

Adressdatenaustausch zwischen Einwohnerregistern, Post und anderen Dateninhabern

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3661 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 16. August 2012

vom 12. November 2014

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

In Erfüllung des Postulats 12.3361 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterbreiten wir Ihnen den vorliegenden Bericht zur Kenntnisnahme.

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

12. November 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

In Erfüllung des Postulats 12.3661 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats («Adressdatenaustausch zwischen Einwohnerregistern, Post und anderen Dateninhabern») legt der Bundesrat diesen Bericht vor zur Frage, ob rechtliche Grundlagen für einen erweiterten, automatischen Adressdatenaustausch zwischen verschiedenen öffentlichen Dateninhabern, insbesondere der Schweizerischen Post, und den Einwohnerdiensten geschaffen werden sollen.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass die Schaffung von Rechtsgrundlagen für einen automatischen Adressdatenaustausch zwischen der Post und den Einwohnerdiensten nicht sinnvoll wäre. Die Adressdaten der Einwohnerregister sind bereits von hoher Qualität und würden durch einen solchen Austausch kaum und nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbessert. Profitieren von einem Adressdatenaustausch könnte vorwiegend die Post, denn sie besäße diesfalls schweizweit als einzige Institution eine aktuelle Adressdatenbank mit allen Schweizer Adressen. Sie könnte ihre Dienstleistungen damit noch effizienter erbringen. Dies wäre zwar im öffentlichen Interesse. Ein Adressdatenaustausch setzt indes die Verwendung der AHV-Nummer als eindeutigen Identifikator voraus. Die Post ist verpflichtet, ihre Adressdaten mit allen Anbieterinnen mit Hauszustellung auszutauschen. Damit bestünde das Risiko, dass auch die AHV-Nummer weitergegeben würde. Bei einer Ausweitung der Verwendung der AHV-Nummer bestünde eine erhöhte Missbrauchsgefahr. Dieser Ansatz sollte deshalb nicht weiter verfolgt werden.

Eine zentrale Adressdatenbank könnte hingegen im Rahmen staatlicher Strukturen verwirklicht werden. Klare Rechtsgrundlagen und die Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten von Bund, Kantonen und Gemeinden böten hier Gewähr für eine rechtskonforme Bearbeitung der Daten. Eine solche Datenbank wäre für die öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden äusserst wertvoll. Diese sind in praktisch allen Aktivitäten auf eine eindeutige Identifikation der betroffenen Person und die Kenntnis ihres Wohnsitzes angewiesen. Auf Gemeindeebene sind die entsprechenden Daten dank der Einwohnerregister, die kontinuierlich aktualisiert werden, vorhanden. Auch auf kantonaler Ebene sind sie grösstenteils vorhanden. Einzig auf eidgenössischer und interkantonalen Ebene fehlen diese Daten. Die Verwaltungen sehen sich deshalb bislang gezwungen, auf eine kontinuierliche Aktualisierung ihrer Personendaten zu verzichten oder diese Informationen fallbezogen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Kantonen zu erlangen. Für viele Verwaltungsabläufe ergeben sich dadurch grosse Schwierigkeiten. Beispiele bilden etwa die Erhebung des Militärpflichtersatzes oder der Krankenkassenprämien sowie die Durchführung von Betreibungsverfahren, wenn der Schuldner in einen anderen Kanton zieht. Diese Schwierigkeiten könnten vermieden und die Verwaltungsabläufe beträchtlich vereinfacht werden, wenn auf nationaler Ebene eine zuverlässige Adressdatenbank zur Verfügung stünde.

Verschiedene Lösungen sind dabei denkbar. Zunächst könnte die Qualität der Adressdaten der Einwohnerregister verbessert werden. Hierzu müssten alle Kantone

dafür sorgen, dass namentlich Vermieterinnen und Logisgeber den Einwohnerdiensten Auskunft über meldepflichtige Personen erteilen, wenn diese ihre Meldepflicht bei den Einwohnerdiensten nicht erfüllen. Ausserdem könnte eine zentrale Adressdatenbank geschaffen werden, auf die die öffentlichen Verwaltungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zugreifen könnten. Zu denken ist dabei an eine Lösung, die auf den bestehenden kantonalen Plattformen wie z.B. der Gemeinderegistersysteme-Plattform GERES aufbaut. Möglich wären auch Lösungen, die auf Plattformen des Bundes aufbauen (Bevölkerungsstatistik-Datenbank des Bundesamts für Statistik; Schaffung eines zentralen Personenverzeichnisses; Erweiterung der UPI-Referenzdatenbank der Zentralen Ausgleichstelle).

Der Bundesrat wird die Vor- und Nachteile dieser möglichen Lösungen vertieft prüfen und dabei insbesondere die Machbarkeit, die Datenschutzaspekte, die Kosten und die Auswirkungen genauer abklären.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Auftrag	5
2 Grundlagen des vorliegenden Berichts	6
3 Grundsätzliche Erwägungen zu einem automatischen Adressdatenaustausch	6
3.1 Nutzen	6
3.2 Risiken	7
3.3 Grenzen	8
4 Adressdatenaustausch zwischen den Einwohnerdiensten und der Post sowie anderen Dateninhabern	8
4.1 Zweck der Datenbanken der Einwohnerdienste, der Post und weiterer Dateninhaber	8
4.2 Nutzen des systematischen Adressdatenaustausches	10
4.2.1 Für die Einwohnerdienste	10
4.2.2 Für die Post	11
4.2.3 Für das Bundesamt für Statistik und weitere öffentliche Dateninhaber	12
4.2.4 Für die Öffentlichkeit	12
4.3 Einführungs- und Betriebskosten	12
4.4 Problemfelder bei einem Adressdatenaustausch zwischen den Einwohnerdiensten und der Post sowie anderen Dateninhabern	13
4.5 Zusammenfassende Würdigung	14
5 Nutzen einer Personen- und Adressdatenbank für die öffentliche Hand	15
5.1 Problemstellung	15
5.2 Generalisierung der Auskunftspflicht	16
5.3 Nationaler Adressdienst	17
5.3.1 Nutzen	17
5.3.2 Auf den kantonalen Plattformen beruhende Lösung	17
5.3.3 Auf einer nationalen Plattform beruhende Lösungen	17
6 Schlussfolgerungen	19

Bericht

1 Auftrag

Der vorliegende Bericht ergeht in Erfüllung des Postulats 12.3661 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, das am 13. März 2013 angenommen wurde.

