Adressdienstgesetz (ADG) für den Nationalen Adressdienst (NAD)

Worum handelt es sich beim NAD?

Der Nationale Adressdienst (NAD) soll die Adressdaten der kommunalen und kantonalen Einwohnerdienste national verfügbar machen. Nutzende sind ausschliesslich Verwaltungen und beauftragte Dritte – der Zugriff und die Nutzung ist für Private ausgeschlossen.

Der NAD ist kein Register, sondern ein Dienst, der die Daten der Einwohnerdienste unverändert wiedergibt. Datenherrschaft, Datenbearbeitung und Datenkorrekturen verbleiben wie bisher bei den Einwohnerdiensten der Gemeinden und Kantone.

Wie funktioniert der NAD?

Der NAD stellt die vierteljährlich im Rahmen des Registerharmonisierungsgesetzes vom BFS erhaltenen Adressdaten zur Verfügung. Die Bestände werden laufend mit Mutationsmeldungen der Einwohnerdienste aktualisiert.

Warum benötigt es einen solchen Dienst?

Die Digitalisierung der Verwaltung schreitet voran. Adressen sind dabei ein Kernelement, die heute separat in den Verwaltungen geführt und gepflegt werden. Insbesondere bei überkantonalen Umzügen können aufwendige Abklärungen zur Kontaktaufnahme nötig werden. Es entstehen hohe Kosten, lange Verfahrensdauern, viele Postretouren und blockierte Prozesse.

Warum braucht es den NAD heute?

Zunehmend sollen die Datenbestände der Einwohnerdienste in weiteren Kontexten zur Verwendung kommen (u. a. KVG, EpG).

Ohne den NAD werden Verwaltungseinheiten die Daten direkt bei den Kantonen und Gemeinden beziehen. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf Kosten und Komplexität der Datennutzung sowie auf die Anforderungen an die Datenlieferanten in den Kantonen und Gemeinden.

Der NAD dient als Basisdienst für alle berechtigten Verwaltungsstellen. Schnittstellen, Integration und Berechtigungsverwaltung können über den NAD einmalig implementiert und gemeinschaftlich genutzt werden.

Wie spart die Verwaltung durch den NAD?

Die Verwaltung spart durch eine Effizienzsteigerung aus der Automatisierung personalintensiver Prozesse, durch die Reduktion von Postretouren und durch die Verringerung von Debitorenverlusten. Der NAD trägt zudem zur Modernisierung und Digitalisierung bei, was die Schweiz in ihrer Position als Innovatorin und Vorreiterin in Bezug auf digitale Verwaltung stärkt.

Abschätzungen beziffern den direkten jährlichen Minderaufwand durch Einsatz des NAD in der Verwaltung auf 4 bis 13 Mio. Franken. Dem stehen geschätzte Betriebskosten des NAD von 1,7 Mio. Franken gegenüber. Es resultiert ein geschätzter volkswirtschaftlicher Gesamtnutzen von 7 Mio. Franken pro Jahr.

Weitere positive finanzielle Effekte sind bei einer breiten Nutzung des NAD zu erwarten. Allfällige zusätzliche Aufwände für Datenbereinigungen und Kontaktaufnahmen in den Gemeinden sind dabei nicht beziffert.

Welchen Nutzen haben Bürgerinnen und Bürger?

Dank dem NAD kann die Adressaktualisierung der Verwaltungseinheiten über die Datenbestände der Einwohnerdienste erfolgen, statt direkt durch die Bürgerinnen und Bürger.

Der NAD trägt zur Gleichbehandlung im Verwaltungshandeln des Staates gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern bei, da es schwieriger wird, sich durch Wechsel des Wohnsitzes seinen Verpflichtungen zu entziehen.

Der NAD erhöht die Rechtssicherheit der Bürgerinnen und Bürger durch die Nutzung von einheitlichen und zuverlässigen Adressdaten bei Verwaltungsverfahren und bei der Zustellung von Dokumenten.

Wie kann der NAD eingesetzt werden?

Nachfolgend sind einige konkrete Beispiele aufgelistet. Es gibt zudem unzählige weitere Einsatzmöglichkeiten.

- Nachrichtenlose Pensionskassengelder können zugeordnet werden.
- Betreibungsämter können über den NAD Wohnsitze von Schuldnerinnen und Schuldnern ermitteln, um berechtigte Forderungen zuzustellen.
- Der NAD unterstützt die Plausibilitätsprüfung von Wohnadressen bei der Bestellung von Strafregisterauszügen.
- Register, wie das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS, müssten nicht mehr selbst die Adressen verwalten, sondern könnten diese bei Bedarf abfragen.

Positionen der Kantone und der Verbände der Datenproduzenten

In der Vernehmlassung zum ADG begrüssten 23 Kantone explizit die Schaffung eines NAD. Die Konferenz der Kantonsregierungen KdK hat sich zudem basierend auf einem einstimmigen Votum aller 26 Kantone zugunsten des Adressdienstgesetzes ADG und dem Aufbau des NAD ausgesprochen.

