Strukturauszug der Gesamtbevölkerung per 1. Januar und in regelmässigen Abständen Daten über die demografischen Ereignisse (Geburten, Todesfälle, Wanderungen, Heiraten usw.).

1.4 Ergebnisse der Vernehmlassungsverfahren

1.4.1 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum RHG

Die Vernehmlassung zum Entwurf des RHG wurde vom 22. Januar bis zum 30. April 2003 durchgeführt. Der Bundesrat orientierte am 12. März 2004 über die Ergebnisse zum Vernehmlassungsverfahren und veröffentlichte gleichzeitig einen ausführlichen Auswertungsbericht²⁶.

Der Entwurf hat ein breites und sehr positives Echo gefunden. 49 von 85 begrüssteten Stellen haben sich geäussert. Dazu gingen 17 spontane Stellungnahmen ein. Die Gesamtzahl der Antworten liegt somit bei 66. Die grosse Mehrheit der Befragten begrüsstete den Gesetzesentwurf und ist mit der Weiterführung der Arbeiten einverstanden.

²⁴ Statistics Finland, *New Statistics Made Possible by the Use of Registers*, Arbeitspapier zum ECE/Eurostat-Arbeitstreffen über die Nutzung von Registern und administrativen Daten in der Bevölkerungs- und Sozialstatistik, Genf 1999.

²⁵ Statistics Netherlands, *Dutch Population Statistics Based on Population Register Data*, Arbeitspapier zur Europäischen Bevölkerungskonferenz, Den Haag 1999.

²⁶ *Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister*, EDI, Bern, März 2004.

Zweck und Zielsetzung

Die Registerharmonisierung zu statistischen Zwecken wurde von allen Kantonen, der Mehrheit der politischen Parteien, die Stellung genommen haben, den Gemeinde- und Einwohnerkontrollverbänden, den Arbeitgeberverbänden²⁷, den weiteren Organisationen und Verbänden, den Kreisen der Wissenschaft und Forschung sowie den Kirchen und religiösen Gemeinschaften begrüsst. Die Kantone, politischen Parteien, Gemeinde- und Einwohnerkontrollverbände sowie Kirchen und religiöse Gemeinschaften waren zudem mehrheitlich der Auffassung, dass diese Harmonisierung auch einen administrativen Nutzen bringen soll.

Die meisten statistischen Ämter forderten den Zugriff auf die Rohdaten des BFS, um ihre eigenen kantonalen Erhebungen durchzuführen. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt dieses Anliegen. Zu den übrigen Artikeln im Statistikbereich gab es keine weiteren Bemerkungen oder besonderen Einwände.

Vorgabe von Normen und Liste der Merkmale

Die Einführung von Normen und Standards in einem amtlichen Merkmalskatalog sowie die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Liste der obligatorisch in den Einwohnerregistern zu führenden Merkmale wurden von allen Kantonen und der Gruppe der weiteren Organisationen und Verbände, von der Mehrheit der politischen Parteien, der Gemeinde- und Einwohnerkontrollverbände, der Arbeitgeberverbände und von den Kirchen und religiösen Gemeinschaften unterstützt. Die Liste der Merkmale muss für die Mehrheit aus Gründen der Transparenz und Stabilität auf Gesetzesstufe verankert sein.

Im Wesentlichen wurde auch der Inhalt der obligatorischen Merkmalsliste von den allermeisten Teilnehmerinnen und Teilnehmern befürwortet. Einige wünschten jedoch, dass bestimmte Merkmale auf der Liste hinzugefügt oder gestrichen werden. Insbesondere die Kirchen sowie die meisten Kantone, die sich explizit zum Merkmal «Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft» ausgesprochen haben, wünschten dessen Aufnahme in die Liste der obligatorischen Merkmale. Demgegenüber waren die kantonalen Datenschutzstellen der Ansicht, dass die im Entwurf enthaltene Merkmalsliste an der Obergrenze dessen liege, was zu statistischen Zwecken verlangt werden könne. Der Entwurf nimmt das Anliegen der Kirchen auf, zumal die Information über die Zugehörigkeit zu einer Landeskirche in den allermeisten Einwohnerregistern vorhanden ist.

Elektronisches Meldewesen

Die vorgeschlagenen Regelungen zum elektronischen Datenaustausch zwischen den Registern im Falle von Zu- und Wegzügen stiessen auf breite Zustimmung. Die eingegangenen Antworten stimmten überein, dass die Kommunikation verschlüsselt erfolgen muss und der Datenschutz zu wahren ist. Einige Stellungnahmen regten an, zur Gewährleistung des Datenschutzes eine zwingende Information der betroffenen Bürgerinnen und Bürger einzuführen, damit diese gegebenenfalls von ihrem Berichtigungsrecht Gebrauch machen können. Mit Blick auf die ohnehin bestehende Datenschutzgesetzgebung bei Bund und Kantonen ist jedoch eine zusätzliche Norm im Rahmen des RHG nicht notwendig.

²⁷ Die Arbeitnehmervverbände haben nicht Stellung genommen.

Darüber hinaus sollte die Einrichtung eines elektronischen Abrufverfahrens zwischen Zivilstandsämtern und Einwohnerkontrollen aus Sicht der Zivilstandsämter und der Gemeinde- und Einwohnerkontrollverbände im Gesetzesentwurf ergänzt werden. Dieser Vorschlag kann leider nicht berücksichtigt werden. Artikel 65 Absatz 2 der Bundesverfassung bildet keine genügende Grundlage für dieses Anliegen.

Meldepflichten

Die gesamtschweizerische Vereinheitlichung der persönlichen Meldepflicht der Bürgerinnen und Bürger wurde von der Mehrheit der Kantone, politischen Parteien, Gemeinde- und Einwohnerkontrollverbände und weiterer Organisationen und Verbände befürwortet. Der Einspruch einer kleinen Minderheit betraf die in der Verfassung festgelegte Kompetenzaufteilung. Artikel 65 Absatz 2 BV reiche in diesem Bereich nicht als Grundlage für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus.

Die subsidiäre Meldepflicht für Arbeitgeber und Immobilienverwaltungen bei Zuzügen wurde von den betroffenen Arbeitgeber- und Immobilienkreisen vor allem aus Gründen des Aufwandes beanstandet. Aus der Sicht der Gemeinde- und Einwohnerkontrollverbände sollte diese Meldepflicht hingegen sogar generell verankert werden, d.h. nicht nur subsidiär auf Fälle beschränkt werden, bei denen die persönliche Meldepflicht nicht erfüllt wird. Die Kantone haben mehrheitlich keine negativen Bemerkungen zur subsidiären Auskunftspflicht formuliert. Es wird nun vorgeschlagen, die subsidiäre Auskunftspflicht als verhältnismässige und praktikable Lösung zwischen den beiden gegensätzlichen Positionen beizubehalten und es den Kantonen zu überlassen, weiter gehende Bestimmungen zu erlassen.

Haushalts-, Wohnungs- und Gebäudeidentifikatoren

Die Einführung eines Haushalts- und Wohnungsidentifikators in den Einwohnerregistern wurde von der Mehrheit der Kantone, politischen Parteien sowie Gemeinde- und Einwohnerkontrollverbände befürwortet. Einige weisen jedoch auf den Aufwand und die möglichen Schwierigkeiten bei der Nachführung solcher Daten hin. Als unproblematisch wurde die Führung von Gebäudeidentifikatoren aus dem Gebäude- und Wohnregister des BFS betrachtet.

Personenidentifikator

Die Schaffung eines eidgenössischen Personenidentifikators für administrative Zwecke, der gleichzeitig für statistische Zwecke genutzt wird, wurde grossmehrheitlich positiv beurteilt. Die meisten Antwortenden erachteten einen Personenidentifikator in der heutigen Informationsgesellschaft als unerlässlich für die Weiterentwicklung von E-Government. Nach der Ansicht der überwiegenden Mehrheit der Befragten darf der Personenidentifikator nicht auf rein statistische Zwecke beschränkt werden, sondern sollte vor allem für administrative Zwecke im täglichen Vollzug von gesetzlichen Aufgaben eingesetzt werden können.

Lediglich die Vereinigung der kantonalen Datenschutzbeauftragten und drei Kantone waren gänzlich gegen die Einführung von Personenidentifikatoren für administrative Zwecke. Sie warnten insbesondere vor der Gefahr, dass mit deren Hilfe Daten widerrechtlich verknüpft werden könnten. Immerhin haben aber zwei dieser drei Kantone bereits einen eigenen kantonalen Personenidentifikator eingeführt. Mehrere Befragte unterstrichen die Bedeutung des Persönlichkeitsschutzes und

machten ihre definitive Zustimmung von den zu treffenden Massnahmen beim Datenschutz abhängig.

Kostenverteiler

Die nach der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen übliche Kostenverteilung wurde von einer grossen Mehrheit der Konsultierten in beiden Vernehmlassungen bedauert und vehement kritisiert. Der Bund sollte ihrer Meinung nach eine namhafte finanzielle und logistische Unterstützung bieten, insbesondere in Bezug auf die Investitionskosten. Der Bund profitiere mehr von der Harmonisierung als die Kantone und Gemeinden. Die finanzielle und logistische Beteiligung des Bundes an der Harmonisierung der Register ist insbesondere für die Kantone und Gemeindeverbände eine unabdingbare Voraussetzung für die erfolgreiche und nachhaltige Umsetzung des Gesetzes.

Auf Grund der Finanzlage des Bundes wird in der Vorlage jedoch an der üblichen Kostenverteilung festgehalten.

1.4.2 Ergebnisse des zweiten Vernehmlassungsverfahrens zum Personenidentifikator

Der Bundesrat wollte den beim Personenidentifikator geäusserten Bedenken hinsichtlich des Persönlichkeitsschutzes mit einem zweiten, separaten Gesetzesvorschlag über sektorielle Personenidentifikatoren (SPIN) Rechnung tragen. Dieser Entwurf ist jedoch in der Vernehmlassung vom Sommer 2004 (26. Mai bis 23. Juli) auf breite Ablehnung gestossen²⁸. Die vorgeschlagene Aufteilung in sechs Registersektoren mache auf Kantons- oder Gemeindeebene keinen Sinn, weil vielerorts mit integrierten Gesamtlösungen gearbeitet wird. Wenig Verständnis fand insbesondere die Sektoralisierung in Einwohnerregister und Steuerregister, eine Trennung auf der Ebene der Identifikatoren (nicht bei der Registerführung an sich), die es in der Realität der Kantone und Gemeinden im Zeitalter der IKT nicht mehr gibt. Diejenigen Kantone, die in den letzten Jahren in die Entwicklung von kantonalen Datenplattformen investiert haben, lehnten es aus Kosten- und Aufwandgründen kategorisch ab, für den Datenverkehr mit dem Bund sechs zusätzliche Bundesidentifikatoren in ihre Register und Systeme einzubauen. Sie lehnten es auch ab, ein neues aufwändiges System aufzubauen, das bei jedem gesetzlichen Datenaustausch prüfen muss, welcher sektorielle Identifikator für welches Register und wem mitgeteilt werden darf.

Die kantonalen Datenschutzbeauftragten und die SVP lehnten die Vorlage aus der Befürchtung ab, der Persönlichkeitsschutz werde erschwert, sowie aus Sorge um die individuelle Freiheit. CVP und CSP befürworteten die Vorlage, die SP äusserte sich skeptisch und meldete Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes an, und die FDP hat keine Stellungnahme eingereicht.

²⁸ *Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Bundesgesetzes über die sektoriellen Personenidentifikatoren (SPIN)*, EDI, Bern, Oktober 2004.

Eine breite Zustimmung hinsichtlich Notwendigkeit und Nutzen fand die Einführung eines Personenidentifikators im Bereich der Bevölkerungsregister zwecks Koordination der kantonalen und kommunalen Einwohnerregister mit den grossen Bundespersonenregistern im Zivilstandswesen und im Ausländerbereich.

1.4.3 Folgerungen aus den beiden Vernehmlassungsverfahren für den Personenidentifikator

Auf der Grundlage dieser zweiten Vernehmlassung wird nun auf die Einführung von sektoriellen Personenidentifikatoren verzichtet und vorgeschlagen, die neue, vollständig anonymisierte AHV-Versichertennummer (Sozialversicherungsnummer, SVN) in den vom RHG bezeichneten Personenregistern zu verwenden. Die derzeitige AHV-Nummer ist bereits heute in den amtlichen Personenregistern weit verbreitet und in der Bevölkerung gut verankert. Sie wird zu verschiedenen Zwecken in den Registern geführt, z.B. wird sie in zahlreichen kantonalen Steuerregistern und in Einwohnerregistern verwendet. Damit auch die SVN einen breiten Nutzen in den Kantonen entfalten kann, soll sie von den Kantonen zum Vollzug ihrer gesetzlichen Aufgaben verwendet werden können.

Die Gesetzesgrundlagen für die neue AHV-Versichertennummer sowie der Verwendungszweck innerhalb und ausserhalb des Sozialversicherungsbereichs werden im AHV-Gesetz²⁹ festgelegt. Die entsprechenden Änderungen werden voraussichtlich Ende 2005 vom Bundesrat verabschiedet und gleichzeitig mit dieser Vorlage dem Parlament vorgelegt.

1.5 Umsetzung

Das Hauptziel des Gesetzesentwurfs liegt in der Schaffung einer modernen Rechtsgrundlage, um die Nutzung der kantonalen und kommunalen Einwohnerregister für statistische Zwecke zu regeln. Dieses Ziel soll mit einer minimalen gesamtschweizerischen Einheitlichkeit der Führung und Koordination der Register erreicht werden. Es wird keine Integration in das Bundesstatistikgesetz (BStatG)³⁰ angestrebt, sondern ein separater Erlass vorgeschlagen. Dies ist dadurch gerechtfertigt, dass die Bestimmungen inhaltlich und im Detail spezifischer sind als die Bestimmungen des BStatG und sie eine umfangreiche aber einheitliche Materie bilden. Das BStatG soll als Grundgesetz für die Statistik nicht damit belastet werden. Zudem richtet sich das neue Gesetz namentlich an die registerführenden Stellen in Kantonen und Gemeinden. Ein separater Erlass bietet den Vorteil der Transparenz und der Ausrichtung auf die Adressaten, wogegen bei einer Integration in das BStatG die relevanten Bestimmungen nicht auf Anhieb sichtbar würden.

²⁹ SR 831.10

³⁰ SR 431.01

Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen des Gesetzes können wie folgt beschrieben werden:

- Die bestehenden Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden, insbesondere in Bezug auf die Registerführung der Einwohnerkontrollen, sollen beibehalten werden. Diese auch verfassungsrechtlich vorgegebene Rahmenbedingung ist zentral für die politische Akzeptanz und Umsetzbarkeit von künftigen Lösungen. Sie trägt zudem den laufenden oder geplanten kantonalen Einwohnerregisterprojekten Rechnung.
- Die SVN als einheitlicher Personenidentifikator ermöglicht einerseits die eindeutige und sichere Identifikation von Personen in verschiedenen Registern sowie die nötigen Verknüpfungen von Informationen aus verschiedenen Personenregistern bei Bund, Kantonen und Gemeinden für statistische Zwecke. Andererseits können Doppelzählungen oder eine Untererfassung von Einwohnerinnen und Einwohnern vermieden werden. Ausserdem kann dank der Nutzung der SVN die Sicherstellung des Datenschutzes für Personendaten wirksam vereinfacht und dennoch klar geregelt werden. Die heute im BFS üblichen Prozesse der Erfassung von Namen und Adressen und die anschliessend notwendige Anonymisierung³¹ für die statistische Auswertung werden überflüssig, wenn eine dauerhafte Verbindung der SVN mit den Merkmalen der zugehörigen Person im jeweiligen Register geführt wird. Namen und Adressen sind lediglich noch erforderlich, wenn die Einwohnerregister für die Ziehung von Stichproben und die Kontaktierung der Haushalte bei Erhebungen benötigt werden.
- Für die Umsetzung der in Artikel 65 Absatz 2 BV aufgeführten Forderung nach Vereinfachung von statistischen Erhebungen sind insbesondere die Führung einer Haushalts- und Wohnungsidentifikation in den Einwohnerregistern und die dadurch realisierbare Verknüpfung³² mit den Informationen des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters unabdingbar.
- Um die Aktualität, die Datenqualität und die Fortschreibung der Bestandes- und Strukturdaten sicherzustellen, ist zwischen den Gemeinde- bzw. Kantonsverwaltungen ein Melde- und Mutationswesen bei Weg- und Zuzügen einzurichten.
- Die Vorschriften für die inhaltlich-technischen Lösungen der Harmonisierung und der Registerführung müssen sowohl für Grossestädte wie auch für kleine Gemeinden anwendbar und durchsetzbar sein.