Das Postulat lautet wie folgt:

«Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob die rechtlichen Grundlagen für einen erweiterten, automatischen Adressdatenaustausch zwischen verschiedenen öffentlichen Dateninhabern, insbesondere der Schweizerischen Post, und den für die Führung der Einwohnerregister zuständigen Amtsstellen geschaffen werden sollen. Dabei ist insbesondere folgenden Aspekten Rechnung zu tragen:

- zu erwartende Einführungs- und Betriebskosten und konkreter Nutzen für die Gemeinden, die Post und die Bundesstatistik;
- Risiken und Grenzen des Datenhandels;
- Risiko von juristischen Beschwerden und Klagen von Privatpersonen;
- Grenzen des geltenden Rechts und voraussichtlich notwendige Anpassungen des Registerharmonisierungsgesetzes und des Datenschutzgesetzes.»

Der Bundesrat hat in seiner Antwort in Aussicht gestellt, das Postulat im Rahmen der laufenden Revision des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) zu beantworten. Eine vertiefte Analyse der Problemstellung hat indes ergeben, dass keine direkten Berührungspunkte mit der Revision des Datenschutzgesetzes bestehen und dass die vom Postulat aufgeworfenen Fragen separat geklärt werden sollten.

Das Postulat ist eine Reaktion auf die parlamentarische Initiative 11.488 (Germann) vom 29. September 2011. Diese verlangte eine Änderung von Art. 12 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02). Nach dieser Bestimmung ist die Schweizerische Post (Post) verpflichtet, den für die Führung der Einwohnerregister zuständigen Amtsstellen auf Anfrage hin unentgeltlich die

Zustelladressen von Einwohnerinnen und Einwohnern mitzuteilen, wenn die Meldepflicht nicht erfüllt wird. Die parlamentarische Initiative forderte einen regelmässigen, strukturierten, elektronisch codierten Adressdatenaustausch zwischen der Post und den für die Führung der Einwohnerregister zuständigen Amtsstellen. Begründet wurde diese Forderung damit, dass die Post über Adressdaten verfüge, die teilweise genauer seien als die der Einwohnerämter; ein Austausch erfolge aber nur im Einzelfall. Die Post ihrerseits sei auf aktuelle Adressdaten angewiesen, um ihren Grundversorgungsauftrag effizient zu erfüllen. Bei Wohnsitzwechseln sei die Post gegenwärtig auf die Mitteilungen der betroffenen Personen angewiesen. Die Gemeinden sollten der Post deshalb für eine bestmögliche Adresspflege ihre Adressinformationen zugänglich machen. Der Ständerat hat die parlamentarische Initiative am 7. März 2013 sehr deutlich (mit 28 zu 4 Stimmen) angenommen.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates entschied am 17. August 2012 hingegen einstimmig bei vier Enthaltungen, der Initiative nicht Folge zu geben. Sie war der Ansicht, dass ein Adressdatenaustausch diverse Fragen, insbesondere zum Datenschutz, aufwerfe. Die Kommission hat den Bundesrat deshalb mit ihrem Postulat 12.3661 beauftragt, diese Fragen zu prüfen. Der Nationalrat hat das Postulat wie eingangs erwähnt am 13. März 2013 angenommen. Die parlamentarische Initiative Germann hat der Nationalrat hingegen am 10. September 2013 mit 54 zu 126 Stimmen sehr deutlich verworfen; sie ist damit endgültig abgelehnt (Art. 109 Abs. 3 ParlG).

2 Grundlagen des vorliegenden Berichts

Der vorliegende Bericht ist im Rahmen einer Arbeitsgruppe erarbeitet worden, die aus Vertreterinnen und Vertretern des EJPD (Bundesamt für Justiz), des EDI (Bundesamt für Statistik), des EDA (konsularische Direktion), des EFD (Zentrale Ausgleichsstelle) und des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) zusammengesetzt war. Ausserdem sind die Post, der Schweizerische Städteverband, der Schweizerische Gemeindeverband und der Verband Schweizerischer Einwohnerdienste konsultiert worden.

3 Grundsätzliche Erwägungen zu einem automatischen Adressdatenaustausch

3.1 Nutzen

Private Personen wie auch die öffentliche Hand sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf korrekte Adressdaten angewiesen: die Privaten allgemein für ihre persönlichen und geschäftlichen Beziehungen; die Post insbesondere zur effizienten Zustellung der Sendungen; die Billag zur Rechnungsstellung;

die Sozialversicherungen zur korrekten Ausrichtung der Versicherungsleistungen; die Strassenverkehrsämter, damit der Fahrzeughalter anhand des Nummernschildes identifiziert werden kann; die Bundeskriminalpolizei für die Ermittlungen und den Informationsaustausch mit dem Ausland für die internationale Polizeikooperation (z.B. bei Umweltkatastrophen mit vielen Todesopfern); das VBS zur Erfassung der Dienst- bzw. Ersatzpflichtigen. Es bestehen somit zweifelsohne private und öffentliche Interessen an korrekten Adressdaten.

Bei einem automatischen Adressdatenaustausch müsste eine Adressmutation nur einmalig erfolgen, was für die Bürgerinnen und Bürger eine wesentliche Erleichterung wäre. Durch einen automatischen Austausch der Adressen wäre gewährleistet, dass die aktuelle, korrekte Adresse den Nutzerinnen und Nutzern sogleich zur Verfügung stünde. Ein automatischer Adressdatenaustausch würde ausserdem dazu beitragen, die Qualität der Adressdaten zu verbessern.