Die Verbände der Datenproduzenten (Gemeindeverband SGV, Städteverband SSV und Verband Schweizerischer Einwohnerdienste VSED) unterstützen grundsätzlich die Einrichtung eines nationalen Adressdienstes, der den Behörden Zugriff auf Meldeadressen natürlicher Personen ermöglicht. Bedenken gibt es bezüglich des potenziell erhöhten Aufwands bei den Gemeinden durch die vielfältige Nutzung der Daten, die zu zusätzlichen Rückfragen, Korrekturen und Datenbereinigungen führen, insbesondere in der Anfangsphase des Betriebs des NAD. Die kommunalen Verbände fordern eine angemessene Entschädigung sowie einen Ausschluss der Haftung und betonen die Notwendigkeit einer schweizweit einheitlichen Regelung für Datensperren und Meldewesen. Der VSED vertritt dabei die Position, dass dies nicht als Argumentation gegen die Schaffung eines NAD über den Gesetzesweg zu interpretieren sei und unterstützt vollständig das ADG und die Ziele des NAD.

Aktuelle Situation im politischen Prozess

Nach einer grossmehrheitlichen Unterstützung des Adressdienstgesetzes am 18.12.2023 durch den Ständerat (40/4) wurde im 2. Rat am 29.2.2024 vom Nationalrat die Rückweisung an den Bundesrat beschlossen (116/71). Der Ständerat hat seinerseits am 16.9.2024 die Rückweisung abgelehnt (31/11).

Die Rückweisung des Nationalrats ist mit dem Auftrag formuliert

«1) alternative Modelle zu prüfen, um das angestrebte Ziel zu erreichen, sodass die Kantone zuständig bleiben und der Datenaustausch auf anderem Wege sichergestellt werden kann (Verzicht auf die Schaffung einer Bundeskompetenz),

2) falls dies nicht möglich ist und der Bund am Vorschlag für ein Adressdienstgesetz festhält:

- den Vorschlag für eine Verfassungsgrundlage (Schaffung einer Bundeskompetenz) zu unterbreiten, sowie
- den konkreten Nutzen dieser Vorlage – auch für die Privaten – klarer aufzuzeigen
- und die Umsetzung des «Once-Only-Prinzips» (Stammdaten werden nur einmal erfasst) im Sinne der Betroffenen sicherzustellen.»

Hauptargument des Nationalrats

Nur jene Aufgaben, die explizit in der Verfassung genannt werden, sind auf Bundesebene zu regeln. Weitere Aufgaben fallen an die Kantone. Diese können selbst über ein Konkordat einen NAD realisieren.

Die Position, das für den Erlass des ADG eine explizite Verfassungsanbindung notwendig sei, wird von einzelnen Verfassungsrechtlern unterstützt, von einzelnen anderen hingegen nicht unterstützt.

Position der Verwaltung

Das Adressdienstgesetz (ADG) hat keinen eigenen inhärenten Zweck und bedarf daher keiner expliziten Verfassungsgrundlage. Der NAD ist ein Instrument für den Vollzug von Bundesrecht. Wenn die Verfassung dem Bund eine Aufgabe überträgt, ermächtigt sie ihn auch, die zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen Mittel zu beschaffen. Die Befugnis, einen NAD einzurichten, wird von allen Bundeskompetenzen abgeleitet, für die zur Erfüllung auf Adressdaten zurückgriffen werden muss. Durch die Erwähnung von Art. 173 BV wird vermieden, dass mehrere Artikel der Verfassung erwähnt werden müssen.

Zudem ist es auf Basis von Art. 44 BV mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar, wenn die Kantone Mittel, die ihnen der Bund zum Vollzug des Bundesrechts zur Verfügung stellt, gleichzeitig zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben nutzen, zumal dies kaum zusätzliche Ressourcen erfordert und die Erfüllung der kantonalen Aufgaben erleichtert.

Andere Aktivitäten des Bundes, die als Instrumente zum Vollzug von Bundesrecht ohne explizite Verankerung in der Bundesverfassung in Kraft getreten sind, sind beispielsweise: Bundesgesetz über die elektronische Identität eIDG, Digitale Dienste wie zentrale Datenbanken (Handelsregister, Personenstandsregister), Informationsplattformen (Katastrophenschutzportal, Zolltarifauskunft) und Hilfsmittel (eID, SuisseID).

Beurteilung der Auswirkungen einer Rückweisung

Die Schaffung eines nationalen Adressdienstes ohne Bundeskompetenz ist grundsätzlich möglich, benötigt aber auf Stufe der Kantone rechtliche Anpassungen und hat einen langen Zeithorizont, dies ohne die Garantie einer schweizweiten Umsetzung. Zum Vergleich: eUmzug erleichtert für die Bürgerinnen und Bürger bei einem Umzug die An- und Abmeldungen bei den Einwohnerdiensten. Der Dienst ist trotz grosser Anstrengungen und intensiver Nutzung auch nach Jahren des Betriebs nicht in allen Kantonen (und Gemeinden) verfügbar.

Die Schaffung einer expliziten Bundeskompetenz in der Verfassung würde breiter als der NAD gefasst sein müssen und weitere Elemente der Digitalisierung umfassen. Dies wäre ein separater Prozess mit langem Zeithorizont, der nicht im Rahmen des NAD realisierbar ist. Eine Beauftragung der Verwaltung zur Vorbereitung einer solchen Bundeskompetenz sollte daher unabhängig vom ADG sein.

Nächster politischer Schritt

Traktandierung des Adressdienstgesetzes im Nationalrat am 9.12.2024.

NAD Webseite:

www.statistik.ch => Register => Nationaler Adressdienst (NAD)