Das Gesetz schafft im Bereich der administrativen Nutzung der Einwohnerregister durch die Kantone und Gemeinden kein grundsätzlich neues Recht. Es stützt sich auf die bewährten Regelungen in den Kantonen und Gemeinden und lässt den Kantonen

³¹ Nach Artikel 22 Absatz 1 des Datenschutzgesetzes vom 19. Juni 1992 (SR **235.1**) ist die Statistik gehalten, Personendaten zu anonymisieren, sobald es der Zweck des Bearbeitens erlaubt. Unter Anonymisierung ist dabei jede Massnahme zu verstehen, die bewirkt, dass die Identität der betroffenen Personen nicht mehr oder nur noch mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann.

³² Mit Artikel 4 des Bundesstatistikgesetzes sind die rechtlichen Voraussetzungen nicht nur für die Registernutzung, sondern auch für die Verknüpfung der Register für die Statistik gegeben.

nach wie vor einen breiten Spielraum. Die Verwendung der Einwohnerregister für den Vollzug von gesetzlichen und administrativen Aufgaben soll sich nach den Bedürfnissen und Bestimmungen der Kantone und Gemeinden ausrichten können.

Ziel ist ein schlankes und kurzes Rahmengesetz, das dennoch die zentralen Minimalanforderungen seitens der Statistik formuliert. Daher beinhaltet das RHG einen detaillierten Katalog der benötigten Merkmale und Identifikatoren als Verknüpfungsschlüssel. Dieser Katalog soll aus Gründen der Transparenz und der Sicherheit für die registerführenden Stellen nicht erst auf Verordnungsstufe formuliert werden. Der Nachteil der geringeren Flexibilität bei allfälligen neuen Bedürfnissen, die somit eine Gesetzesrevision bedingen, wird dabei bewusst in Kauf genommen. Die Vorgaben zu den Merkmalsdefinitionen und -ausprägungen, Identifikatoren sowie Nomenklaturen für die Kodierung der Angaben in den Registern, für die das BFS zuständig ist, sollen hingegen in einer Verordnung definiert werden. Das Gesetz soll im Weiteren zentrale Aspekte der Qualitätssicherung der Daten für die Statistik wie die Meldepflicht und die Vollständigkeit der Register regeln. Weitere Aspekte betreffen die Übermittlung der Daten an das BFS sowie die Verwendung und Weitergabe der Daten.

Die Fokussierung auf die Einwohnerregister ist beabsichtigt, denn es handelt sich wie erwähnt um einen zentralen Bereich der Statistik, in dem die Bedürfnisse der Statistik und die Möglichkeiten der Register bereits umfassend analysiert worden sind und für den ein klarer Auftrag des Parlamentes vorliegt. Die Harmonisierung der Inhalte anderer Personenregister in Bund, Kantonen und Gemeinden (z.B. Steuerregister, Schul- und Hochschulregister, Lehrlingsregister, Arbeitslosenregister, Register der Krankenversicherungen, Motorfahrzeugregister) könnten, sofern sie nicht schon heute Daten aus den Einwohnerregistern beziehen (z.B. Stimmregister, Steuerregister), zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der Umsetzung von Artikel 65 Absatz 2 BV durch spezifische Bestimmungen geregelt werden. Diese müssten sich nach den noch zu formulierenden Bedürfnissen der Statistik und nach den Möglichkeiten dieser Register richten. Ausserdem würde die Regelung aller auf den verschiedenen staatlichen Ebenen der Schweiz vorhandenen Personenregister in einem einzigen Erlass zu einem äusserst komplexen und nicht mehr überschaubaren Gesetz führen.

Koordination und Vereinfachung des gesetzlichen Datenaustauschs durch die SVN

Die Einwohnerregister sollen jedoch mit den vorhandenen Registern beim Bund koordiniert werden³³. Diese Personenregister und die Einwohnerregister sollen als «gemeinsamen Nenner» mindestens die SVN führen. Nur auf diese Weise können im Rahmen von registergestützten Volkszählungen, der jährlichen Bevölkerungsstatistik und bei anderen statistischen Erhebungen die Informationen, die meistens nur aus den Bundesregistern in guter Qualität und auf aktuellem Stand verfügbar sind,

³³ Dies sind das Informationssystem ZEMIS des Bundesamtes für Migration, das Informationssystem ORDIPRO des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das im Informationssystem Vernetzte Verwaltung der Auslandsschweizerinnen und Auslandschweizer (VERA) geführte Matrikelregister der schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland des EDA, das elektronische Register zur Beurkundung des Personenstandes (INFOSTAR), das vom Bundesamt für Justiz für die Kantone betrieben wird, das zentrale Versichertenregister (VR), das zentrale Rentenregister (RR) und das Sachleistungsregister (SIR) der Zentralen Ausgleichsstelle.

mit Informationen aus den kantonalen und kommunalen Registern verknüpft werden. Damit wird auch vermieden, dass allein für die Statistik benötigte Informationen redundant sowohl in einem Bundesregister als auch beispielsweise in einem Einwohnerregister geführt werden müssen³⁴.

In Zukunft sollen sich daher alle Personen, die zur schweizerischen Wohnbevölkerung zählen, über die SVN als einheitlichen Personenidentifikator in den verschiedenen amtlichen Registern sicher identifizieren lassen. Eine solche Identifikation aller Personen ist ebenfalls nötig, wenn der Datenaustausch und die Meldeflüsse zwischen den verschiedenen Verwaltungsregistern automatisiert werden sollen, sei es für die Nachführung der Personendaten oder für den Vollzug anderer gesetzlicher Aufgaben. Denn in der ausgeprägt aufgabenteilig organisierten schweizerischen Verwaltung finden zwischen den Registern auf verschiedenen staatlichen Ebenen und in verschiedenen Verwaltungsbereichen (z.B. Einwohnerregister auf Stufe Gemeinde, Zivilstandswesen und Ausländerwesen auf den Stufen Kanton und Bund oder Steuerwesen auf allen drei Stufen) tagtäglich Zehntausende von Übermittlungen statt.

Der Entwurf führt aber keine neuen Datenaustauschkanäle ein und regelt auch nicht neue Datenaustauschprozesse, die einer rechtlichen Grundlage entbehren. Es geht also bei der Frage des Personenidentifikators in keiner Weise darum, ob, wann und wie viel Datenaustausch zwischen den Registern geschehen soll. Dies ist in der bestehenden Gesetzgebung zu den entsprechenden Registern bereits abschliessend geregelt. Es geht hier einzig darum, ob und in welchem Umfang eine wichtige Voraussetzung dafür geschaffen wird, dass der gesetzlich vorgesehene Austausch im Einwohnerbereich automatisiert geschehen kann.

Die Zivilstands-, Einwohner-, Ausländer- und Asylregister, das Register der ausländischen Diplomaten und internationalen Funktionäre und das Register der Auslandsschweizerinnen und -schweizer enthalten über weite Teile die gleichen Informationen und werden laufend auf aufwändige Weise untereinander abgeglichen. Sie bilden in ihrer Gesamtheit eine Art «Bevölkerungsregister Schweiz», das für jede Person Auskunft gibt über Alter, Geschlecht, Zivilstand, Nationalität, Heimatort und Wohnort. In vielen anderen Ländern gibt es ein solches integrales Bevölkerungsregister und auch die Verwaltung ist entsprechend organisiert. Die heutige Aufgabenteilung in der schweizerischen Verwaltung ist grösstenteils vor gut 100 Jahren entstanden und basiert auf den damaligen büro-, verkehrs- und kommunikationstechnischen Gegebenheiten. Wenn man die Verwaltungsorganisation und insbesondere die Register im Bereich Bevölkerungswesen heute neu aufbauen würde, käme man unter Umständen zu ganz anderen Konstellationen. So ist es z.B. unter den heutigen Gegebenheiten weder sinnvoll noch effizient, die rund 1,5 Millionen Ausländerinnen und Ausländer registertechnisch völlig verschieden und getrennt vom Rest der Bevölkerung zu behandeln. Neue Massnahmen müssen darauf ausgerichtet sein, die überholten verwaltungstechnischen Barrieren zu überwinden. Mit der vorgeschlagenen Lösung werden indes die historisch gewachsenen und föderalistischen Strukturen nicht aufgelöst und beseitigt. Die Datenhoheit und die Verantwortung für die Führung der Register werden an den bestehenden Stellen belassen.

In diesem Zusammenhang ist es erwähnenswert, dass in immer mehr Kantonen einerseits die erwähnten Verwaltungsbereiche nach und nach kantonal koordiniert

³⁴ Z.B. betrifft dies das Jahr des Erwerbs des Bürgerrechts oder das Jahr der letzten Zivilstandsänderung, die aktualisiert aus INFOSTAR entnommen werden können.

und zu einem zentralen Bevölkerungsregister verschmolzen werden (z.B. Neuenburg, Solothurn, Genf, Bern, Basel-Stadt) und andererseits auch registerübergreifende kantonale Personenidentifikatoren eingeführt werden. Der Bund kommt zwar zu spät, um noch koordinierend und harmonisierend auf diese Entwicklung Einfluss zu nehmen. Es wäre aber sehr seltsam und kaum erklärbar, wenn bei der Kommunikation zwischen Kantonen und Bund die einheitliche kantonale Identifikation in unterschiedliche Identifikatoren des Bundes umgewandelt werden müssten, je nachdem, ob man mit dem Zivilstands-, Ausländer- und Asylwesen oder der AHV auf Stufe Bund verkehrt.

Amtlicher Katalog der Merkmale

Das BFS wird für die registerführenden Stellen einen «amtlichen Katalog der Registermerkmale» veröffentlichen und regelmässig aktualisieren. Der Katalog wird neben einer Merkmalsbeschreibung auch die zu verwendenden Merkmalsausprägungen und Nomenklaturen enthalten. Ziel ist es, dass sich die registerführenden Stellen bei den geführten Merkmalen an breit abgestützten und stets aktualisierten Normen orientieren können. Wenn ein Register ein bestimmtes Merkmal führt, das im Katalog enthalten ist, soll es gemäss diesen Normen geführt werden, damit die Statistik vergleichbare und harmonisierte Informationen erhält. Der Katalog soll jedoch grundsätzlich nicht dazu veranlassen, zusätzliche Merkmale und neue Merkmalsausprägungen in die Einwohnerregister oder in die Bundesregister aufzunehmen, wenn diese lediglich für die Statistik benötigt werden. Bei der Erarbeitung des Kataloges wird das BFS daher die Anforderungen und Bedürfnisse der Registerstellen von Bund, Kantonen und Gemeinden einbeziehen und berücksichtigen und sich gegebenenfalls auch an internationalen Normen orientieren. Damit die Aktualität und Verfügbarkeit von Merkmalskatalog und Nomenklaturen sichergestellt sind, soll ein auf das Web gestütztes Verfahren zur Verbreitung entwickelt werden.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Gliederung des Gesetzes

Das Gesetz umfasst 23 Artikel, die in fünf Abschnitte geordnet sind. Den einzelnen Abschnitten sind die folgenden Inhalte zugewiesen:

2.2 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Gegenstand

Die Statistik hat neben anderen Grundsätzen staatlicher Aktivitäten die Verhältnismässigkeit zu beachten. Bereits das BStatG unterstreicht, dass der Bund für die Erstellung von Statistiken in erster Linie schon vorhandene Verwaltungsdaten heranzuziehen hat. Dieses Prinzip ist auch hier als Hauptzweck in Absatz 1 festgehalten: die Vereinfachung und Rationalisierung der statistischen Datengewinnung durch harmonisierte amtliche Personenregister. Damit sollen die Auskunftspflichten bei Erhebungen entlastet werden. Dies setzt voraus, dass auf existierende Register zurückgegriffen werden kann, sofern deren Qualität den statistischen Anforderungen genügt.

Absatz 2 formuliert die wichtigsten Voraussetzungen, die für qualitativ hochwertige Daten als Grundlage von zuverlässigen und vergleichbaren statistischen Resultaten notwendig sind. Im Gesetz sind daher festzulegen:

- der gemeinsame Inhalt der Register (Bst. a);
- die Vereinheitlichung der Definitionen durch Vorgabe von Normen und Standards (Bst. b);
- die Vollständigkeit und Richtigkeit der Registerinformationen (Bst. c);
- die Aktualität der Daten und der Aktualisierungsrhythmus bei der Nachführung der Registerdaten (Bst. d).

Art. 2 Geltungsbereich

Absatz 1 richtet sich an eidgenössische und kantonale Personenregister, die dem Bundesamt für Statistik (BFS) bereits heute oder in Zukunft Daten liefern. Mit diesen Daten werden in Kombination mit den Daten der Einwohnerregister Statistiken zu den Wanderungsbewegungen sowie zu Stand und Struktur der Bevölkerung erarbeitet. Die Register im Ausländerbereich werden zurzeit modernisiert und voraussichtlich in den kommenden Jahren zu einem einheitlichen System zusammengelegt: Das Informationssystem ZEMIS (*Bst. b*) wird aus dem Zentralen Ausländerregister (ZAR) und dem automatisierten Registratursystem (AUPER) gebildet. Das informatisierte Standesregister INFOSTAR (*Bst. a*) wurde in den vergangenen fünf Jahren schrittweise eingeführt und dient heute als zentrales Zivilstandsregister. Es wird vom Bund betrieben und von den Kantonen geführt und finanziert. Im Weiteren gilt das Gesetz für das Informationssystem der Diplomaten und internationalen Funktionäre ORDIPRO des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) (*Bst. c*), das im Informationssystem «Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer» (VERA) geführte Matrikelregister der schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland des EDA (*Bst. d*) sowie die Register im Bereich der AHV (*Bst. e*): das zentrale Versichertenregister (VR), das zentrale Rentenregister (RR) und das Sachleistungsregister (SIR) der Zentralen Ausgleichsstelle.

Gemäss Absatz 2 gilt dieses Gesetz für alle kantonalen und kommunalen Einwohnerregister. Diese Register werden für die Erstellung registerbasierter Statistiken eine zentrale Rolle spielen (vgl. Ziff. 1.2.2 f.). Der Geltungsbereich von Absatz 2 erstreckt sich auch auf die Stimmregister. Diese Register werden im Rahmen der Ausübung der bürgerlichen Rechte auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene von den Kantonen oder Gemeinden geführt. In der Regel werden dafür die in den Einwohnerregistern enthaltenen Informationen extrahiert. Harmonisierte Stimmregister bilden eine Voraussetzung für die elektronische Stimmabgabe. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975³⁵ über die politischen Rechte der Auslandschweizer in dieser Hinsicht revidiert werden soll, um die Kantone anzuhalten, die Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zu zentralisieren.

³⁵ SR 161.5

Art. 3 Begriffe

Das Einwohnerkontrollwesen und die Statistik sind besondere Fachgebiete. Darum ist es notwendig, gewisse Begriffe näher zu umschreiben, die im Gesetzesentwurf verwendet werden.