3.2 Risiken

Zur Einführung eines automatischen Adressdatenaustauschs wäre ein eindeutiger Identifikator notwendig, weil sonst der zuverlässige Abgleich der Adressbestände unmöglich ist. Der einzige heute zur Verfügung stehende Identifikator ist die AHV-Nummer (Art. 50c AHVG). Diese müsste mit weiteren Merkmalen in den Adressdatenbanken geführt werden. Die Verwendung der AHV-Nummer ist aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes im Gesetz restriktiv geregelt und auf Bundesebene grundsätzlich der Sozialversicherung und bestimmten Stellen und Institutionen, die mit dem Vollzug von kantonalem Recht betraut sind, und nur für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben, vorbehalten. Im Übrigen darf die AHV-Nummer ausserhalb der Sozialversicherung des Bundes nur dann systematisch verwendet werden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht und der Verwendungszweck sowie die Nutzungsberechtigten bestimmt sind (Art. 50e Abs. 1 AHVG).

Die Verwendung der AHV-Nummer beim Abgleich von Adressdaten schüfe die Voraussetzung zur Zusammenführung personenbezogener Informationen aus Datenbanken, welche die unterschiedlichsten Lebensbereiche betreffen. Eine unerwünschte oder verbotene Verknüpfung von verschiedenen Datenbanken kann eine erhebliche Persönlichkeitsverletzung zur Folge haben: Könnten übergreifende Recherchen durchgeführt werden, so wären sämtliche administrativen Daten zugänglich, was zum «gläsernen Bürger» führen würde. Auch könnten die betroffenen Personen bei einer derartigen Verknüpfung nicht mehr eruieren, wofür ihre Daten effektiv verwendet werden. Die AHV-Nummer ist zwar für übergreifende Recherchen nicht unerlässlich, weil diese auch mit anderen Personendaten, beispielsweise mit dem Namen, der Adresse oder dem Geburtsdatum, angestellt werden können. Der EDÖB

wart jedoch in Anbetracht der genannten Risiken immer wieder vor der Verwendung der AHV-Versichertennummer als Universalnummer.

Schliesslich birgt die unkontrollierte Datenverwendung Sicherheitsrisiken für jene Personen, die aus unterschiedlichen Gründen (z. B. aus Angst vor Vergeltungsmassnahmen) ihre Adresse geheim halten wollen.

3.3 Grenzen

Adressdaten sind Personendaten. Die Bearbeitung von Personendaten durch Private und durch Bundesbehörden ist im Datenschutzgesetz geregelt. Bearbeitungen durch kantonale und kommunale Behörden unterstehen den kantonalen Datenschutzgesetzen. Von besonderer Bedeutung bei der Bearbeitung von Personendaten sind die Grundsätze der Zweckbindung und der Verhältnismässigkeit. Es handelt sich dabei um allgemeine Grundsätze, die in Artikel 4 DSG wie auch in den kantonalen Datenschutzgesetzen enthalten sind. Sie gelten also gleichermassen für Privatpersonen wie für eidgenössische, kantonale und kommunale Behörden.

Nach dem Grundsatz der Zweckbindung dürfen Personendaten nur zu dem Zweck bearbeitet werden, der bei der Beschaffung angegeben wurde, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist. Für einen automatischen Adressdatenaustausch müssten deshalb entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen werden.

Die Bearbeitung von Personendaten muss zudem dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Dies bedeutet, dass die Bearbeitung geeignet und erforderlich sein muss, um einen bestimmten Zweck zu erreichen. Ausserdem müssen der Zweck der Bearbeitung und deren Auswirkungen auf die betroffene Person in einem vernünftigen Verhältnis stehen.

4 Adressdatenaustausch zwischen den Einwohnerdiensten und der Post sowie anderen Dateninhabern

4.1 Zweck der Datenbanken der Einwohnerdienste, der Post und weiterer Dateninhaber

Gemäss dem Registerharmonisierungsgesetz kann eine Person nur eine Niederlassungsgemeinde und somit auch nur einen Hauptwohnsitz in der Schweiz haben. Sie kann jedoch bei einem Aufenthalt in anderen Gemeinden – und wenn sie nicht gerade bestimmten Ausländerkategorien angehört – mehrere Zweitwohnsitze haben (Art. 3 Bst. b und c RHG). Es kommt auch vor, dass eine Person ihren Hauptwohnsitz im Ausland und nur ihren Zweitwohnsitz in der Schweiz hat; dies ist beispielsweise bei gewissen

Grenzgängerinnen und Grenzgängern der Fall, die unter der Woche in der Schweiz wohnen.

Was die Postsendungen anbelangt, so kann jede Person frei bestimmen, an welche Adresse diese vorübergehend oder dauerhaft zugeschickt werden sollen. Sie kann auch mehrere Postadressen angeben.

Die Einwohnerdienste haben namentlich zur Aufgabe, die in ihrer Gemeinde wohnhaften Personen zu erfassen, d. h. deren Zu- und Wegzüge sowie die Änderungen innerhalb der Wohngemeinde (z. B. Umzüge). Sie können somit anderen öffentlichen Verwaltungen Personendaten liefern, die diese für ihre eigenen Verwaltungsverfahren benötigen, beispielsweise für Steuerzwecke oder die Erstellung der Liste der Stimm- und Wahlberechtigten. Die Einwohnerdienste streben also stets danach, möglichst alle in ihrer Gemeinde wohnhaften Personen zu identifizieren und zu erfassen, dies unabhängig davon, ob es sich laut den Definitionen im Registerharmonisierungsgesetz um deren Niederlassungs- oder um deren Aufenthaltsgemeinde handelt (Art. 3 RHG). Hierzu führen sie heute folgende zwei Adressen in ihren Registern (Art. 6 Bst. g RHG):

- Die Wohnadresse, d.h. die Adresse des Haupt- oder Zweitwohnsitzes, die eine eindeutige Identifizierung des Gebäudes ermöglichen muss, in welchem eine in der Gemeinde niedergelassene oder als Aufenthalter gemeldete Person wohnt. Diese Adresse setzt sich im Allgemeinen aus einem Strassennamen, einer Hausnummer, einer Postleitzahl und einem Ort zusammen;
- die Zustelladresse, d. h. die Adresse, an welche die in der Gemeinde gemeldete Person ihre Post von den Behörden erhalten möchte. Sehr oft wird dies die Adresse des Gebäudes sein, in welchem die Person wohnt (Wohnadresse), dies muss aber nicht zwingend zutreffen. Es kann auch sich um eine andere Adresse handeln (z.B. dauerhafte Postumleitung), ein Postfach oder die Adresse einer stellvertretenden Person, etwa im Falle einer Beistandschaft. Die Postadresse kann in der Schweiz, aber auch im Ausland sein.