Die Einwohnerregister (*Bst. a*) fallen unter die Zuständigkeit der Kantone und weisen deshalb in Bezug auf Inhalt, Aktualisierungsrhythmus und Führung kantonale Unterschiede auf. Sie enthalten jedoch Informationen zu sämtlichen Schweizer Staatsangehörigen, die sich in einer Gemeinde rechtsgültig niederlassen oder dort aufhalten. In den meisten dieser Register sind auch ausländische Staatsangehörige erfasst. In Zukunft sollen sie alle niedergelassenen oder sich aufhaltenden Personen enthalten.

Die Begriffe Niederlassungsgemeinde (*Bst. b*) und Aufenthaltsgemeinde (*Bst. c*) sind bisher noch nie gesamtschweizerisch definiert worden. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft zur Volkszählung 2000 (BBl 1997 III 1225, 1229) erläuterte, gibt es keine einheitliche, offizielle Definition des Begriffs «Wohnsitz». In den *Buchstaben b und c* wird eine für die ganze Schweiz geltende Einheitsdefinition für Niederlassung und Aufenthalt gegeben, die sich auf die Begriffsbestimmung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB)³⁶ sowie auf die Praxis der Kantone und Gemeinden stützt. Diese Definition wurde in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Verband der Einwohnerkontrollen ausgearbeitet.

Im Sinne von Artikel 23 ZGB befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Diese Begriffsdefinition wird indes in der Rechtspraxis differenzierter ausgelegt: Die Niederlassung wird einerseits durch den Willen, sich an einem Ort dauerhaft niederzulassen, und andererseits durch den Ausdruck dieses Willens mit der effektiven Wohnsitznahme an diesem Ort definiert.

Der Begriff Aufenthalt (*Bst. c*) bezieht sich auf eine minimale Anwesenheitsdauer zu einem bestimmten Zweck ohne Absicht dauernden Verbleibens und für eine begrenzte Dauer (z.B. als Wochenaufenthalter). Im Falle des Aufenthalts verfügen die betroffenen Personen weiterhin über einen anderen Niederlassungsort. Zudem begründen gemäss Artikel 26 ZGB der Aufenthalt an einem Ort zum Zweck des Besuches einer Lehranstalt und die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs-, Versorgungs-, Heil- oder Strafanstalt keinen Wohnsitz. Die Aufenthaltsdauer ist heute nicht in allen Kantonen gleich geregelt. Sie liegt aber in 20 Kantonen bei mindestens drei ununterbrochenen Monaten bzw. drei Monaten, die innerhalb eines Jahres verteilt sind.

Der Begriff Haushalt (*Bst. d*) umfasst in Anlehnung an internationale Normen, die auch im Rahmen der Empfehlungen der UNO zu den Volkszählungen angewendet werden, alle Bewohnerinnen und Bewohner, die in der gleichen Wohnung leben.

Identifikator (*Bst. e*) und Merkmal (*Bst. f*) beziehen sich auf Informationen zu einer Person oder einer Sache. Ein Identifikator dient der eindeutigen Bestimmung einer Person oder einer Sache. Als einfachstes Merkmal kann das Geschlecht als Beispiel dienen. Dieses Merkmal lässt sich in eine Subinformation unterteilen (Merkmalsausprägungen; *Bst. g*), nämlich weibliches oder männliches Geschlecht.

Die Nomenklatur (*Bst. h*) umfasst im Falle des Geschlechts die Ausdrücke «Mann» und «männlich» sowie «Frau» und «weiblich». Diese Texte werden zur Bearbeitung in Informatiksystemen als Code mit den Werten 1 bzw. 2 wiedergegeben (*Bst. i*).

Art. 4 Aufgabe des BFS

Absatz 1 weist dem BFS die Kompetenz zu, minimale und einheitliche Inhaltsdefinitionen für diejenigen Informationen vorzunehmen, die in den Einwohnerregistern sowie in den eidgenössischen und kantonalen Registern nach Artikel 2 erfasst werden. Die Harmonisierung ergibt sich insbesondere aus der einheitlichen Führung der Identifikatoren, Merkmale und Merkmalsausprägungen sowie aus deren Kodierung und einer gemeinsamen Terminologie. Dieser Artikel ist einer der Kernpunkte des Gesetzesentwurfs. Es ist zu berücksichtigen, dass die Register primär einen administrativen Zweck erfüllen. Daher wird das BFS bei der Erstellung der Normen und Vorgaben im Rahmen des amtlichen Katalogs der Merkmale gemäss Absatz 4 darauf achten, dass die Anforderungen und Bedürfnisse der Kantone und Gemeinden sowie der registerführenden Bundesstellen berücksichtigt werden. Die Vorgaben sollen in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Stellen erarbeitet werden (Abs. 2).

Aus Gründen der Rechtssicherheit vorbehalten bleiben die zivilstandsbezogenen Bestimmungen des ZGB und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen über die Beurkundung von Merkmalen. Die Zuständigkeiten im Bereich des Zivilstandswesens erfahren somit keine Änderung (Abs. 1).

Absatz 3 hält fest, dass das BFS die Dokumentation der Vorgaben und Normen unentgeltlich zur Verfügung stellt.

Absatz 4 verpflichtet das BFS, einen amtlichen Merkmalskatalog zu erstellen und regelmässig zu aktualisieren. Darin sind die in den Registern geführten Merkmale und deren Ausprägungen genau beschrieben. Der Katalog soll ferner die massgebenden Nomenklaturen und Kodierschlüssel enthalten.

Art. 5 Vollständigkeit der Register

Der Grundsatz der Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Daten gilt für alle eidgenössischen Register sowie für die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister, denn nur so kommen zuverlässige statistische Grundlagen zu Stande.

2.3 2. Abschnitt: Einwohnerregister

Art. 6 Minimaler Inhalt

In Artikel 6 sind alle Identifikatoren und Merkmale abschliessend aufgeführt, die für jede Person in den Einwohnerregistern geführt werden müssen. Diese Auflistung wird aus Gründen der Klarheit und der Transparenz für die registerführenden Stellen vorgeschlagen. Ausserdem verfügen heute nicht alle Kantone über einen ausführlichen Katalog mit den von den Einwohnerkontrollen erfassten Merkmalen. Eine minimale inhaltliche Definition der Einwohnerregister dürfte somit auch in Bezug auf den Datenschutz mehr Transparenz schaffen.

Die in Artikel 6 aufgeführten Merkmale entsprechen jenen, die schon heute zu administrativen Zwecken in den kantonalen und kommunalen Einwohnerregistern üblicherweise erfasst und geführt werden. Nur die in den Buchstaben a, c und d aufgeführten Identifikatoren sind neu. Heute stehen keine eidgenössischen Personenidentifikatoren zur Verfügung, um Informationen aus verschiedenen Registern miteinander zu verknüpfen (vgl. Ziff. 1.2.5). Damit die Verwaltungsregister für statistische Zwecke effizienter genutzt werden können, müssen zudem die Einwohnerregister und das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister über die Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren miteinander verbunden werden können (vgl. Ziff. 1.1.5 und 1.2.2).

Die vorgeschlagene Merkmalsliste beschränkt sich auf das absolute Minimum und orientiert sich an der Machbarkeit in den Gemeinden und Kantonen. Aus statistischer Sicht und mit Blick auf den Informationsauftrag einer Volkszählung fehlen z.B. zentrale Merkmale wie Beruf, Arbeitsort, benutzte Verkehrsmittel, Ausbildung usw. Wie schon in der Einleitung erwähnt, geht es bei der Harmonisierung und Verknüpfung der Verwaltungsregister aber nicht darum, sämtliche Erhebungsmerkmale einer Volkszählung in die Register aufzunehmen und permanent nachzuführen. In Verwaltungsregistern werden nur diejenigen Registermerkmale vollständig und aktuell geführt, welche die Gemeinden oder die Kantone zur Erfüllung ihrer administrativen Aufgaben brauchen. Überdies müssen die entsprechenden Informationen im Rahmen der Verwaltungstätigkeit regelmässig anfallen. Für Erhebungsmerkmale, die einzig statistischen Zwecken dienen, aber sonst nicht verwendet werden, können diese Register keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität bieten.

Die Merkmale «Wohnungsidentifikator nach dem GWR, Haushaltszugehörigkeit und Haushaltsart» sollen zusammen mit Artikel 8 die Bestimmung der Kollektivhaushalte erleichtern. Ein Kollektivhaushalt kann sich z.B. aus Bewohnerinnen und Bewohnern von Altersheimen oder Internaten oder aus Insassen von Heil- bzw. Pflegeanstalten zusammensetzen. Die registerbasierte Identifikation von Kollektivhaushalten wird es in Zukunft erlauben, zuverlässige Angaben über einen Bereich zu erhalten, der z.B. für die Betagten sozial- und gesundheitspolitisch relevant ist.

Zum Merkmal der Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft ist Folgendes zu bemerken: In der Schweiz sind die Kantone in Kirchenangelegenheiten auf Grund der Kompetenzzuteilung souverän³⁷. Gemäss Artikel 72 BV sind sie für die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat zuständig, wozu auch die Definition des Rechtsstatus der einzelnen Religionsgemeinschaften gehört. Dabei haben sie die Glaubens- und Gewissensfreiheit zu gewährleisten (Art. 15 BV). Diese schliesst den Grundsatz der konfessionellen Neutralität des Staates ein, das heisst die Offenheit gegenüber allen religiösen und philosophischen Überzeugungen. Dagegen fordert dieser Grundsatz vom Staat nicht, eine Haltung einzunehmen, die frei von jeglichen religiösen oder philosophischen Aspekten ist³⁸.

³⁷ *Die Kirchensteuern (Stand der Gesetzgebung: 1. Januar 1999)*, Interkantonale Kommission für Steueraufklärung Bern, 1999, S. 1 f.

³⁸ Vgl. *Botschaft über eine neue Bundesverfassung*, BBl 1997 I 156.

Zur Praxis der Anerkennung hält eine neuere Studie³⁹ fest: «Die Bundesverfassung überlässt die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und religiösen Institutionen den Kantonen. So stösst man bei der Annäherung an das Phänomen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung auf föderalistische Vielfalt in Form von 26 Antworten auf ein- und dieselbe Fragestellung. Trotz aller Unterschiede lässt sich jedoch ein gemeinsamer Kern herauschälen, der dem Verständnis aller Kantone von der öffentlich-rechtlichen Anerkennung zu Grunde zu liegen scheint. Dieser gemeinsame Kern weist zwei Facetten auf: Er umfasst einmal die Anerkennung im Sinne einer Wertschätzung, die der Staat der religiösen Gemeinschaft entgegenbringt. Andererseits deutet das Adjektiv «öffentlich-rechtlich» an, dass diesem Aspekt der Anerkennung in der Regel ein Organisationsakt folgt, nämlich die Konstituierung der Gemeinschaft als juristische Person des öffentlichen Rechts, wobei die Form der Körperschaft, d.h. die Personenvereinigung, im Vordergrund steht. Diese beiden Facetten sind jedoch nicht zwingend miteinander verbunden. In der Schweiz werden die beiden Kantone Genf und Neuenburg in der Regel als «Trennungskantone» bezeichnet, weil sie ihren Religionsgemeinschaften keine Rechtspersönlichkeit öffentlicher Natur zugestehen. Beide Kantone anerkennen jedoch explizit gewisse Religionsgemeinschaften im Sinne der Wertschätzung und gewähren ihnen überdies materielle Vorteile.»

Die meisten Kantone haben die evangelisch-reformierte Kirche und die römisch-katholische Kirche öffentlich-rechtlich anerkannt. In mehreren Kantonen ist die christkatholische Kirche ebenfalls eine Einrichtung des öffentlichen Rechts (ZH, BE, LU, SO, BS, BL, SH, SG und AG). Die Kantone FR, BS und SG haben auch der israelitischen Kultusgemeinschaft diesen Status übertragen. In den Kantonen NE und GE, wo Kirche und Staat voneinander getrennt sind, ist die Situation anders. Die evangelisch-reformierte Kirche, die römisch-katholische Kirche und die christkatholische Kirche gelten im Kanton Neuenburg als «Einrichtung öffentlichen Interesses» und sind im Kanton Genf «öffentlich anerkannt».

Die Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirche wird somit in fast allen Kantonen erfasst, hauptsächlich aus steuertechnischen Gründen. Die Ausnahmen bilden die Kantone Genf und Neuenburg, wo dieses Merkmal fakultativ in den Einwohnerregistern geführt wird. Das Merkmal kann jedoch auch dort für statistische Zwecke genutzt werden, ohne dass dabei der Datenschutz verletzt wird. Allerdings ist die Vollständigkeit der Informationen nicht sichergestellt.

Die Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft kann nur zwischen Kantonen, die einen solchen Status verleihen, ausgetauscht werden. Die Kantone Neuenburg und Genf, die zwar einen speziellen Status, jedoch keine eigentliche öffentlich-rechtliche Anerkennung verleihen, sind demnach bei Umzügen von Personen in Kantone mit einer solchen Anerkennung nicht gezwungen, die Zugehörigkeit automatisch weiterzuleiten. Somit muss der Zuzugskanton diese Information direkt bei der betroffenen Person einholen.

³⁹ Sandro Cataccin, Cla Reto Famos, Michael Duttwiler und Hans Mahnig, *Staat und Religion in der Schweiz, Anerkennungskämpfe, Anerkennungsformen*, Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR), Bern 2003, S. 15.

Art. 7 Andere Merkmale

Gewisse Einwohnerregister enthalten noch weitere Merkmale, die für die Statistik relevant sind. Auch diese Merkmale sollen harmonisiert geführt werden, sofern sie im amtlichen Katalog des BFS (Art. 4) aufgeführt sind. Beispiele solcher Merkmale, die in Einwohnerregistern einiger, aber nicht aller Kantone und Gemeinden geführt werden, sind die Sprache, der Arbeitsort oder weitere Religionsgemeinschaften (zusätzlich zum Merkmal der Zugehörigkeit zu einer Landeskirche oder einer andern öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft). Wenn diese Informationen in einem Verwaltungsregister aus administrativen Gründen geführt werden, sollen sie auch für die Statistik unmittelbar genutzt werden können, um die Auskunftspflichtigen bei statistischen Erhebungen zu entlasten. In Gebieten, wo hingegen in den Registern keine Merkmale geführt werden, die über Artikel 6 hinausgehen, müssen gegebenenfalls die nötigen Daten durch eine direkte Befragung der Bevölkerung (Fragebogen, Interview usw.) beschafft werden.

Art. 8 Bestimmung und Nachführung von Wohnungsidentifikator und Haushaltszugehörigkeit

Artikel 8 Absatz 1 soll die richtige Bestimmung der Zugehörigkeit einer Person zu einer Wohnung und einem Haushalt vereinfachen. Die Merkmale, die aus dem Gebäude- und Wohnungsregister stammen, können als Hilfsgrössen diesen Verknüpfungsprozess vor allem in grossen Wohngebäuden und Wohnsiedlungen wesentlich unterstützen. Es handelt sich hierbei um eine Kompetenz, die bereits auf Verordnungsstufe des Bundes konkretisiert ist (Art. 12 Abs. 1 und 2 der Verordnung vom 31. Mai 2000⁴⁰ über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister; vgl. auch Art. 10 Abs. 3^{bis} BStatG⁴¹). Verschiedene Kantone wünschen jedoch, dass diese Kompetenz nun auch auf Gesetzesstufe explizit festgehalten wird.

Absatz 2 schreibt vor, dass die industriellen Werke (staatliche Elektrizitäts- und Wasserwerke oder privatrechtlich organisierte Betriebe mit öffentlich-rechtlichem Versorgungsauftrag) und andere amtliche Register den Stellen, die die Einwohnerregister führen, die für die Bestimmung und Nachführung des Wohnungsidentifikators einer Person erforderlichen Personendaten zur Verfügung stellen. Diese Daten ermöglichen es z.B. im Falle der industriellen Werke, die von den Personen und Haushalten in der Regel nur selten mitgeteilten Umzüge innerhalb des gleichen Gebäudes oder der gleichen Gemeinde im Einwohnerregister nachzuführen⁴².

Absatz 3 erlaubt es den Kantonen, eine physische Wohnungsnummer⁴³ einzuführen, um die Nachführung der Verknüpfung Personen-Haushalt-Wohnung insbesondere bei grossen Wohnüberbauungen zu vereinfachen und die Nachhaltigkeit der Harmonisierung sicherzustellen. Das BFS verpflichtet sich, solche Nummern im eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister als Merkmal zu führen (vgl. Ziff. 4.4.1).

⁴⁰ SR 431.841

⁴¹ SR 431.01

⁴² Die Vorteile der Nutzung von Daten der Elektrizitätswerke hat schon eine Studie des BFS aus dem Jahre 1994 aufgezeigt: INFRACONSULT AG; REGITEST. *Versuch einer Registerzählung mit Verknüpfung der Daten über Personen, Haushalte, Wohnungen und Gebäude in einem Quartier der Stadt Zürich*, Bundesamt für Statistik, Bern 1994.

⁴³ Physische Wohnungsnummern sind heute in der Schweiz erst bei einzelnen Grossüberbauungen gebräuchlich. In Norwegen hat jede Wohnung eine Nummer im Türfalz der Wohnungstüre, auch in Österreich sind physische Wohnungsnummern weit verbreitet.

Absatz 4 soll die Zusammenarbeit zwischen Immobilienverwaltungen und registerführenden Kantonsinstanzen fördern, indem er eine auf die kantonalen Besonderheiten zugeschnittene Bestimmung des Identifikators erlaubt. Wie im Vernehmlassungsverfahren zum Ausdruck gebracht, wäre es z.B. wünschenswert, dass der Wohnungsidentifikator im Mietvertrag erwähnt wird.

Art. 9 Zuständige Stelle

Die Kantone spielen eine wichtige Rolle bei der Harmonisierung der Einwohnerregister ihrer Gemeinden, insbesondere für die Merkmalsharmonisierung, die Anpassung der IKT-Schnittstellen und die Erstvergabe der SNV. Um die Harmonisierung zu koordinieren, müssen sie deshalb eine Amtsstelle bezeichnen, die zugleich als Verbindungsstelle zum Bund dient. Als Amtsstellen in Frage kommen z.B. kantonale statistische Ämter oder, wo vorhanden, ein kantonales Bevölkerungsamt und Amtsstellen in den Finanzdirektionen, die gegenwärtig mit Projekten zur Schaffung von kantonalen Datenplattformen befasst sind.

Art. 10 Datenaustausch bei Umzug

Absatz 1 führt das Prinzip des Datenaustauschs zwischen Gemeinden bzw. Kantonen bei Zu- und Wegzügen von Einwohnerinnen und Einwohnern ein. Es wird davon ausgegangen, dass in naher Zukunft sämtliche Einwohnerregister elektronisch geführt werden. Mit der vermehrten Informatisierung der Gemeindeverwaltungen und der raschen Weiterentwicklung der Telekommunikation ist diese Annahme auch für sehr kleine Gemeinden realistisch.

Der in Absatz 2 geregelte elektronische (inner- und interkantonale) Austausch von Umzugsdaten zwischen den Einwohnerkontrollen trägt zur schnelleren Übermittlung und zur Informationsgenauigkeit bei. Mögliche Fehlerquellen, z.B. bei der manuellen Neuerfassung von Daten in der Zuzugsgemeinde, lassen sich vermeiden. Ein solcher Datenaustausch, der Medienbrüche verhindert, entspricht der Grundanforderung nach Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Informationen. Es liegt daher im Interesse sowohl des BFS wie auch der registerführenden Stellen, dass die Gemeinden und Kantone die Daten bei Zu- und Wegzügen von Personen und Haushalten elektronisch übermitteln. Im Übrigen ist es den Gemeinden überlassen, weitere Merkmale im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen der Kantone und Gemeinden auszutauschen.

Gemäss Absatz 2 sind die Daten zu verschlüsseln. Die Verschlüsselung richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003⁴⁴ über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur sowie nach der zugehörigen Verordnung vom 3. Dezember 2004⁴⁵. Der Bundesrat wird zudem die Modalitäten des Datenaustauschs und die Schnittstellen festlegen. Insbesondere wird er ein technisches und semantisches Format festlegen, mit dem ein automatischer Übergang von System zu System gewährleistet werden kann. Nur so wird es möglich sein, die gelieferten Daten ohne Medienbruch und ohne menschliches Zutun in die empfangenden Systeme einzubringen. Die empfangenden Systeme haben dann immer noch die Möglichkeit, die Plausibilität der gelieferten Daten vor der Verarbeitung zu prüfen.

⁴⁴ SR 943.03

⁴⁵ SR 943.032

Der Bund stellt für den Austausch von Umzugsdaten eine IKT-Plattform zur Verfügung (Abs. 3). Es wird zu prüfen sein, wie diese an KOMBV⁴⁶ angeschlossen werden kann. Auf der anderen Seite bietet sich auch das Internet als Medium an. Eine solche Lösung wird seit einigen Jahren in Holland praktiziert. Dort kommunizieren die Gemeinden mit E-Mail und tauschen so bei Weg- und Zuzügen die relevanten Daten aus. Jede Lösung bedingt die Spezifikation von normierten Transferfiles und die Formulierung von Gültigkeitsregeln für den Dateninhalt solcher Files durch den Bund. Die Informationsübermittlung per E-Mail setzt eine angemessene Sicherheit voraus, d.h. eine Verschlüsselung, die es erlaubt, Integrität (Unverletzlichkeit) und Authentizität (Echtheit der Identität des Senders) der Daten sicherzustellen.

Ursprünglich waren noch weiter gehende Datenschutzbestimmungen im Entwurf vorgesehen, z.B. ein Einsichtsrecht in die Daten der Einwohnerregister und das Recht zur Korrektur falscher Daten. Der Verein der schweizerischen Datenschutzbeauftragten (DSB + CPD.CH), dem auch der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte angehört, hat jedoch darauf hingewiesen, dass diese Bestimmungen mit Blick auf die bestehende Datenschutzgesetzgebung bei Bund und Kantonen ersatzlos gestrichen werden können. Das Einsichts- und das Berichtigungsrecht sind bereits durch bestehende gesetzliche Grundlagen gewährleistet (vgl. DSG⁴⁷ Artikel 8 und 15).

Art. 11 Meldepflicht

Die Meldepflicht der Bevölkerung ist heute im Einwohnerkontrollwesen der Schweiz uneinheitlich geregelt. Eine einheitliche Regelung ist aber eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Register künftig für statistische Zwecke genutzt werden können. Auf Grund der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung kann sich der Bund nicht direkt an die Bürgerinnen und Bürger wenden und ihnen spezifische Meldepflichten auferlegen. Um eine ausreichende Datenqualität für amtliche Statistiken sicherzustellen, kann der Bund indes die Kantone verpflichten, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, damit die Einwohnerinnen und Einwohner Zu- und Wegzüge innerhalb einer gegebenen Frist melden. Die Maximalfrist soll auf 14 Tage festgesetzt werden (*Bst. a*). Die meisten Kantone kennen diese Frist bereits heute. Die konkrete Ausgestaltung der Erfüllung der Meldepflicht obliegt nach wie vor den Kantonen. Die Meldung soll persönlich, durch eine zur Vertretung berechnete Drittperson oder z.B. auch per Internet erfolgen können. Um über qualitativ einwandfreie Informationen zu verfügen, sollen die Kantone die Meldepflichtigen zudem zu wahrheitsgetreuen und nötigenfalls dokumentierten Angaben verpflichten (*Bst. b*).

⁴⁶ KOMBV-KTV, Kommunikation der Bundesverwaltung – Kantonalverbund, Benutzer-
netz auf der Basis des TCP-IP-Protokolls; das Netz verbindet alle kantonalen Netzwerke
untereinander und ermöglicht den Zugriff auf Applikationen in den Kantonen sowie der
allgemeinen Bundesverwaltung.

⁴⁷ SR 235.1

Art. 12 Auskunftsspflicht

Artikel 12 Absatz 1 versteht sich als ergänzende Bestimmung zur Regelung der Meldepflicht der Bevölkerung gemäss Artikel 11. Er soll jedoch nur subsidiär als «Ultima ratio» bei nicht anders lösbaren Problemfällen angewendet werden. Diese Subsidiarität setzt also voraus, dass die gewünschten Informationen grundsätzlich zuerst und so weit als möglich bei der betroffenen Person eingeholt werden, die im Sinne von Artikel 11 des Gesetzesentwurfs der Meldepflicht unterliegt.

Bereits im Rahmen von Gesprächen und Vorkonsultationen mit den Kantonen haben einige Kantone auf Grund der guten Erfahrungen mit ihren eigenen Gesetzen ange-regt, gesamtschweizerisch eine generelle Meldepflicht der Immobilienverwaltungen und Vermieter bei Umzügen von Bewohnerinnen und Bewohnern im Falle von Adresswechseln vorzusehen. Dies würde nach ihrer Ansicht und Erfahrung auch die insbesondere in grossen Städten und grossen Wohnüberbauungen schwierige Auf-gabe der eindeutigen Zuordnung der Bewohnerinnen und Bewohner zur richtigen Wohnung wesentlich vereinfachen.

In der Vernehmlassung wurde die subsidiäre Meldepflicht für Arbeitgeber und Immobilienverwaltungen von den betroffenen Kreisen vor allem aus Gründen des Aufwandes kritisiert. Andererseits wurde aber auch deutlich, dass die Gemeinde- und Einwohnerkontrollverbände diese Meldepflicht generell verankert haben möch-ten. Aus ihrer Sicht sollte sie nicht nur subsidiär auf Fälle beschränkt werden, bei denen die persönliche Meldepflicht gemäss Artikel 11 nicht erfüllt wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bereits heute in zahlreichen Kantonen und Gemeinden sowohl für Immobilienverwaltungen und Vermieter wie auch für die Arbeitgeber generelle gesetzliche Meldepflichten im Rahmen der Einwohnerkontrolle bestehen. So haben die Kantone FR, GL, GR, NW, SG, VD und ZH eine Auskunftsspflicht der Arbeit-geber und Vermieter vorgesehen. Eine Auskunftsspflicht der Vermieter ist ebenfalls in den Kantonen AG, BS, GE, SH und TI vorgesehen.

Es wird nun vorgeschlagen, die subsidiäre Auskunftsspflicht als verhältnismässigen und praktikablen Kompromiss zwischen den beiden gegensätzlichen Positionen als Minimalstandard beizubehalten und es den Kantonen gemäss Absatz 2 zu überlas-sen, darüber hinausgehende Bestimmungen zu erlassen. Dies ermöglicht es denjeni-gen Kantonen, die bereits heute weiter gehende Meldepflichten kennen, ihre bewährte Praxis beizubehalten, und den anderen Kantonen, die eigene Gesetzgebung ihren Bedürfnissen anzupassen.

Nach Absatz 3 können die der Post zur Verfügung stehenden Angaben für die Beile-gung von Streitfällen beigezogen werden. Die Post ist eine öffentlich-rechtliche Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit und unterliegt den Bestimmungen der Artikel 12–15 des DSG⁴⁸. Dieser Absatz schafft die notwendige gesetzliche Grund-lage im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 DSG, damit die Post auf Anfrage hin Daten an die Einwohnerkontrollen weiterleiten kann, die ihre Kundinnen und Kunden betreffen. Da der Bund in den Bereichen Post und Fernmeldewesen über gesetzgebe-rische Kompetenzen verfügt, die über die Harmonisierung hinausgehen⁴⁹, kann er direkt eine Auskunftsspflicht verfügen.

⁴⁸ SR 235.1

⁴⁹ Vgl. Art. 65 Abs. 2 und Art. 92 BV.

Art. 13

Nach Absatz 1 führen die zuständigen Stellen die SVN in ihren Personenregistern. Die Informationen in den eidgenössischen und kantonalen Registern sind eine zuverlässige und absolut notwendige Datenquelle für die Statistik, wie dies bereits in der Einführung (Ziff. 1.1.3) hervorgehoben wurde. Wenn diese Register die SVN führen, können ihre Informationen bei statistischen Erhebungen mit denjenigen der Einwohnerregister in anonymisierter Form verknüpft werden. Es wäre zwar grundsätzlich denkbar, identische Informationen auch aus den Einwohnerregistern zu beziehen. Mit Blick auf die Arbeitsbelastung und aus methodischen Überlegungen macht es aber keinen Sinn, die Einwohnerregister zu verpflichten, Informationen à jour zu halten, die einfacher aus einem zentralen Register gewonnen werden können.

Es handelt sich hierbei in der Regel um Merkmale, die in den Einwohnerregistern zwar bei Eintritt eines Ereignisses häufig ebenfalls geführt werden, deren Qualität und Nachführung aber bei Zu- und Wegzügen von Personen nicht sichergestellt werden können, weil sie für die Einwohnerregister in zeitlicher Perspektive nur von beschränktem administrativem Nutzen sind. Als Beispiele für solche Merkmale seien hier (aus dem Register INFOSTAR) die Rangfolge einer Geburt, das Jahr der letzten Zivilstandsänderung, die Ehedauer im Zeitpunkt der Scheidung oder (aus dem ZEMIS) das Jahr des Erwerbs des schweizerischen Bürgerrechts, die mehrfache Staatsangehörigkeit sowie der Arbeitsort und die Wirtschaftsbranche bei Personen aus dem Ausland genannt.

Die weiteren Merkmale, die in den eidgenössischen und kantonalen Registern erfasst werden, unterliegen nach Absatz 2 ihren eigenen rechtlichen Grundlagen. Allerdings wird analog zu Artikel 7 das Prinzip verankert, wonach Merkmale, die in einem Register nach Artikel 2 Absatz 1 geführt werden und zugleich im amtlichen Katalog des BFS enthalten sind, nach der Nomenklatur des BFS harmonisiert geführt werden müssen.

Absatz 3 hält fest, dass das BFS bei Änderungen am Inhalt eines Registers nach Artikel 2 zu konsultieren ist. Dabei soll das BFS nicht überprüfen, ob ein bestimmtes Merkmal zu führen ist oder nicht, sondern die Auswirkungen genügend früh erkennen können, welche die Änderungen auf das gesamte durch das RHG geregelte System haben können – insbesondere auf die Statistikproduktion.

**4. Abschnitt:
Bereitstellung, Verwendung und Weitergabe
der Daten***Art. 14*

Bereitstellung der Daten für statistische Zwecke durch die Kantone und Gemeinden

Dieser Artikel erlaubt insbesondere die Beschaffung der erforderlichen Daten für die Berechnung des jährlichen Bevölkerungsstandes (pop.ch) in der Schweiz, den Kantonen und den Gemeinden sowie für die Ziehung von Stichproben und die Kontaktierung von nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Haushalten bei statistischen Erhebungen.

Gemäss Absatz 1 stellen die Kantone oder die Gemeinden dem BFS die in den Einwohnerregistern obligatorisch geführten Merkmale unentgeltlich zur Verfügung. Der Bundesrat regelt den Rhythmus der Datenlieferung in der Verordnung vom 30. Juni 1993⁵⁰ über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes.

Nach Absatz 2 sollen weitere Registerdaten gemäss Artikel 7 für statistische Erhebungen, die im jeweils gültigen Mehrjahresprogramm des BFS aufgeführt sind, zur Entlastung der Befragten vom BFS bezogen werden können. Diese Daten werden dem BFS nur auf Anfrage übermittelt und zwar nur, sofern ein kantonales Recht eine statistische Verwendung solcher Daten nicht ausdrücklich ausschliesst. Diese Regelung entspricht derjenigen in Artikel 7 Absatz 2 BStatG. Der Bundesrat wird die benötigten Merkmale jeweils in der Erhebungsverordnung festlegen.