Die Adressdaten werden direkt von den betreffenden Personen selbst übermittelt. Mit dem Registerharmonisierungsgesetz wurde eine Meldepflicht eingeführt (Art. 11 RHG): Nach einem Umzug haben natürliche Personen 14 Tage Zeit, sich beim Einwohnerdienst ihrer Gemeinde zu melden.

Die Post ihrerseits ist bestrebt, jederzeit möglichst genau zu wissen, wo eine Person verlässlich erreicht werden kann, um ihr die Postsendungen zustellen zu können. Zu diesem Zweck führt sie ein zentralisiertes Verzeichnis der Zustelladressen. Ob die angegebene Postadresse dem offiziellen Wohnort entspricht, lediglich dem Postempfang dient oder ein anderer Bezug zu ihr besteht, ist völlig zweitrangig: Wichtig ist, dass die Post effizient und präzise zugestellt werden kann.

Der Datenbestand der übrigen öffentlichen Dateninhaber richtet sich nach deren gesetzlichen Aufgaben. Es gibt nur wenige Applikationen, bei denen Adressdaten nicht erfasst werden. Sehr viele Behörden wären somit daran interessiert, auf aktuelle Adressdaten zugreifen zu können (vgl. oben, Ziff. 3.1). Im Personenstandsverzeichnis (Infostar) etwa wird der Wohnsitz der Person im Zeitpunkt des Zivilstandsereignisses (z.B. Trauung) zwar erfasst, aber nicht nachgeführt. Generell ist die Adressqualität dort am besten, wo die Adressen am häufigsten gebraucht werden. Die Adressdaten der Steuerämter sind beispielsweise aktueller als diejenigen der Grundbuchämter.

4.2 Nutzen des systematischen Adressdatenaustausches

4.2.1 Für die Einwohnerdienste

Für die Einwohnerdienste würde der Erhalt der Postdaten bedeuten, dass sie regelmässig eine Liste mit sämtlichen Zustellanschriften (Name, Vorname und Adresse) bekämen. Diese Daten müssten anschliessend einzeln mit jenen des Einwohnerregisters verglichen werden, um allfällige Unterschiede ausfindig zu machen. Zur Vereinfachung dieses Vergleichs müsste die Post idealerweise auch einen Personenidentifikator (AHV-Versichertennummer) mitliefern, womit sie wiederum zur systematischen Nutzerin dieses Identifikators würde. Stünden die Unterschiede einmal fest, müsste jeder Einwohnerdienst noch überprüfen, ob eine bestimmte Adresse auf eine Person zutrifft, die sich in der Gemeinde niedergelassen hat oder aufhält und somit bereits gemeldet ist. Ist dies nicht der Fall (kein Eintrag vorhanden), so müsste er versuchen, mit der betreffenden Person Kontakt aufzunehmen, um die Situation zu klären, d. h. um in Erfahrung zu bringen, ob diese Person ihrer Meldepflicht nicht nachgekommen ist oder ob es sich nur um eine Zustelladresse handelt.

In relativ grossen Gemeinden wäre die Bearbeitung solcher Listen – selbst wenn sie zur Vereinfachung des Vergleichs einen Personenidentifikator enthielten – mit einem grossen Arbeitsaufwand verbunden, für ein wahrscheinlich mageres Resultat. Nur wenige Personen kommen ihrer Meldepflicht (Art. 11 RHG) nicht nach. Zudem sind in einigen Kantonen die Vermieterinnen und Vermieter sowie die Liegenschaftsverwaltungen verpflichtet, den Gemeinden einen Wechsel bei der Mieterschaft zu melden. Die Erfahrungen, die das Bundesamt für Statistik bei der Durchführung von Bevölkerungsbefragungen mit den Adressdaten der Einwohnerdienste gemacht hat, zeigen denn auch, dass diese Daten äusserst aktuell und vollständig sind.

Der Verband Schweizerischer Einwohnerdienste bestätigt die Erfahrungen des Bundesamtes für Statistik: Er bezeichnet die Adressdaten der rund 2350 schweizerischen Einwohnerdienste als die aktuellsten und vollständigsten.

Ein automatischer Adressdatenaustausch mit anderen öffentliche Dateninhabern wie z.B. mit der Post würde die Datenbestände der Einwohnerregister nicht signifikant verbessern.

4.2.2 Für die Post

Für die Post bedeutete der regelmässige Erhalt der Daten sämtlicher Schweizer Gemeinden, dass sie eine Liste mit sämtlichen den Einwohnerdiensten gemeldeten Wohn- und Zustelladressen (Name, Vorname und Adresse) bekäme. Die Post müsste ihrerseits ebenfalls die Daten dieser Listen mit ihren eigenen Adressdaten vergleichen, um allfällige neue Zustellorte oder Adressänderungen ausfindig zu machen. Auch hier würde ein Personenidentifikator (AHV-Versichertennummer) die Arbeit erleichtern. Wie die Post im Rahmen der Beratung der parlamentarischen Initiative 11.488 (Germann) ausgeführt hat, könnte sie mit den Gemeindedaten ihre Sortiermaschinen stets mit aktualisierten Adressen versorgen. Gemäss ihren Angaben konnten 2010 mehr als 60 Millionen Briefe aufgrund zu ungenauer Adressen nicht zugestellt werden. Im Jahr 2012 fielen noch rund 34 Millionen Retouren an. Gründe für die tiefere Zahl sind nach Angaben der Post eine genauere Erhebungsmethode, generell rückläufige Brief- und Zeitungsmengen, erweiterte Adressdienstleistungen zur Erhöhung der Zustellbarkeit sowie die Einführung einer maschinellen Früherkennung der unzustellbaren Sendungen.