Nach Absatz 3 sind zur Übermittlung der Daten gemäss den Artikeln 6 und 7 Datenträger oder elektronische Übertragungen z.B. im Rahmen der in Artikel 10 vorgesehenen IKT-Plattform zu verwenden. Bei der elektronischen Datenübermittlung über die IKT-Plattform ist eine dem Stand der Technik entsprechende Verschlüsselung der Daten vorzusehen, die sich ebenfalls nach dem Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003⁵¹ über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur sowie nach der zugehörigen Verordnung vom 3. Dezember 2004⁵² richtet.

Nach den Absätzen 4 und 5 wird das BFS in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein technisches Dossier erstellen, das die entsprechenden Transferfiles spezifiziert und Gültigkeitsregeln für den Dateninhalt formuliert.

Art. 15 Bereitstellung der Daten für statistische Zwecke durch Bundesstellen

Die gleichen Grundsätze, wie sie in Artikel 14 für die Daten der Gemeinden und Kantone vorgeschlagen werden, sollen im Prinzip auch für die Daten aus den Bundesregistern gelten (Abs. 1). Die Periodizität und der Inhalt der Datenübermittlung aus den Bundesregistern sollen wie heute schon üblich in der Erhebungsverordnung des Bundesrates festgelegt werden (Abs. 2). Die Verwendung der Daten zu statistischen Zwecken wird zudem nach wie vor in den spezifischen Bestimmungen für jedes Register geregelt.⁵³

Art. 16 Verwendung der Daten für Zwecke der Statistik, Forschung und Planung durch das BFS

Absatz 1 legt den wichtigsten Verwendungszweck der Daten fest. Die Daten werden vom BFS für statistische Erhebungen und Auswertungen über Personen und Haushalte verwendet. Darin eingeschlossen ist auch die Verwendung der Daten für die Gewichtung und Hochrechnung von Resultaten aus Stichprobenerhebungen.

⁵⁰ SR 431.012.1

⁵¹ SR 943.03

⁵² SR 943.032

⁵³ Zu den Daten im Informationssystem ORDIPRO ist zu bemerken, dass die betroffenen Personen, insbesondere die Diplomatinen und Diplomaten, einen besonderen Schutz geniessen. Grundsätzlich steht aber einer Datenlieferung an das BFS nach der Ordipro-Verordnung nichts entgegen, da nur anonymisierte Daten an das BFS geliefert werden sollen. Sofern es sich nicht um besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile handelt, sind die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Volkszählung 2010 allenfalls in der vorgesehenen Verordnung zur Volkszählung 2010 zu regeln. Das Gleiche gilt sinngemäss für die VERA-Verordnung, die nicht angepasst werden muss.

Absatz 2 zufolge können die Daten für die Ziehung von Stichprobenerhebungen verwendet werden.

Gemäss Absatz 3 dienen gewisse Daten dem BFS als Adressverzeichnis für die Vorbereitung von statistischen Erhebungen. Damit Stichproben und deren Ergebnisse repräsentativ sind, müssen sie von der Grundgesamtheit der ganzen Wohnbevölkerung ausgehen. Seit der Liberalisierung der Telekommunikation erweist sich der bisher praktizierte Einsatz von Telefonregistern als immer schwieriger. Um dem liberalisierten Umfeld Rechnung zu tragen und nicht eine Vielzahl einzelner privatrechtlicher Verträge zu generieren, wird Artikel 10 des BStatG im Rahmen der Revision des Fernmeldegesetzes demnächst um eine Bestimmung erweitert. Diese verpflichtet die Dienstanbieter, alle Telefonnummern ihrer Kundinnen und Kunden dem Bundesamt für Statistik unter der Auflage des Statistikgeheimnisses für ein Stichprobenregister zur Verfügung zu stellen. Es mangelt jedoch an weiteren zuverlässigen Informationsquellen in diesem Bereich. Daher ist es wichtig, dass das BFS die in Absatz 3 aufgeführten Daten für die Erstellung eines Adressverzeichnisses verwenden darf. Dieses Verzeichnis bildet zusammen mit dem Telefonregister eine wesentlich verbesserte Grundlage für die Ziehung von Stichproben und die telefonische oder postalische Kontaktierung von ausgewählten Haushalten. Im Rahmen der Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe soll für dieses Adressverzeichnis eine besonders geschützte Datenbank vorgesehen werden. Die Verordnung wird zudem besondere Bestimmungen enthalten zur Einschränkung des Personenkreises im BFS, der Zugriff auf das Adressverzeichnis hat, sowie die Modalitäten des Zugangs und der Vernichtung von veralteten Daten regeln.

Absatz 4 präzisiert, dass die Daten der Einwohnerregister und der Bundesregister nicht nur für sich allein statistisch ausgewertet, sondern auch zur Erarbeitung weiterführender Statistiken verwendet und ohne Namen und Vornamen aufbewahrt werden dürfen. Damit werden die in Zukunft häufigeren reinen Registervolkszählungen ohne direkte Befragung der Bevölkerung abgesichert, bei welchen die Informationen aus dem Bereich der Personen und Haushalte mit den Informationen aus dem Gebäude- und Wohnungsbereich sowie zum Arbeitsort der Erwerbstätigen oder zum Schulort ergänzt werden. Dafür sind Daten aus dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) sowie dem Betriebs- und Unternehmensregisters (BUR) notwendig. Die für das Gedächtnis der Schweiz wertvollen statistischen Grundinformationen bleiben somit auch der Nachwelt erhalten.

Art. 17 Weitergabe der Daten durch das BFS für Zwecke der Statistik,
Forschung und Planung

Der Online-Zugriff, d.h. der Zugriff via Abrufverfahren, auf die anonymisierten Daten ist Statistikstellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden vorbehalten (Abs. 1). Die Verordnung wird die zugriffsberechtigten Amtsstellen abschliessend auflisten und die für den Online-Zugriff vorgesehenen Merkmale präzisieren.

Absatz 2 bildet auf kantonaler Ebene das Pendant zu Artikel 16 Absatz 3 und wurde in Reaktion auf das Vernehmlassungsergebnis eingefügt. Zahlreiche kantonale und kommunale Statistikdienste hatten einen breiteren Zugang zu den vom BFS erhobenen und gemäss Artikel 16 Absatz 3 gespeicherten Daten für die Durchführung von eigenen statistischen Erhebungen gewünscht. Dieser Zugang beschränkt sich jedoch auf die Daten des jeweiligen Kantons oder der jeweiligen Gemeinde. Zum Beispiel

Art. 21 Kantonale Ausführungsbestimmungen

Für die Umsetzung der Registerharmonisierung müssen die meisten Kantone ihre gesetzlichen Grundlagen anpassen. Damit der Bund über den Fortschritt der Umsetzung informiert bleibt, ist es notwendig, dass ihm die Kantone ihre Ausführungsbestimmungen zur Kenntnis bringen (Abs. 1).

Für Kantone, die nicht in der Lage sind, ihre gesetzlichen Grundlagen bis zum 1. Januar 2009 anzupassen, sieht Absatz 2 vor, dass die nötigen Ausführungsbestimmungen für den Vollzug zeitlich begrenzt auch in Form von Regierungsratsbeschlüssen erlassen werden können. Absatz 2 bildet zwar einen Eingriff in das Rechtssetzungsverfahren der Kantone. Er rechtfertigt sich jedoch aus dem Umstand, dass die wichtigsten Arbeiten zur Registerharmonisierung rechtzeitig für die Volkszählung 2010 umgesetzt werden müssen.

Art. 22 Änderung bisherigen Rechts

Die Änderung bisherigen Rechts ist im Anhang geregelt. Dabei sind zwei Bereiche zu unterscheiden. Der erste betrifft die Verwendung der SVN in den vom RHG aufgeführten Registern zur Vereinfachung des gesetzlich geregelten Datenaustauschs. Der zweite Bereich betrifft Anpassungen im BStG im Zusammenhang mit der dauerhaften Datenabgabe an regionale Statistikstellen und der Datenverknüpfung zu statistischen Zwecken.

Verwendung der SVN zur Vereinfachung des Datenaustauschs

Hauptziel ist die Vereinfachung des gesetzlich geregelten Datenaustausches zwischen den im RHG genannten amtlichen Personenregistern. Wie bereits erwähnt (siehe Ziff. 1.2.5), wird die Bevölkerung in der Schweiz im Unterschied zu anderen Ländern nicht in einem einzigen, zentralen Bevölkerungsregister erfasst. In den verschiedenen Bevölkerungsregistern, welche die öffentliche Verwaltung zur Erfüllung ihrer gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben benötigt, werden zahlreiche Informationen redundant geführt. Die Vielfalt der Kommunikationswege zwischen den Personenregistern und das Fehlen einer sicheren und eindeutigen Identifikation der Personen führen zu zahlreichen Medienbrüchen. Die elektronisch erfassten Daten müssen deshalb beim gesetzlich vorgesehenen Datenaustausch immer wieder von Hand neu erfasst werden. Dies beeinträchtigt nicht nur die Geschwindigkeit des Informationsaustausches und somit die Effizienz der Verwaltung, sondern auch die Zuverlässigkeit der Daten, da sich potenzielle Fehlerquellen vervielfachen.

Zur Gewährleistung der weiteren Verwendbarkeit der SVN für nichtstatistische Zwecke sind daher die im Anhang aufgeführten Bundesgesetze (Zivilgesetzbuch⁵⁴, Bundesgesetz vom 20. Juni 2003⁵⁵ über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich und Bundesgesetz vom 24. März 2000⁵⁶ über die Bearbeitung von Personendaten im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten), welche die Grundlagen für INFOSTAR, ZEMIS, VERA und ORDIPRO bilden, anzupassen. Die im RHG aufgezählten Register sollen die SVN zum Zweck der elektronischen Kommunikation im Rahmen des gesetzlich geregelten Datenaustauschs verwenden dürfen (vgl. als Beispiel Graphik 1 in Ziff. 1.2.5).

⁵⁴ SR 210

⁵⁵ SR 142.51; AS ... (BBl 2003 4489)

⁵⁶ SR 235.2

Damit ist sichergestellt, dass die SVN auch einen breiten Nutzen für die Verwaltung im Bereich des bereits heute bestehenden gesetzlich vorgesehenen Datenaustauschs beim Vollzug der gesetzlichen Aufgaben ausserhalb der Statistik erbringt.

Bundesstatistikgesetz (BStatG)

Im Weiteren drängen sich gewisse Anpassungen im BStatG auf. Die Frage der Verknüpfung von Daten (vgl. RHG Art. 16 Abs. 4) ist ein allgemeines Problem in der Bundesstatistik, das übergreifend gelöst werden muss. Bisher wurde diese Frage im BStatG nicht explizit geregelt, die Regelung musste implizit aus Artikel 4 BStatG abgeleitet werden: Soweit die Daten beim Bund, bei einer dem BStatG unterstellten Organisation, bei Stellen der Kantone oder Gemeinden oder bei anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts verfügbar sind, wird auf direkte Befragungen bei juristischen und natürlichen Personen verzichtet. Mit diesem Artikel soll die Belastung der Befragten auf ein Minimum reduziert werden, eine Forderung, die von den eidgenössischen Räten bei verschiedenen Gelegenheiten immer wieder erhoben worden ist.

Bei Datenverknüpfungen ist jedoch dem Datenschutz speziell Rechnung zu tragen, da es sich bei den zu verknüpfenden statistischen Daten teilweise um besonders schützenswerte Daten handelt (z.B. bei Verknüpfungen von Daten aus den Themenbereichen Gesundheit und soziale Sicherheit). Der grösste Teil der statistischen Daten des BFS ist zwar nicht dieser sensiblen Datenschutzkategorie zuzurechnen. Aus der Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Themenbereichen können jedoch selbst bei relativ unproblematischen, also nicht besonders zu schützenden Daten, Persönlichkeitsprofile resultieren, die wie besonders schützenswerte Daten zu behandeln sind.

Mit dem neuen Artikel 14a Absatz 1 BStatG können diese Datenschutzprobleme gelöst werden. Das BFS darf Daten, die es im Rahmen seiner gesetzlich geregelten statistischen Aktivitäten erfasst, zu statistischen Zwecken sowie zu Zwecken der Forschung und Planung miteinander verknüpfen. Es wird verpflichtet, verknüpfte Daten wie alle anderen statistischen Daten zu anonymisieren, sobald es der Bearbeitungszweck erlaubt. Diese neue Bestimmung für verknüpfte Daten entspricht somit Artikel 15 Absätze 3 und 4 BStatG, wo die Archivierung von statistischen Daten konkret geregelt wird: Daten für Archivierungszwecke enthalten weder Namen noch persönliche Identifikationsnummern der Betroffenen. Dies gilt auch für verknüpfte Daten.

Besonders schützenswerte Daten werden zusätzlich geschützt, indem ihre Verknüpfung nur befristet für statistische Auswertungen zulässig ist. Dasselbe gilt bei der Verknüpfung von statistischen Daten aus verschiedenen Themenbereichen, wenn sich daraus Persönlichkeitsprofile herstellen lassen. Nach Abschluss der Auswertungsarbeiten sind solche Daten durch das BFS auf jeden Fall wieder zu löschen, sie können deshalb auch nicht an Dritte dauerhaft weitergegeben werden. Der Datenschutz wird zudem mit technischen und organisatorischen Instrumenten gewährleistet. Neben der Informatiksicherheit sowie Bearbeitungsreglementen gemäss der Verordnung vom 14. Juni 1993⁵⁷ zum Bundesgesetz über den Datenschutz (Art. 21 VDSG) werden z.B. bereits heute sprechende Identifikationsnummern wie die AHV-Nummer, die Rückschlüsse auf Personen zulässt, verschlüsselt, so dass keine Rück-

⁵⁷ SR 235.11

schlüsse mehr auf Personen möglich sind. Dies betrifft insbesondere die besonders schützenswerten Daten. Sobald es der Zweck der Bearbeitung erlaubt, werden die Daten vollständig anonymisiert. Der Bundesrat wird die Einzelheiten zu den Verknüpfungen jeweils in der Erhebungsverordnung festlegen.

Mit der neuen Sozialversicherungsnummer, die die AHV-Nummer ab 2008 ablösen wird, steht künftig eine nicht sprechende Identifikationsnummer zur Verfügung, die keine direkten Rückschlüsse mehr auf Personen zulässt. Die Anonymität der Personen kann mit der Sozialversicherungsnummer auch im Bereich der statistischen Bearbeitung von Daten viel besser gewährleistet werden, und der Datenschutz wird somit entscheidend verbessert.

Statistische Ämter der Kantone und Gemeinden benötigen zur Erfüllung ihrer statistischen Aufgaben Daten des Bundesamtes für Statistik, die sie mit anderen Daten, meist aus ihrem Hoheitsgebiet, verknüpfen möchten. Mit Artikel 14a Absatz 2 BStatG sollen solche Datenverknüpfungen unter bestimmten Auflagen erlaubt sein. Zunächst gilt selbstverständlich für solche Verknüpfungen auf kantonaler oder Gemeindeebene Artikel 14a Absatz 1 BStatG. Mit der Möglichkeit von Auflagen hat das BFS analog zu Artikel 15 Absatz 4 BStatG die notwendigen Kontrollmittel in der Hand, um den Datenschutz sicherzustellen. Dazu gehören nicht nur Datenschutzverträge mit den Statistikstellen der Kantone und Gemeinden, sondern auch deren Verpflichtung, den Datenschutz ebenso zuverlässig wie auf Bundesstufe sicherzustellen, indem beispielsweise Bearbeitungsreglemente erlassen werden, welche die gleichen Schutzerfordernisse wie auf Bundesstufe festlegen.

Da die Kantone und Gemeinden vermehrt statistische Datenbanken aufbauen, wird eine gesetzliche Grundlage benötigt, die es dem BFS ermöglicht, den kantonalen statistischen Ämtern die anonymisierten Daten (insbesondere solche über ihr eigenes Hoheitsgebiet) auf Dauer zu überlassen (BStatG Art. 15 Abs. 4). Mit dem Erfordernis der schriftlichen Zustimmung und der Möglichkeit von Auflagen (z.B. bezüglich Datensicherheit, Datenbearbeitung und Weitergabe der Daten an Dritte) hat das BFS die notwendigen Kontrollmittel, um den Datenschutz sicherzustellen. Die konkrete Regelung wird vor allem in Rahmenverträgen mit den Kantonen erfolgen. Mit der relativ offenen Formulierung der Bestimmung ist auch die Kooperation zwischen Kantonen zur gemeinsamen Aufbewahrung von Daten möglich.

3 Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für die Harmonisierung amtlicher Personenregister

Die Umsetzung des RHG ist seitens des Bundes abhängig von den verfügbaren personellen und Informatikressourcen sowie weiteren benötigten Sachmitteln. Die Ausrichtung auf die Volkszählung 2010 setzt voraus, dass auf diesen Zeitpunkt hin die wichtigsten Umsetzungsarbeiten beim Bund rechtzeitig abgeschlossen sind.

Deshalb sind die notwendigen Mittel für Personal, Finanzen und Informatik rechtzeitig und über die gesamte Projektdauer hinweg sicherzustellen. Es geht insbesondere darum, Unsicherheiten über die Verfügbarkeit der Mittel für die Vorhaben zu vermeiden sowie gegenüber den üblichen finanzrechtlichen Bestimmungen (Verfall von nicht verwendeten Mitteln am Ende eines Jahres) eine gewisse Flexibilität zu erhalten, da bei komplexen Vorhaben erfahrungsgemäss Verpflichtungen und Auszahlungen nicht immer im gleichen Jahr anfallen.

Mit Blick auf die Komplexität und Mehrjährigkeit der mit der Umsetzung verbundenen Projekte und um eine ökonomische und effiziente Mittelverwendung zu gewährleisten, erachtet der Bundesrat einen Verpflichtungskredit als geeignetes Finanzierungsinstrument. Daher wird den eidgenössischen Räten zusammen mit der Botschaft ein Verpflichtungskredit von 15,82 Millionen Franken beantragt.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Nach heutigem Erkenntnisstand und basierend auf Kostenschätzungen auf dem Stand 2004 wurden die finanzwirksamen Ausgaben für die Umsetzung des Gesetzes für die Jahre 2006–2010 ermittelt. Auf der Grundlage dieser Berechnungen ergibt sich ein Gesamtbedarf von 15,82 Millionen Franken. Der Informatikrat Bund (IRB) hat im April 2005 beschlossen, infolge des strategischen, innovativen und nachhaltigen Charakters des Projektes 7,77 Millionen Franken aus der IKT-Wachstumsreserve des Bundes zur Verfügung zu stellen. Der verbleibende Finanzbedarf zwischen 2006 und 2010 beträgt 8,05 Millionen Franken. Entsprechende Mittel sind bereits im Voranschlag 2006 und im Finanzplan 2007–2009 eingestellt worden.

Die folgenden Ausführungen detaillieren die finanzwirksamen Ausgaben für die Jahre 2006–2010. Im Rahmen des Vollzugs des RHG muss die SVN, basierend auf den in der zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) der AHV in Genf geführten Nummern, in den folgenden Registern eingeführt werden: INFOSTAR, ZEMIS, ORDIPRO sowie in den kantonalen und kommunalen Einwohnerregistern⁵⁸. Die Kostenberechnung für diese Erstvergabe der SVN beinhaltet eine Systemvorbereitungsphase und zwei Aufbauphasen (Phase 1: INFOSTAR, ZEMIS und ORDIPRO; Phase 2: kommunale und kantonale Einwohnerregister). Die dazugehörige IKT-Plattform wird während der Aufbauphasen ca. ab 2008/09 schrittweise in Betrieb genommen.

Die Betriebskosten wurden für den produktiven Betrieb dieser Plattform ab 2011 gerechnet. Sie gehen von einer schlanken bundesinternen Administration und einer Anbindung der notwendigen Infrastruktur an eines der grossen Rechenzentren des Bundes aus. Im Rahmen der weiteren Konzeptarbeiten soll geprüft werden, bei welchem Rechenzentrum des Bundes, das auch andere Personenregister betreibt, eine Angliederung am meisten Synergien generieren würde und wirtschaftlich sinnvoll wäre.

Die folgende Tabelle 1a gibt einen Überblick über die gesamten finanzwirksamen Ausgaben des Bundes. Die Tabelle 1b gibt eine Übersicht über die vom Informatikrat Bund (IRB) bewilligten Mittel aus der IKT-Wachstumsreserve des Bundes. Die Tabelle 1c schliesslich zeigt die Differenz zwischen den Gesamtkosten und den

⁵⁸ Für die Erstvergabe der SVN im Register VERA besteht kein Zeitdruck, weil die Daten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer nicht im Rahmen von Volkszählungen verwendet werden müssen. Die Erstvergabe kann daher auch nach 2011 oder punktuell und ereignisorientiert erfolgen, z.B. bei Zivilstandsereignissen im Ausland, bei Antrag auf Passverlängerung usw. Eine rasche und vollständige Vergabe der SVN in VERA wäre angesichts von mehr als 600 000 registrierten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern aufwändig und würde den Prozess der Erstvergabe nur unnötigerweise verteuern.

durch das IKT-Wachstum bewilligten Mitteln. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass eine exakte Zuteilung der Ausgaben auf die einzelnen Jahre innerhalb des Zeitraumes von fünf Jahren schwierig ist. Verschiebungen von Ausgaben zwischen einzelnen Jahren sind daher nicht auszuschliessen.

Tabelle 1a

Total der finanzwirksamen Ausgaben für den Zeitraum 2006–2010 sowie Betriebskosten ab 2011 (in Tausend Franken)

	Total 2006–2010	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Betrieb
Total finanzwirksame Ausgaben	15820	1283	3759	5784	3539	1455	980
30 Personalausgaben	0	0	0	0	0	0	560
Personal Betrieb IKT-Plattform	0	0	0	0	0	0	560
31 Sachausgaben	6700	595	1505	1910	1735	955	0
Dienstleistungen Dritter	6550	560	1445	1875	1725	945	0
Kommissionen und Honorare	25	5	5	5	5	5	0
Forschungs- und Entwicklungsaufträge	325	100	75	75	25	50	0
Information und Schulung	250	25	25	75	75	50	0
Vergütung an Kantone und Gemeinden	330	80	150	100	0	0	0
Personalbezüge	5620	350	1190	1620	1620	840	0
Kosten für Erhebungen	100	25	50	25	0	0	0
Pilotprojekte	100	25	50	25	0	0	0
übrige Sachausgaben	50	10	10	10	10	10	0
Spesenentschädigungen	25	5	5	5	5	5	0
Druckerzeugnisse, Bürobedarf	25	5	5	5	5	5	0
40 Informatik	9120	688	2254	3874	1804	500	420
IT-Investitionen, Personalbezüge	2840	148	444	1124	1124	0	0
IT-Investitionen, Software	5230	540	1710	1950	580	450	370
IT-Investitionen, Hardware	1050	0	100	800	100	50	50

Tabelle 1b

Anteil der Mittel aus der IKT-Wachstumsreserve an den finanzwirksamen Ausgaben für die Jahre 2006–2010 (in Tausend Franken)

	Total	2006	2007	2008	2009	2010
Total finanzwirksame Ausgaben	7770	538	1954	3574	1704	0
40 Informatik						
IT-Investitionen, Personalbezüge	2840	148	444	1124	1124	0
IT-Investitionen, Software	3930	390	1410	1650	480	0
IT-Investitionen, Hardware	1000	0	100	800	100	0

**Übrige finanzwirksame Ausgaben, eingestellt im Voranschlag 2006
und im Finanzplan 2007–2009, sowie Finanzbedarf 2010 (in Tausend Franken)**

	Total	2006	2007	2008	2009	2010
Total finanzwirksame Ausgaben	8050	745	1805	2210	1835	1455
31 Sachausgaben	6700	595	1505	1910	1735	955
Dienstleistungen Dritter	6550	560	1445	1875	1725	945
Kommissionen und Honorare	25	5	5	5	5	5
Forschungs- und Entwicklungsaufträge	325	100	75	75	25	50
Information und Schulung	250	25	25	75	75	50
Vergütung an Kantone und Gemeinden	330	80	150	100	0	0
Personalbezüge	5620	350	1190	1620	1620	840
Kosten für Erhebungen	100	25	50	25	0	0
Pilotprojekte	100	25	50	25	0	0
übrige Sachausgaben	50	10	10	10	10	10
Spesenentschädigungen	25	5	5	5	5	5
Druckerzeugnisse, Bürobedarf	25	5	5	5	5	5
40 Informatik	1350	150	300	300	100	500
IT-Investitionen, Software	1300	150	300	300	100	450
IT-Investitionen, Hardware	50	0	0	0	0	50

4.2 Kommentar zu den einzelnen Rubriken

Personal

Der Aufbau der IKT-Plattform, die Erstvergabe der SVN sowie die Begleitung der Umsetzung des RHG in den Kantonen bedingen einen zusätzlichen Personalbedarf für die Zeit bis Ende 2010.

In der Tabelle sind sämtliche Personalbezüge für den Aufbau und provisorischen Betrieb bis 2010 zusammengestellt. Im Jahr 2006 werden, auf der Basis von befristeten Verträgen, für die Projektleitung, Konzeption und Umsetzungsbegleitung vier, 2007 dreizehn und anschliessend zwischen 2008 und 2009 vierzehn wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter benötigt. Für 2008 und 2009 ist zudem weiteres Hilfspersonal (dreizehn Personen) vorgesehen. Dieses wird benötigt für das manuelle Operating bei der Erstvergabe der SVN, den Abgleich und die Bereinigung von Personendaten (Identifikation und Elimination von Dubletten, Rückfragen und Abklärungen bei registerführenden Stellen in den Gemeinden und Kantonen), die wegen der Heterogenität der beteiligten Register nicht vollautomatisch durchgeführt werden können, sowie für die Hotline für die Gemeinden. Im Jahr 2010 wird die Zahl der Angestellten mit befristeten Verträgen für den Aufbau auf sechs reduziert.

Zu den Aufgaben der Projektleitung gehören auch die Aufnahme des provisorischen Betriebs der IKT-Plattform, deren Betreuung während der Aufbauphase sowie die Vorbereitung des definitiven Betriebs ab 2011. Für den Betrieb der IKT-Plattform,

die Nachführung und die Vollzugskontrolle wird ab 2011 mit einem Personalbedarf von vier Mitarbeitenden (unbefristete Stellen) gerechnet.

Tabelle 2

Zusammenfassung zum Stellenbedarf

Anzahl Stellen	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Betrieb
Aufbau	4	12	12+13	12+13	2	
Betrieb IKT-Plattform	0	1	2	2	4	4

Forschungs- und Entwicklungsaufträge

Diese Position umfasst Entwicklungsarbeiten im Bereich Merkmalskatalog und Nomenklaturen. Der im RHG als Pflicht des BFS vorgesehene Merkmalskatalog und verschiedene grosse Nomenklaturen müssen fertig gestellt und mit geeigneten Instrumenten an die Bezüger (Verwaltungen, Softwarehersteller) verteilt werden. Dies betrifft auch die Updates, die besonders für die Nomenklaturen «Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz» und «Ausländische Staaten und Gebiete» mehrmals jährlich anfallen können und so konstruiert sein müssen, dass ihre Integration in bestehende Anwendungen, die diese Nomenklaturen nutzen, automatisierbar ist. Das BFS hat bereits einige Vorleistungen erbracht. Der Merkmalskatalog wurde den interessierten Kreisen Anfang 2004 in einer Konsultation vorgestellt. Die Nomenklaturen sind im Entwurf erstellt. Hingegen sind das Updateprozedere sowie das Diffusionsverfahren über das Internet noch zu erarbeiten.

Im Weiteren sind konzeptuelle Arbeiten zu den künftigen Datenlieferungen aus den Registern für die Statistik, für den Aufbau der Stichproben-Adressdatenbank im BFS, für die Unterstützung der Projektleitung sowie für unvorhergesehene Arbeiten an Forschungs- und Entwicklungsaufträgen enthalten.

Informatikprogramme, IT-Dienstleistungen und Hardware: Entwicklung und Inbetriebnahme der IKT-Plattform

Hier geht es um den Aufbau und Betrieb der Kommunikationsinfrastruktur und der IKT-Plattform. Sie dient der Erstvergabe der SVN in die vom RHG bezeichneten Personenregister, dem gesetzlich vorgesehenen Datenaustausch und enthält einen Mechanismus zur Mitteilung der Umzugsmeldungen zwischen den Einwohnerregistern. Diese Umzugsmeldungen durch die Einwohnerkontrollen werden mit dem RHG verpflichtend, und der Bund stellt dafür die Plattform zur Verfügung. Im Weiteren soll die Funktionalität der IKT-Plattform auch die Lieferung der Daten aus den Registern für die Statistik gemäss RHG erlauben. Die mit der Führung der SVN verbundenen Anpassungen der Software bei INFOSTAR, ZEMIS und ORDIPRO sind ebenfalls berücksichtigt.

Ausserdem ist ein Verzeichnisdienst für die öffentliche Verwaltung («Metadirectory») erforderlich. Für die IT-gestützte Kommunikation zwischen Stellen der öffentlichen Verwaltung – sei es über Internet- oder über FTP-Wege – muss ein umfassendes Directory-System dieser Stellen eingeführt werden. Es ist mit fast

3000⁵⁹ Arbeitsstellen zu rechnen, die an das durch das RHG geregelte System angeschlossen werden und miteinander kommunizieren können müssen. Die Verwaltung der Zugangsberechtigungen und Zugangskontrollen für die Mitarbeitenden dieser Arbeitsstellen muss ebenfalls durch diesen Verzeichnisdienst gelöst werden. Um die Vorgaben des Datenschutzes zu erfüllen, wird für die Datenkommunikation ein geeignetes Verschlüsselungssystem eingesetzt. Dieses muss zuerst gemeinsam mit den zuständigen Bundesstellen evaluiert werden, bevor Kostangaben gemacht werden können.

Ausgewiesen werden die Entwicklungskosten, die Beschaffungskosten für Hard- und Software sowie die Betriebskosten für 2011. Die Softwareentwicklung wird ausgeschrieben. Die IKT-Plattform wird in einem Rechenzentrum des Bundes eingerichtet und gemeinsam mit dessen Anwendungen betrieben.

Kosten für Erhebungen, Entschädigungen an Kantone und Gemeinden

Diese Rubriken betreffen insbesondere die Durchführung von Probeerhebungen und Feldstudien im Bereich der Wohnungsidentifikation und der physischen Wohnungsnummerierung, wofür die mitarbeitenden Städte oder Gemeinden entschädigt werden sollen. Wie in Ziffer 4.4.1 ausgeführt, stellt die Verknüpfung der Einwohnerregister mit den Daten des Gebäude- und Wohnungsregisters ein besonderes Problem dar. Sie bildet aber die zentrale Voraussetzung und das Rückgrat für eine tief greifende Reform der Erhebungsmethoden der Volkszählung sowie für die Modernisierung des bevölkerungsstatistischen Gesamtsystems.

In Pilotprojekten sollen verschiedene Teilprobleme einer genaueren Untersuchung unterzogen werden. Dabei geht es insbesondere um das Testen verschiedener Möglichkeiten, das Identifikations- und Verknüpfungproblem möglichst effizient und damit kostengünstig zu lösen.

Betriebskosten

Die Betriebskosten ab 2011 werden rund 980 000 Franken pro Jahr betragen. Darin sind vier unbefristete Stellen sowie der Unterhalt und die Wartung der Soft- und Hardware enthalten.

4.3 Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 der Bundesverfassung bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte.