Die Post ist zwar nicht gesetzlich verpflichtet, die Empfängerinnen und Empfänger von ungenügend oder falsch adressierten Sendungen zu ermitteln. Im Rahmen ihrer Geschäftspolitik strebt sie aber eine bestmögliche Kundenzufriedenheit an. Gemäss den Allgemeinen Geschäftsbedingungen «Postdienstleistungen» für Privatkunden der Post (Ausgabe April 2014; AGB) gelten Sendungen als unzustellbar, wenn der Empfänger nicht ermittelt werden kann (Ziff. 2.4.1 AGB). Zur Ermittlung des Empfängers nutzt die Post ihre Adressdatenbank. Die Qualität dieser Datenbank könnte bei einem Austausch mit den Einwohnerdiensten verbessert werden. So könnten Sendungen an die richtigen Adressen zugestellt und Fehlzustellungen oder Retouren vermieden werden. Die Post könnte ihre Dienstleistungen damit effizienter erbringen, wenn ein Adressdatenaustausch mit den Einwohnerdiensten eingeführt würde. Die Bedeutung der Adressdaten bzw. der physischen Postzustellung dürfte allerdings aufgrund der fortschreitenden Verbreitung der elektronischen Nachrichtenübermittlung weiterhin abnehmen.

Mit einem systematischen Austausch würde die Post stets über eine Datenbank der Schweizer Wohnbevölkerung verfügen, die vollständiger nicht sein könnte. Dieses Informationspotenzial wäre wiederum ein

zusätzliches Plus für das Direct Marketing und das Adressmanagement, zwei Bereiche, die die Post in den letzten Jahrzehnten stark ausgebaut hat.

4.2.3 Für das Bundesamt für Statistik und weitere öffentliche Dateninhaber

Die Einwohnerdienste liefern bereits heute Daten an das Bundesamt für Statistik (Art. 14 Abs. 1 RHG). Dieses verwendet die Daten im Rahmen der vierteljährlichen Erhebungen zur Erstellung der Bevölkerungsstatistik. Die Qualität der Bevölkerungsstatistik hängt natürlich direkt von der Vollständigkeit und der Aktualität der gelieferten Daten ab. In diesem Sinne birgt ein systematischer Adressdatenaustausch zwischen den Einwohnerdiensten und der Post eventuell Verbesserungspotenzial. Dieses Potenzial scheint angesichts der bereits sehr hohen Qualität der Einwohnerregister aber minim zu sein. Für andere Behörden wäre der Zugang zu den Adressdaten der Einwohnerdienste interessant, da diese über die genauesten Daten verfügen.

4.2.4 Für die Öffentlichkeit

Aus einer verbesserten Qualität der postalischen Adressdatenbank würde die breite Öffentlichkeit einen Nutzen ziehen. Die Vermeidung von unzustellbaren Sendungen, Fehlzustellungen und Retouren ist volks- und betriebswirtschaftlich erstrebenswert und liegt im öffentlichen Interesse. Ein zuverlässiges, gut funktionierendes Postwesen stellt einen Standortvorteil für die Schweiz dar. Unter diesen Gesichtspunkten ist eine Adressdatenlieferung der Einwohnerdienste an die Post zu begrüssen.

4.3 Einführungs- und Betriebskosten

Die Einführungs- und Betriebskosten eines Systems für den systematischen Adressdatenaustausch zwischen den Einwohnerdiensten und der Post können derzeit nur geschätzt werden. Die für einen solchen Austausch erforderliche Infrastruktur ist auf Kantons- und Gemeindeebene bereits vorhanden. Seit der Einführung eines neuen Volkszählungssystems im Jahr 2010 verfügen ausnahmslos alle Gemeinden und Kantone über die Software, das Know-how und den Übermittlungskanal (sedex, eine gesicherte Datenaustauschplattform des Bundes), die für den Austausch von Daten mit einem externen Partner wie der Post erforderlich sind. Diese müsste lediglich an die sedex-Plattform angeschlossen werden.

Der Inhalt und das Format der zwischen den Einwohnerdiensten und der Post auszutauschenden Daten müssten klar festgelegt werden. Der Verein eCH hat noch keinen Standard für einen solchen Austausch geschaffen. Somit müsste der Standard noch festgelegt und dann von den Austausch-

partnern abgeseget werden. Hierfür ist mit Kosten in der Grössenordnung von 20'000 Franken zu rechnen. Anschliessend wäre die Software der Gemeinden so anzupassen, dass sie diese (versandten und empfangenen) normierten Informationen bearbeiten könnten. Diese Anpassung würde wohl mehrere zehntausend Franken kosten.

Insgesamt würden die Einführungskosten für die Gemeinden und Kantone wohl zwischen 100'000 und 200'000 Franken betragen.

Für den Transport der Daten über die sedex-Plattform ist mit Betriebskosten von 10'000 bis 20'000 Franken jährlich zu rechnen. Hinzu kommen minimale Kosten für die Vorbereitung und den Versand sowie namentlich die Kosten für die Verarbeitung der erhaltenen Daten.

Wie lange die Einwohnerdienste für die Datenbearbeitung benötigen, ist schwer abzuschätzen. Es kann jedoch folgende Rechnung angestellt werden: Wird von den Angaben der Post ausgegangen, wonach die Einwohnerdienste in einem Monat durchschnittlich 0,2 Prozent der Adressdaten mit den von der Post gelieferten Adressdaten abgleichen müssten, so wären dies bei einer Bevölkerung von rund 8 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern monatlich 16'000 zu überprüfende Adressdaten. Bei einer geschätzten Bearbeitungszeit von durchschnittlich 15 bis 20 Minuten pro Adresse (es muss überprüft werden, ob eine bestimmte Person tatsächlich in der Gemeinde wohnhaft ist) ist von einem Zeitaufwand von insgesamt zwischen 4'000 und 5'300 Arbeitsstunden und damit von Kosten von 180'000 bis 240'000 Franken monatlich für alle Gemeinden zusammen auszugehen. Damit würde sich der Gesamtaufwand für alle Gemeinden auf geschätzte 2 bis 2,9 Millionen Franken pro Jahr belaufen.

Die Post rechnet für die Einführung eines Adressdatenaustauschs mit den Einwohnerdiensten für die technische Spezifizierung der bestehenden Anbindung an sedex mit einem internen Aufwand von rund 40'000 Franken (etwa 30 Tagen à 1'200 Franken). Ihre Betriebskosten schätzt die Post auf 1'000 Franken pro Jahr. Der Mutationskreislauf für die Qualitätssicherung sei bereits etabliert, daher wären die zusätzlich entstehenden Kosten für die Post gering.

4.4 Problemfelder bei einem Adressdatenaustausch zwischen den Einwohnerdiensten und der Post sowie anderen Dateninhabern

Zusätzlich zu den eingangs erwähnten allgemeinen Risiken (s. Ziff. 3.2) ist bei einem automatischen Adressdatenaustausch der Einwohnerregister mit der Post Folgendes zu beachten:

Jede Bearbeitung von Personendaten muss verhältnismässig sein. Der Zweck eines automatischen Datenaustauschs zwischen Einwohnerdiensten und der

Post wäre in Bezug auf die Post die Reduktion der unzustellbaren Sendungen. Wenn für eine Person Wohnsitz- und Postadressen vorliegen, ist zur Erreichung des Zwecks nur die Lieferung der Postadresse erforderlich. Die Datenlieferungen sollten aus Effizienzgründen die AHV-Nummer als Identifikator verwenden. Die Post müsste in der Folge die AHV-Nummer mit weiteren Merkmalen in ihren Systemen führen, obschon sie nur Name, Vorname und Adresse für die Postzustellung benötigt. Dies wäre unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit problematisch. Hinzu kommt, dass die Post verpflichtet ist, ihre Adressdaten mit allen Anbieterinnen mit Hauszustellung auszutauschen (Art. 22 Abs. 1 Postverordnung). Damit bestünde das Risiko, dass die AHV-Nummer über Vereinbarungen oder Verpflichtungen der Post an andere Zustelldienste weitergegeben würden. Mit der Ausweitung der Verwendung der AHV-Nummer erhöhte sich auch die Missbrauchsgefahr.

Ein automatischer Adressdatenaustausch mit der Post, verbunden mit deren Pflicht, die Daten an Dritte weiterzugeben, könnte für verschiedene Personengruppen besondere Risiken verursachen. Zu denken ist insbesondere an Personen, die ihre Adressen aus Sicherheitsgründen gesperrt haben, wie z.B. bestimmte Behördenmitglieder, Opfer von Gewalttaten oder Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer mit Wohnsitz in Staaten, in denen Kidnapping und Erpressung verbreitet sind oder in denen das Doppelbürgerrecht nicht akzeptiert wird.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass eine Person aufgrund des jeweils geltenden Namens- und Zivilstandsrechts bei den Schweizer Behörden offiziell unter einem anderen Namen registriert sein kann als bei ausländischen Behörden. Ein automatischer Adressdatenaustausch bedeutete somit ein erhebliches Risiko für Missverständnisse (z. B. Person, die für eine Behörde nicht «existiert»), es sei denn, es würde systematisch ein Personenidentifikator (AHV-Versichertennummer) verwendet – mit den Problemen, die dies mit sich bringt.

Jüngste Beispiele wie die durch die itonex AG auf der Internetseite www.moneyhouse.ch angebotene Dienstleistung, die zurzeit Gegenstand einer Sachverhaltsabklärung durch den EDÖB ist (siehe Empfehlung des EDÖB vom 15. November 2012), oder die Überwachung durch den Auslandsgeheimdienst der USA (National Security Agency, NSA) zeigen schliesslich, dass der Zugang zu Personendaten durch Dritte, die meist ein anderes bzw. ein mit dem ursprünglichen Verwendungszweck inkompatibles Ziel verfolgen, zunehmend auf Interesse stösst. In diesen Fällen kann die Datenverwendung nicht mehr kontrolliert werden, und die betroffene Person verliert die Herrschaft über ihre Daten.

4.5 Zusammenfassende Würdigung

Bei einem automatisierten Adressdatenaustausch zwischen den für die Einwohnerregister zuständigen Stellen und der Post überwiegen die

Nachteile. Der mögliche Nutzen eines solchen Vorgehens – eine Verbesserung der Postzustellung – ist im Verhältnis zu den dadurch entstehenden Risiken von Persönlichkeitsverletzungen unbedeutend, umso mehr, als die Bedeutung der Postzustellung zugunsten der elektronischen Übermittlung zurückgeht. Zudem würde die Post bei einem solchen Austausch in den Besitz der einzigen umfassenden und aktuellen Schweizer Adressdatenbank kommen, was ihr einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil geben würde. Die Einwohnerdienste und die übrigen Behörden hingegen würden kaum Nutzen ziehen aus einem Datenaustausch mit der Post. Aus diesen Gründen ist dieser Vorschlag nicht weiter zu verfolgen. Ein Adressdatenaustausch zur Erlangung einer aktuellen Schweizer Adressdatenbank sollte nicht mit einer Organisation erfolgen, die wie die Post wirtschaftliche Interessen verfolgt.

5 Nutzen einer Personen- und Adressdatenbank für die öffentliche Hand

5.1 Problemstellung

Die Einwohnerdienste verfügen über die qualitativ hochwertigsten und aktuellsten Adressdaten. Diese Daten könnten der öffentlichen Hand von grossem Nutzen sein. Bei sämtlichen personenbezogenen Verwaltungungsverfahren müssen nämlich früher oder später die betroffene Person und ihr Wohnort eindeutig identifiziert werden. Auf kommunaler Ebene sind diese Daten dank der kontinuierlichen Arbeit der Einwohnerdienste verfügbar; auf kantonaler Ebene sind sie heute in den meisten Kantonen über die in den letzten Jahren eingerichteten kantonalen Plattformen abrufbar, die laufend die Daten der Einwohnerregister der Gemeinden zusammentragen.