Da die Aufbauarbeiten für den Vollzug des RHG finanzwirksame Ausgaben zur Folge haben und diese auf Grund der Mehrjährigkeit der mit der Umsetzung verbundenen verschiedenen Projekte über einen mehrjährigen Verpflichtungskredit (Gesamtkredit) gesteuert werden sollen, unterliegt Artikel 1 des dazugehörigen Bundesbeschlusses (siehe Ziff. 3) der Ausgabenbremse.

⁵⁹ Davon sind rund 2800 kommunale und kantonale Einwohnerregister.

4.4 **Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

4.4.1 **Einleitung**

Für die Umsetzung des Gesetzes müssen die meisten Kantone ihre gesetzlichen Grundlagen anpassen⁶⁰. Die Harmonisierung bedingt überdies Investitionen und Anpassungen bei den registerführenden Stellen (z.B. Erstvergabe der SVN in den kommunalen und kantonalen Einwohnerregistern, Durchführung der Merkmalsharmonisierung, Einbau von Nomenklaturen in die Einwohnerregister, Aufbau von Schnittstellen für die Datenkommunikation bei Umzügen).

Insbesondere die Verknüpfung der verschiedenen Register stellt hohe Anforderungen an die Harmonisierung. Mit dem Gebäude- und Wohnungsregister ist eine gesamtschweizerisch einheitliche und koordinierte Wohnungs- und Gebäudeidentifikation verfügbar, welche die Kantone nach Artikel 10 Absatz 3^{bis} BStatG⁶¹ sowie Artikel 8 RHG in den Einwohnerregistern verwenden dürfen. Die Wohnungsidentifikatoren erlauben es, Personen, die gemeinsam in einer Wohnung leben, als Haushalt oder Familie zu identifizieren. Im Rahmen der freiwilligen Registerharmonisierung anlässlich der Volkszählung 2000 haben zwar rund 1700 Gemeinden mit Hilfe der Unterstützungsbeiträge des Bundes diese Identifikatoren in ihre Einwohnerregister eingebaut. Vor allem grosse Gemeinden und Städte dürften aber vorerst noch kaum in der Lage sein, die (heute noch freiwillige) Nachführung in der erforderlichen Qualität sicherzustellen.

Die Gemeindeverbände erachten daher schon heute eine Nacherhebung von Wohnungsidentifikatoren sowie bei komplexeren Wohnüberbauungen eine dauerhafte, physische Wohnungsnummerierung als unerlässlich, um die Anforderungen des RHG nachhaltig zu erfüllen. Bei der Registerharmonisierung fallen für die Kantone und Gemeinden somit Kosten für Erhebungen (Wohnungsidentifikation und physische Wohnungsnummerierung) und Aufwendungen für Softwareanpassungen bei den Einwohnerregistern an. Auch die Einführung der SVN in den verschiedenen Registern bedingt Investitionen, bevor der Datenaustausch zwischen den Registern automatisiert erfolgen kann und eine Verknüpfung der Informationen verschiedener Personenregister bei Bund, Kantonen und Gemeinden für statistische Zwecke möglich wird.

Die Vernehmlassungsantworten zeigten zwar deutlich, dass die Registerharmonisierung aus Sicht der Kantone nur dann erfolgreich und nachhaltig umgesetzt werden kann, wenn auch der Bund bereit ist, anfallende Kosten für Erhebungen und die Aufwendungen der Kantone und Gemeinden für Softwareanpassungen mitzutragen. Auf Grund der Finanzlage des Bundes wird hier jedoch an der gemäss Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen üblichen Kostenverteilung festgehalten und von Unterstützungsbeiträgen an die Kantone abgesehen.

⁶⁰ Für Kantone, die bis zum 1. Januar 2009 nicht dazu in der Lage sind, sieht das RHG vor, dass die nötigen Übergangsbestimmungen für den Vollzug in Form von Regierungsratsbeschlüssen erlassen werden können.

⁶¹ SR 431.01

4.4.2 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen des RHG auf die Kantone und Gemeinden sind aus den Tabellen 3 und 4 ersichtlich. Die Berechnungen basieren insbesondere auf den Erfahrungen mit der Übernahme von Daten aus Einwohnerregistern und deren Merkmalsharmonisierung im Rahmen der Volkszählung 2000, auf Kontakten mit Herstellern von Software für Einwohnerkontrollen sowie auf praktischen Erfahrungen verschiedener Einwohnerkontrollen der Schweiz.

Tabelle 3

Einmalige Aufbaukosten RHG in Kantonen und Gemeinden

Aktivität	Investitionskosten
Kantonale Vollzugsaufgaben	3 000 000
Investitionen von Gemeinden und Kantonen für die Erstharmonisierung, insbesondere Anpassungen der Software für Einwohnerkontrollen	4 600 000
Durchführung der Erstharmonisierung	22 000 000
Mitarbeit bei der Organisation und Durchführung der Erstvergabe der SVN in den Einwohnerregistern (Datenlieferungen von den Gemeinden/Kantonen an die IKT-Plattform), Abgleichungen von Aufenthalt und Niederlassung, Behandlung unklarer Fälle	3 700 000
Total Kantone und Gemeinden	33 300 000

Tabelle 4

Betriebskosten RHG in Kantonen und Gemeinden pro Jahr

Aktivität	Betriebskosten pro Jahr
Kantonale Vollzugsaufgaben	1 000 000
Unterhalt Software und Lizenzen	550 000
Unterhalt und Nachführung der Einwohnerregister, insbesondere Wohnungsidentifikation	2 000 000
Total Kantone und Gemeinden	3 550 000

4.5 Nutzen

Im Folgenden werden die Nutzeneffekte in einigen wichtigen Prozessen ausgewiesen. Dabei ist zu beachten, dass es sich um konservative Schätzungen handelt. Die Registerharmonisierung und die Einführung der SVN in den Registern werden zusätzlich zu einer Vereinfachung zahlreicher administrativer Abläufe führen. Diese können heute noch nicht genau beziffert werden und sind deshalb hier im Sinne von Schätzungen nur mit einem geringen Betrag aufgeführt.

Das RHG wird auf Bundesebene ab 2011 einen Nutzen von mindestens 1,3 Millionen Franken pro Jahr generieren. Auch in den Kantonen und Gemeinden wird der Effekt spürbar sein: Es wird ein Nutzen von 1,8 Millionen für die Kantone und 5,0 Millionen Franken für die Gemeinden erwartet, bei den Kantonen insbesondere durch Optimierungen im Zivilstandswesen. Insgesamt darf durch das RHG und die Verwendung der SVN in den Registern ein Nutzen von mindestens 8,1 Millionen Franken pro Jahr erwartet werden (vgl. Tabelle 5).

Von der Merkmalsharmonisierung durch das RHG ist ein nachweisbarer Nutzen auf Bundesebene nicht primär für die grossen Bundesregister zu erwarten, sondern in erster Linie für die Bundesstatistik. Allein für die Vorbereitung, Erfassung und Aufarbeitung der alle 10 Jahre stattfindenden Volkszählung müssen jeweils rund 100 Millionen Franken⁶² ausgegeben werden. Hier können dank harmonisierter und durch die SVN verknüpfbarer Personenregister sowie der Verbindung mit den Daten des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters Einsparungen von schätzungsweise 25–58 Millionen Franken erzielt werden. Bei den Kantonen und Gemeinden resultieren Einsparungen von 15–42 Millionen Franken.

Diese Bandbreiten ergeben sich aus der noch offenen Frage zum Informationsauftrag und zur Erhebungsmethode der Volkszählung. Die höchste Einsparung wird erzielt, wenn die Volkszählung 2010 gemäss Vorschlag des Bundesrates vom 10. Juni 2005 als reine Registerzählung, ergänzt mit zusätzlichen jährlichen bzw. im Zwei- bis Vierjahresrhythmus durchzuführenden Stichprobenerhebungen realisiert wird. Die tieferen Zahlen gehen von einer gegenüber der Volkszählung 2000 zwar optimierten, aber noch nicht vollständig registerbasierten Erhebungsmethode aus. Der Bundesrat wird dem Parlament 2007 einen konsolidierten Vorschlag zum Informationsauftrag für die Volkszählung 2010 und zu einem Verpflichtungskredit für die Durchführung der Volkszählung vorlegen.

Für die Kantone liegt der Nutzen der Harmonisierung vor allem darin, dass sie durch das RHG zu einheitlichen Datengrundlagen kommen, die elektronisch einfacher verarbeitbar sind. Der Nutzen besteht also nicht so sehr in Einsparungen als vielmehr in neuen Grundlagen, die in vielen Bereichen (Einwohnerregister, Steuern, Grundbuch, Erziehungswesen) effizientere Geschäftsabläufe ermöglichen. Den Gemeinden entsteht ein Nutzen insbesondere durch die Vereinfachungen infolge der elektronischen Umzugsmeldungen. Durch die Vernetzung der Gemeinden und den Austausch von Personeninformationen bei Zu- und Wegzügen werden zudem die Einwohnerinnen und Einwohner entlastet: Die Anmeldeverfahren werden kürzer, weil die Informationen schon bei der Gemeinde sind und elektronisch erfasst vorliegen.

Die folgende Tabelle 5 enthält Schätzungen der jährlichen Einsparungen bei einigen wichtigen exemplarischen Geschäftsprozessen und Aktivitäten ab 2011.

⁶² Ohne Kosten für Auswertung und Diffusion der Resultate.

Einsparungen nach Einführung des RHG

Politische Ebene	Aktivität	Einsparungen pro Jahr in tausend Franken
Statistik		
Bund	– Bei statistischen Erhebungen wie der jährlichen Bevölkerungsstatistik oder der Schul- und Hochschulstatistik können infolge der SVN, der harmonisierten Registermerkmale sowie der neuen Datenbasis für Stichprobenerhebungen pro Jahr 500 000 Franken Nutzen generiert werden.	500
Grosse Personenregister des Bundes		
Bund	Die Harmonisierung und die Einführung der SVN in den Einwohner-, Zivilstands-, Ausländer- und Flüchtlingsregistern ermöglichen die IKT-gestützte, rationelle Kommunikation und lösen viele Identifikationsprobleme dauerhaft. 800 000 Transaktionen pro Jahr, Einsparung im Durchschnitt Fr. 1.– pro Transaktion.	800
Kantonale und kommunale Personenregister		
Kantone und Gemeinden	Dank der gestützt auf das RHG und die SVN harmonisierten Register können Kantone und Gemeinden nicht redundante, konsistente zentrale Personenregister für die Verwaltung aufbauen und z.B. für das Steuerwesen nutzen. Einige Kantone haben heute schon die für eine kantonale Verwaltung relevanten Personendaten in einer einheitlichen Datenbank zusammengefasst. Der längerfristige Nutzen ist unbestritten, wie die Erfahrungen aus diesen Kantonen zeigen. Allein durch rasche und sichere Identifikation von Personen in den Veranlagungsverfahren im Steuerwesen sind gesamtschweizerisch Fr. 800 000 Einsparungen möglich.	800
Zivilstandsregister (INFOSTAR)		
Kantone	Die vom Bund an die Kantone delegierten kostenintensiven Aufgaben im Zivilstandswesen erfahren durch die konsequente Nutzung der harmonisierten Register und der Kommunikationsverfahren insbesondere zu den Einwohnerregistern bedeutende Erleichterungen, weil die bisher formulargestützten Verfahren nun IKT-gestützt ablaufen können. Neben der qualitativen Verbesserung der Verfahren erlaubt dies eine spürbare Arbeitszeiteinsparung in den Zivilstandsämtern. 250 000 Zivilstandsereignisse (Geburten, Todesfälle, Heiraten usw.) pro Jahr, Arbeitszeiteinsparung von durchschnittlich knapp 4 Minuten; eine Stunde ist mit Fr. 50.– eingesetzt.	800

Wegfallende Portokosten	200
Schätzung: 200 000 Franken / Jahr	

Administrative Aufgaben der Gemeinden im Bereich der Einwohnerkontrollen

Es folgen zwei exemplarische Prozesse, bei denen das RHG eine bedeutende Rationalisierung der Geschäftsabläufe erlaubt:

- Elektronische Datenkommunikation bei Umzügen:
 Heute werden bei Umzügen in der Zuzugsgemeinde am Schalter zahlreiche Personendaten, die schon in der Wegzugsgemeinde elektronisch registriert waren, neu erhoben und manuell erfasst. Künftig soll die Einwohnerkontrolle dank der elektronischen Datenkommunikation unter den Einwohnerregistern im Moment der Anmeldung über diese Daten elektronisch verfügen. Die Mitarbeitenden der Gemeinde müssen weniger Daten erfassen, Medienbrüche entfallen. Der Anmeldeprozess verläuft im Interesse der Verwaltung und der Bürgerinnen und Bürger rascher. 4200
 0,5 Mio. Wegzüge und 0,5 Mio. Zuzüge; Sparpotenzial ca. 5 Minuten, eine Stunde zu Fr. 50.– eingesetzt.
- Die durch das RHG mögliche Automatisierung der Prozesse im Zivilstandswesen (gesetzlich zu meldende Zivilstandsereignisse) wird auch auf Seite der Gemeinden zu bedeutenden Vereinfachungen führen. Statt der Neuerfassung, z.B. einer gemeldeten Geburt ab Formular, muss nur eine Kontrolle der elektronisch kommunizierten Daten vorgenommen werden. 800
 250 000 Zivilstandsereignisse (Geburten, Todesfälle, Heiraten usw.) pro Jahr, Arbeitszeiteinsparung von durchschnittlich knapp 4 Minuten; eine Stunde ist mit Fr. 50.– eingesetzt.

Total	Bund	1 300
	Kantone und Gemeinden	6 800
	Total	8 100

Eine Studie, die weniger konservativ geschätzt hat, ist zu weit grösseren Nutzenbeträgen im Sinne von Kosteneinsparungen gekommen, und dies an Hand einer detaillierten Untersuchung von lediglich zwei Geschäftsprozessen (Umzug: 12,8 Millionen Franken pro Jahr; Geburt: 7,8 Millionen Franken pro Jahr)⁶³. Diese

⁶³ Kompetenzzentrum eGovernment der Berner Fachhochschule, Institut für Wirtschaft und Verwaltung IWV: *Untersuchung Personenregister, Zusammenwirken der Register «Einwohner», «Zivilstand» und «Ausländer», Bedeutung und Nutzen des eidgenössischen Personenidentifikators* (im Auftrag des Bundesamtes für Justiz), Bern, 7. April 2003.

Teiluntersuchung sowie Überlegungen zum nicht quantifizierbaren Nutzen lassen den Schluss zu, dass der effektive Nutzen und das Sparpotenzial noch wesentlich grösser sein werden, als in der Tabelle 5 aufgezeigt wird.

Die Umsetzung des RHG wird weitere Auswirkungen haben, die hier nicht beziffert werden können. Es wird z.B. ein positiver Effekt auf eine reibungslose Abwicklung der eidgenössischen Wahlen erwartet. In Zukunft sind auch im E-Government verschiedene Anwendungen wie etwa die digitale Signatur denkbar, die von der Verwendung der SVN profitieren werden.

4.6 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Das RHG trägt dazu bei, dass der gesetzlich geregelte elektronische Verkehr zwischen Verwaltungseinheiten und der Behördenverkehr mit den Bürgerinnen und Bürgern wirtschaftlich, rasch und sicher gestaltet werden kann. Die Softwareanpassungen bei den Einwohnerregistern bedingen zunächst eine erhöhte Investitionsnachfrage bei den Softwareherstellern. Die Normierung von Schnittstellen und die Erhöhung der Interoperabilität führen jedoch langfristig zur Senkung von Beschaffungs-, Betriebs- und Unterhaltskosten.

Angesichts der enormen Datenmengen, die täglich im Rahmen des Vollzugs der gesetzlichen Aufgaben zwischen den Verwaltungsregistern ausgetauscht werden müssen, bewirken die angestrebte Vermeidung von Medienbrüchen, die Standardisierung der Daten und die sichere Identifikation der Personen eine bessere Datenqualität und beträchtliche Zeitersparnisse. Der Effizienzgewinn durch den Wegfall von manuellen und überflüssigen Arbeitsabläufen kommt den Verwaltungsstellen und letztlich indirekt auch den Steuerzahlerinnen und -zahlern zu Gute.

Das RHG wird durch den Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger (vgl. Ziff. 1.2.7) auch einen Beitrag zur Optimierung der Verwaltungskultur der Schweiz und einen Schritt in Richtung einer integrierten und bürgerfreundlichen Informationsverwaltung ermöglichen. Die Schweiz ist im E-Government europaweit in den hinteren Regionen anzutreffen. Es besteht die Gefahr, dass sie weiter zurückfällt. Durch die konsequente Harmonisierung und Nutzung der elektronischen Medien für den Datenaustausch kann die Schweiz die Nachteile der kleinmaschigen föderalen Strukturen wettmachen und die Verwaltungskosten auf einem konkurrenzfähigen Niveau halten.

4.7 Konsequenzen bei Nichtrealisierung

Wie bereits erwähnt, setzt die Ausrichtung auf die Volkszählung 2010 voraus, dass auf diesen Zeitpunkt hin die wichtigsten Umsetzungsarbeiten für die Registerharmonisierung rechtzeitig abgeschlossen sind, damit sie voll zum Tragen kommen. Die damit für die Volkszählung 2010 erreichbaren Einsparungen bewegen sich je nach Ausgestaltung von Informationsauftrag und Erhebungsmethode in der Grössenordnung von 25–100 Millionen Franken (Bund ca. 15–58 Mio., Kantone und Gemeinden ca. 10–42 Mio.). Das RHG bietet Gewähr für eine nachhaltige Modernisierung und Vereinfachung der künftigen Volkszählungen. Damit wird auch vermieden, dass

6.1.2

Rechtsetzungskompetenz im Bereich der Registerführung

Die verfassungsmässige Statistikkompetenz des Bundes wird ergänzt durch eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes im Registerbereich. Artikel 65 Absatz 2 BV ermächtigt den Bund, Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register zu erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten. Diese im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung neu aufgenommene Bestimmung war von Anfang an darauf ausgerichtet, die Rationalisierung statistischer Erhebungen durch Rückgriff auf bereits vorhandene Verwaltungsdaten (indirekte Erhebung) voranzutreiben. Besonderes Augenmerk wurde dabei der eidgenössischen Volkszählung und deren Umstellung von der Direktbefragung zur Registerzählung geschenkt⁶⁵. In der Erkenntnis, dass sich nur harmonisierte und koordinierte Register als Grundlage für die Bundesstatistik eignen, wurde die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen, damit der Bund auf die amtlichen Register Einfluss nehmen kann.

Die Regelungsbefugnis nach Artikel 65 Absatz 2 BV bezieht sich auf Register, die das Bundesrecht vorsieht. Darüber hinaus räumt die Verfassungsnorm dem Bund aber auch die Kompetenz ein, Vorschriften über die kantonalen und kommunalen Register zu erlassen, soweit dies der Verminderung des Erhebungsaufwandes dient. Will sich die Bundesstatistik auf einheitliche und vergleichbare Daten abstützen, ist sie in besonderem Mass darauf angewiesen, dass die kantonalen und kommunalen Register – unter denen die Einwohnerregister eine Schlüsselrolle spielen – nach einheitlichen Massstäben ausgestaltet, geführt und bewirtschaftet werden⁶⁶.

In materieller Hinsicht umfasst Artikel 65 Absatz 2 BV einerseits die Harmonisierung von amtlichen Registern, zum anderen die Registerführung an sich.

Der Begriff «Harmonisierung» zielt auf die bestehenden amtlichen Register ab. Nur Bestehendes kann harmonisiert, das heisst einander angeglichen werden. Gegenstand einer Harmonisierung sind somit bereits existierende Register des Bundesrechts sowie jene des kantonalen und kommunalen Rechts. Im Bestreben, die Register bis zu einem bestimmten Grad zu vereinheitlichen und ihre Datenqualität zu standardisieren, kann der Bund Vorschriften über den Inhalt der Register (Pflicht zur Führung gleicher Identifikatoren und Merkmale, Gebot der Vollständigkeit der Daten usw.) erlassen.

Die durch den Bundesgesetzgeber zu erlassenden Vorschriften über die «Führung» amtlicher Register sind demgegenüber auf eine Harmonisierung der Register in

⁶⁵ Siehe Protokolle der Verfassungskommission des Ständerates zu den Sitzungen vom 26. und 27. Mai 1997 (Subkommission 3, PV, S. 13 und 14; CD-ROM, S. 6651 und 6652), vom 25. und 27. August 1997 (PV, S. 14 bis 17; CD-ROM, S. 4205 bis 4209) und vom 17. bis 19. September 1997 (PV, S. 23 und 24; CD-ROM, S. 4559 und 4560); vgl. in diesem Zusammenhang auch BBl 1997 I 282.

⁶⁶ S.a. Erklärungen des Vertreters des Bundesrates im Plenum des Nationalrates: «... Es macht keinen Sinn, wenn der Bund Daten, die in kantonalen Registern bereits vorhanden sind, selbst erheben muss. Solche bereits vorhandenen Daten müssen aber, damit sie effizient weiterverarbeitet werden können, in einer bestimmten Qualität vorliegen. Mit Absatz 2 des vorgeschlagenen Artikels wird der Bund in die Lage versetzt, künftig Vorschriften mit Bezug darauf, wie amtliche Register zu führen sind, zu erlassen.»;
AB NR 1998 949.

zeitlicher Hinsicht ausgerichtet. Der zeitliche Faktor ist ein wesentliches Element für die Gewährleistung der Datenqualität: Nur aktuelle Daten ermöglichen es Bundesstatistiken zu erstellen, die ein reales und aussagekräftiges Abbild der Gegebenheiten in Staat und Gesellschaft liefern. So ist die laufende Aktualisierung der Registerdaten für die jährlichen Statistiken geradezu unerlässlich. Weiter ist beispielsweise die durch Volkszählungen erhobene Verteilung der Wohnbevölkerung auf die Kantone in mannigfacher Hinsicht ein entscheidendes Kriterium für die Begründung von Rechten und Pflichten zwischen Bund und Kantonen. Dies gilt etwa für die Sitzverteilung im Nationalrat⁶⁷ ebenso wie für die Berechnung des Anteils der Kantone am Reinertrag der Verrechnungssteuer⁶⁸ oder für die Bemessung der Kantonsanteile an gemeinsam zu tragenden Kosten (vgl. z.B. Art. 45a des Zivilgesetzbuches⁶⁹). Der Bund hat somit ein legitimes Interesse an konstant aktualisierten Datensätzen. Die Aktualisierung der Daten erfordert naturgemäss einen steten Informationsaustausch zwischen den Registerbehörden. Es gilt daher, nicht nur die notwendigen Regeln über die Aktualisierung der Daten und die Nachführung der Register festzulegen, sondern auch die Rahmenbedingungen für die Weiterleitung der Mutationen aufzustellen.

Darüber hinaus kann der Rechtsetzungskompetenz des Bundes im Bereich der Registerführung auch eine autonome Bedeutung in dem Sinne zukommen, dass der Bund die Kantone und Gemeinden verpflichten kann, neue Register zu führen, wenn diese zur Rationalisierung der statistischen Erhebungen beitragen⁷⁰. Ebenso könnte der Bundesgesetzgeber gestützt auf Artikel 65 Absatz 2 BV anordnen, dass die Bundesregister wie auch die kantonalen Register ausschliesslich zu statistischen Zwecken zusätzlich bestimmte Daten führen müssen, die zur Erfüllung der registerspezifischen administrativen Aufgabe eigentlich nicht erforderlich wären.

6.2 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Einführung der SVN in die vom RHG bezeichneten Register

Wie in Ziffer 6.1.2 erwähnt, ermächtigt Artikel 65 Absatz 2 BV den Bund in umfassender Weise, Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register zu erlassen, um den Aufwand bei der Erhebung statistischer Daten möglichst gering zu halten. Soweit sich somit der Verwendungszweck der SVN auf rein statistische Belange beschränkt, bietet Artikel 65 Absatz 2 BV eine hinreichende Verfassungsgrundlage für den systematischen Einsatz der SVN. Der Bereich Bevölkerung, für den die SVN zur Erfüllung von gesetzlichen Administrativaufgaben als Identifikator eingeführt werden soll, setzt sich aus den Teilbereichen Zivilstand, Auslän-

⁶⁷ Art. 16 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1).

⁶⁸ Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (SR 642.21).

⁶⁹ SR 210

⁷⁰ Protokoll der Verfassungskommission des Ständerates vom 25. bis 27. August 1997, PV, S. 16 s.; CD-ROM, S. 4207 s.). Als Antwort auf eine Frage über die Notwendigkeit, eine Registerführungskompetenz festzulegen, antwortete der Vertreter der Bundesverwaltung: «... Wird jedoch die Führung weggelassen, sehe ich das Problem, dass dann die Kantone und Gemeinden frei sind, darüber zu entscheiden, ob sie überhaupt ein Register führen wollen. Dies würde die Harmonisierungs- und Nutzungsmöglichkeit des Bundes einschränken.» (PV, S. 17; CD-ROM, S. 4208). Daraufhin stellte die Kommission diese Kompetenz nicht mehr in Frage, und der Punkt wurde im Plenum nicht mehr erwähnt.

derinnen und Ausländer, Asylsuchende sowie Einwohnerinnen und Einwohner zusammen. In diesen Bereichen verfügt der Bund ebenfalls über die notwendigen materiellen Kompetenzen (Art. 38 Abs. 1, 121 Abs. 1 und 122 Abs. 1 BV).

6.3 Verhältnis zum europäischen Recht und Rechtsvergleich zur Einführung der SVN in die vom RHG bezeichneten Register

Auf internationaler Ebene wird der Persönlichkeitsschutz in Zusammenhang mit der Bearbeitung von Personendaten durch Artikel 8 EMRK⁷¹ sowie durch das 1998 in Kraft getretene Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten⁷² gewährleistet. Bereits 1985 hat denn auch die Europäische Kommission für Menschenrechte die Verwendung von persönlichen Identifikationsnummern als potenziellen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens gemäss Artikel 8 EMRK qualifiziert⁷³. Für die EU- und EWR-Staaten gilt grundsätzlich die EG-Datenschutz-Richtlinie von 1995⁷⁴; diese enthält allerdings keine spezifischen Regeln zum Einsatz und zur Verwendung von Personenidentifikatoren, sondern überlässt es den Mitgliedstaaten, unter welchen Bedingungen eine nationale Kennziffer oder andere Kennzeichen allgemeiner Bedeutung Gegenstand einer Datenbearbeitung sein dürfen.

Entsprechend ergibt sich bezüglich des Einsatzes und der Verwendung von Personenidentifikatoren durch die 15 alten EU-Mitgliedstaaten ein heterogenes Bild. Auf der einen Seite des Spektrums stehen die Staaten, in denen die Personenidentifikatoren bereits eine gewisse Tradition haben und für die Bevölkerung eine Selbstverständlichkeit geworden sind: In Dänemark, Luxemburg, Finnland und Schweden (wie auch in den EWR-Mitgliedstaaten Norwegen und Island) existiert ein einheitlicher, die ganze Bevölkerung umfassender Personenidentifikator, der zum Teil sogar von der Privatwirtschaft genutzt wird. In Belgien, Spanien und Italien, wo derzeit noch verschiedene Personenidentifikatoren parallel im Einsatz sind, bewegt sich der Trend ebenfalls in Richtung eines universellen Personenidentifikators. Unser Nachbarland Österreich hat ein umfassendes Personenregistersystem mit einem zentralen Melderegister (ZMR) aufgebaut, das auch von der Privatwirtschaft (mit einem eingeschränkten Merkmalskatalog), z.B. zum Nachweis der korrekten Wohnadresse ihrer Kundinnen und Kunden, verwendet werden kann. In Frankreich und in den Niederlanden werden die Personenidentifikatoren dagegen einzig innerhalb eines bestimmten administrativen Bereichs eingesetzt und ihre Verwendung in anderen Bereichen unterliegt Restriktionen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in 10 der 15 alten EU-Staaten sowie in 2 EWR-Staaten in unterschiedlicher Ausprägung Personenidentifikatorsysteme existieren.

⁷¹ SR 0.101

⁷² SR 0.235.1

⁷³ Entscheidung vom 12. Dezember 1985 in Sachen Lundvall gegen Schweden, D.R. 45, 141.

⁷⁴ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, S. 31 ff., Amtsblatt Nr. L 281 vom 23.11.1995.

6.4

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen im RHG

Das neue Gesetz umfasst folgende Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen:

Artikel 4 Absatz 1 überträgt dem BFS die Kompetenz, technische Standards zur Registerführung für die obligatorischen und fakultativen Merkmale nach den Artikeln 6 und 7 zu erlassen. Die einzelnen Ausprägungen der verschiedenen Merkmale und ihre Kodierung in numerische Werte werden Gegenstand eines Katalogs im Anhang der Verordnung zum Gesetz sein. In Anbetracht der weitgehend technischen Ausrichtung dieser Standards rechtfertigt sich eine Weiterdelegation der Erlass-Kompetenz an das BFS im Sinne von Artikel 48 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997⁷⁵ über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG),⁷⁶

Artikel 10 Absatz 2 des Gesetzes beauftragt den Bundesrat, die Modalitäten des Datenaustauschs und die Schnittstellen für den Informationsaustausch zwischen den Einwohnerregistern bei Weg- oder Zuzug zu definieren. Es wäre nicht sinnvoll, diese Details auf Gesetzesstufe festzuhalten, denn die Modalitäten müssen sich flexibel und rasch an die technologischen Entwicklungen anpassen können.

Laut Artikel 14 Absatz 1 legt der Bundesrat Zeitpunkt und Periodizität der Datenlieferungen der Kantone und Gemeinden an das BFS fest. Die heutige Gesetzgebung formuliert diesbezüglich bereits gewisse Grundsätze im Rahmen der Verordnung vom 30. Juni 1993⁷⁷ über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes. Weiter verleiht Artikel 14 Absatz 2 dem Bundesrat das Recht, die dem BFS zu liefernden fakultativen Merkmale festzulegen. Auch dies kann in der genannten Verordnung geregelt werden.

Artikel 14 Absätze 4 und 5 beauftragt das BFS, die technischen Mittel und Rahmenbedingungen für die Datenübertragung von den Kantonen bzw. Gemeinden an das BFS festzulegen. Wie bei Artikel 4 Absatz 1 rechtfertigt sich eine Weiterdelegation der Erlass-Kompetenz an das BFS angesichts des fachtechnischen Inhalts des Auf-gabe.

Artikel 15 Absatz 2 ermächtigt den Bundesrat, die Daten zu bestimmen, welche die in Artikel 2 Absatz 1 erwähnten Bundesstellen zu liefern haben. Die aktuelle Gesetzgebung umschreibt bereits einen Teil dieser Lieferpflicht (z.B. Art. 52 ZStV, Art. 11 ZAR-Verordnung, Art. 101 AsylG, Art. 8 AsylV 3).

Artikel 19 Absatz 1 ermächtigt den Bundesrat, die Fristen für die Harmonisierung unter Berücksichtigung der Anforderungen für die Volkszählung 2010 festzulegen. Auf der Grundlage von Absatz 2 kann der Bundesrat die Fristen für die Einführung der SVN und der Wohnungsidentifikation in die Einwohnerregister über die Volkszählung 2010 hinaus erstrecken, um möglichen Umsetzungsproblemen bei den Gemeinde Rechnung zu tragen, und er kann das BFS mit der konkreten Ausgestaltung der Einzelheiten zu beauftragen.

⁷⁵ SR 172.010

⁷⁶ Art. 12 Abs. 2 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (SR 431.01) auferlegt dem BFS direkt die Pflicht, für Koordination und Harmonisierung zu sorgen.

⁷⁷ SR 431.012.1