Auf der Ebene des Bundes und auf interkantonaler Ebene gibt es diese Möglichkeiten derzeit nicht. Deshalb sehen sich die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden gezwungen, entweder mangels geeigneter Mittel auf eine Aktualisierung ihrer Personendaten zu verzichten oder sich die Informationen von Fall zu Fall bei den (anderen) Kantonen und Gemeinden zu beschaffen. Letzteres setzt allerdings voraus, dass die Verwaltungen wissen, wo sie die Informationen erhalten können, was nicht immer der Fall ist. Unter diesen Voraussetzungen ist die Bearbeitung gewisser Fälle sehr schwierig und es kann gar zu Verfahrensunterbrüchen kommen, was zu ungerechten Ergebnissen führen kann. Die Krankenkassen oder Betriebsämter beispielsweise müssen zur Beilegung einer Streitigkeit umständliche Recherchen durchführen, wenn die betroffene Person den Wohnort gewechselt hat. Die Militärverwaltungen können Schuldner nicht verfolgen, die in einen anderen Kanton zügeln oder die ins Ausland ziehen und wieder zurück in die Schweiz kommen, aber in einem anderen Kanton Wohnsitz nehmen. Die ausstehenden Zahlungen gehen in die Millionen. Indirekt würde es zudem auch die Aufgabe der Post erleichtern, wenn die Amtsstellen ihren Schriftverkehr an die richtige Person und die richtige Adresse

schicken könnten. Deshalb hat die zur Prüfung des Postulats eingesetzte Arbeitsgruppe verschiedene Massnahmen geprüft, mit denen – unter Einhaltung des Datenschutzes – die Zuverlässigkeit des Adressdatenaustausches für die Behörden verbessert werden könnte.

5.2 Generalisierung der Auskunftspflicht

Gemäss Artikel 12 des Registerharmonisierungsgesetzes erlassen die Kantone die notwendigen Vorschriften, um gewisse Drittpersonen zu verpflichten, unentgeltlich Auskunft zu erteilen über Personen, die ihre Meldepflicht gegenüber den kommunalen Einwohnerdiensten nicht erfüllen. Auskunft zu erteilen haben demnach Arbeitgeber über die bei ihnen beschäftigten Personen; Vermieterinnen, Vermieter und Liegenschaftsverwaltungen über einziehende, ausziehende und wohnhafte Mieterinnen und Mieter; sowie Logisgeber über die in ihrem Haushalt wohnenden Personen.

Die Auskunftspflicht für Dritte ist heute in zwölf Kantonen verankert. Es handelt sich dabei um die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Glarus, Graubünden, Luzern, Neuenburg, Thurgau, Tessin, Waadt und Zürich. Die Kantone St. Gallen und Solothurn kennen in gewissen Gemeinden eine Auskunftspflicht. In allen anderen Kantonen gibt es diese Pflicht nicht.

Für den Verband Schweizerischer Einwohnerdienste wäre eine Generalisierung der in Artikel 12 des Registerharmonisierungsgesetzes vorgesehenen Auskunftspflicht der beste Weg, die bestehenden Möglichkeiten zu vervollständigen und zu verbessern. Die Qualität der Adressdaten könnte so verbessert werden. Die Vermieterinnen, Vermieter und Liegenschaftsverwaltungen liefern nämlich Informationen über effektive Umzüge, d. h. über tatsächliche Änderungen der Wohnadresse, was bei den von der Post registrierten Adressänderungen nicht unbedingt der Fall ist (z. B. bei einer blossen Postumleitung).

Im Übrigen verfügen die Vermieterinnen, Vermieter und Liegenschaftsverwaltungen über genaue Daten zur Identität ihrer Mieterinnen und Mieter, was deren Verwendung durch die Einwohnerdienste stark erleichtert. Auch können die genannten Daten heute dank einer Informatikanwendung, die in enger Zusammenarbeit des Bundesamtes für Statistik, des Verbandes Schweizerischer Einwohnerdienste, der Kantone und der Immobilienbranche entwickelt wurde, problemlos an die Gemeinden übermittelt werden. Was den punktuellen Informationsbedarf betrifft, so ist der Verband Schweizerischer Einwohnerdienste der Auffassung, mit der geltenden Bestimmung von Artikel 12 Absatz 2 des Registerharmonisierungsgesetzes sei sichergestellt, dass die Einwohnerdienste die Adressdaten der jeweiligen Person von der Post erhalten können.

5.3 Nationaler Adressdienst

5.3.1 Nutzen

Eine staatliche Stelle, die einen nationalen Adresssuch-, -vergleichs- und -validierungsdienst anböte, wäre den Behörden für die Erfüllung ihrer Aufgaben von grossem Nutzen. Würde eine Stelle auf nationaler Ebene die gleichen Informationen anbieten, die den kantonalen Verwaltungen auf ihrer auf den kommunalen Einwohnerregistern basierenden Personendatenplattform zur Verfügung stehen, könnten die oben erwähnten Probleme verhindert und die Verwaltungsverfahren deutlich verbessert werden.

Für die Bürgerinnen und Bürger entfielen die Pflicht, eine Adressänderung an verschiedene Stellen zu melden. Ausserdem könnte so die Richtigkeit der Adressdaten gewährleistet werden, womit ein wichtiger Grundsatz des Datenschutzes erfüllt würde (Art. 5 DSG). Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang das priorisierte Vorhaben der E-Government-Strategie Schweiz «A1.12 – elektronische Meldung und Abwicklung Adressänderung, Wegzug, Zuzug (eUmzugCH)». Es bezweckt, dass Personen bei einem Umzug ihre Adressänderung online melden können. Sie können dabei entscheiden, wem sie ihre Adressänderung mitteilen wollen.

Mit einer staatlichen Stelle wäre zudem eher gewährleistet, dass den genannten Risiken Rechnung getragen würde, namentlich dem Risiko von Datenschutzverletzungen. Der Adressdatenaustausch müsste gesetzlich genau geregelt und durch den EDÖB respektive durch die kantonalen und kommunalen Datenschutzbeauftragten beaufsichtigt werden. Eine solche Lösung könnte auf den kantonalen Plattformen oder auf einer nationalen Plattform beruhen.

5.3.2 Auf den kantonalen Plattformen beruhende Lösung

Fast alle Kantone verfügen heute über kantonale Personendatenplattformen (Gemeinderegistersysteme-Plattform GERES oder andere Lösung), die auf den Daten beruhen, die laufend von den Einwohnerdiensten ihrer Gemeinden übermittelt werden. Es wäre technisch gesehen also ziemlich einfach, auf der Grundlage dieser kantonalen Plattformen eine nationale Anwendung für den Adressdatenaustausch zu entwickeln.

5.3.3 Auf einer nationalen Plattform beruhende Lösungen

Denkbar wären auch Lösungen, die auf einer nationalen Plattform beruhen. Eine erste Möglichkeit wäre die Nutzung der Bevölkerungsstatistik-Datenbank des Bundesamts für Statistik. Die für die kantonalen und

kommunalen Einwohnerregister zuständigen Stellen müssen dem Bundesamt für Statistik vierteljährlich ihre Daten weiterleiten. Dieses Ende 2010 eingeführte System funktioniert heute gut. Es wäre also denkbar, dass die Daten, die heute zur Erstellung der Bevölkerungsstatistik dienen, auch für Adresssuchdienste verwendet werden.

Eine zweite Möglichkeit wäre die Schaffung eines zentralen Personenverzeichnisses auf Bundesebene. Stammdaten, wie z.B. Name, Vorname, Geburtsdatum etc. würden dabei aus den bestehenden nationalen Personenregistern zusammengezogen, d.h. aus dem Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS), dem Elektronischen Zivilstandsregister (Infostar), dem Informationssystem Ordipro des EDA und dem Informationssystem Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (Vera). Die Einwohnerregister lieferten die fehlenden Daten, wie z.B. die Wohnsitzadresse. Im Rahmen des bereits vorhandenen und etablierten elektronischen Meldewesens würden die Daten nach Veränderungen automatisiert aktualisiert.

Eine dritte Möglichkeit bestünde in der Erweiterung der UPI-Datenbank. UPI (« Unique Person Identification ») ist eine durch die Zentrale Ausgleichsstelle im Rahmen der Umsetzung des Registerharmonisierungsgesetzes geschaffene Datenbank zur Personenidentifikation. Deren wichtigste Funktionen sind die Zuteilung und Verwaltung der AHV-Nummer sowie die Verknüpfung dieser Nummer mit den offiziellen Identitätsmerkmalen einer natürlichen Person (offizieller Name, Ledigename, offizielle Vornamen, Geburtsdatum, Geschlecht, Nationalität, Geburtsland und -ort, Name und Vorname von Vater und Mutter). Ziel ist es, jeder in diesem Register aufgeführten natürlichen Person eine eindeutige AHV-Nummer zuzuordnen und diese offizielle und eindeutige administrative Identität einem grossen Berechtigtenkreis zur Verfügung zu stellen. Neben den Durchführungsorganen der 1. Säule der schweizerischen Sozialversicherung sind das eidgenössische Personenstandsregister (Infostar) und das Migrationsregister (ZEMIS) die wichtigsten Datenbezugsquellen für das UPI. Weitere Quellen sind das Diplomatenregister (Ordipro) und das Auslandschweizerregister (Vera) des Bundes, die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister, die Krankenkassen und die anderen systematischen Nutzer der AHV-Versichertennummer. Zu Letzteren gehören namentlich die Familienausgleichskassen, die Bildungseinrichtungen, die BVG-Vorsorgeeinrichtungen, die Steuerverwaltungen sowie zahlreiche weitere kantonale Verwaltungen.

Aus technischer Sicht kann das UPI-System ohne grössere Probleme für jede im Register geführte natürliche Person zusätzlich eine oder mehrere Adressen verwalten.

6 Schlussfolgerungen

Ein automatischer Adressdatenaustausch zwischen den Einwohnerdiensten und der Post würde nicht wesentlich zu einer Verbesserung der Adressdatenqualität beitragen. Die Nachteile würden überwiegen. Dieser Ansatz sollte deshalb nicht weiter verfolgt werden. Verbessern liesse sich die Adressdatenqualität hingegen, wenn alle Kantone Vorschriften zur Auskunftspflicht erliessen, wie dies in Artikel 12 des Registerharmonisierungsgesetzes vorgesehen ist.

Des Weiteren wäre die Schaffung einer zentralen Adressdatenbank für die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden äusserst wertvoll. Die Verwaltungen sind in praktisch allen Aktivitäten auf eine eindeutige Identifizierung der betroffenen Person und die Kenntnis ihres Wohnsitzes angewiesen. Auf kommunaler und kantonaler Ebene sind diese Daten vorhanden. Auf interkantonaler und eidgenössischer Ebene fehlen sie. Für viele Verwaltungsabläufe ergeben sich dadurch grosse Schwierigkeiten.

Für den Bundesrat stehen zur Verwirklichung einer zentralen Adressdatenbank für die öffentliche Verwaltung folgende Varianten im Vordergrund:

1. Eine nationale Anwendung, die auf den kantonalen Plattformen beruht;
2. eine nationale Anwendung, die auf einer Plattform des Bundes beruht (Nutzung der Bevölkerungsstatistik-Datenbank des Bundesamts für Statistik, Schaffung eines zentralen Personenverzeichnisses oder Erweiterung der UPI-Datenbank).

Der Bundesrat wird die Vor- und Nachteile dieser möglichen Lösungen vertieft prüfen und dabei insbesondere die Machbarkeit, die Datenschutzaspekte, die Kosten und die Auswirkungen genauer abklären.

