



**Entwurf
der Verordnung zum Bundesgesetz über die
Harmonisierung der Einwohnerregister und
anderer amtlicher Personenregister (E-RHV)**

**Zusammenfassung der Anhörungsergebnisse
bei Kantonen und weiteren interessierten
Kreisen**

1. Ausgangslage

Am 23. Juni 2006 hat das Parlament das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG) verabschiedet. Dieses verfolgt zwei Ziele. Es soll die Nutzung von Registerdaten für die Statistik vereinfachen und den Datenaustausch zwischen den Registern erleichtern. In diesem Sinne trägt das Gesetz gleichzeitig zu einer rationalisierten Statistikproduktion und zur Entwicklung des E-Governments in der Schweiz bei.

Zur Umsetzung des RHG muss der Bundesrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen. Das RHG wurde per 1. November 2006 mit Ausnahme der Bestimmungen zur AHV-Versichertennummer in Kraft gesetzt. Die restlichen Bestimmungen sollen im Anschluss an die Inkraftsetzung des AHV-Gesetzes, in dessen Rahmen die neue AHV-Versichertennummer eingeführt wird, zusammen mit der Registerharmonisierungsverordnung RHV per 1. Januar 2008 in Kraft treten. Das AHV-Gesetz und die AHV-Verordnung werden voraussichtlich per 1. Dezember 2007 in Kraft gesetzt.

Vom 20. August bis zum 21. September 2007 hat das Eidg. Departement des Innern (EDI) eine Anhörung zum Entwurf der RHV durchgeführt.

2. Anhörungsteilnehmer

Zur Teilnahme am Anhörungsverfahren wurden alle Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft sowie 23 weitere Organisationen und Verbände eingeladen.

Insgesamt wurden für diese Anhörung 58 Adressaten und Adressatinnen angeschrieben. Die Kantone Jura und Uri, die Konferenz der Kantonsregierungen, die schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete, der Schweizerische Arbeitgeberverband, der Schweizerische Gewerkschaftsbund und Travail.Suisse haben auf eine Stellungnahme verzichtet. Von den 23 eingeladenen weiteren Organisationen und Verbänden haben sich insgesamt zehn zu Wort gemeldet. Zusätzlich sind nicht angeforderte Stellungnahmen von zwei weiteren Organisationen eingegangen¹.

3. Wichtigste Ergebnisse der Anhörung

Der Nutzen einer erfolgreichen Registerharmonisierung ist für alle Anhörungsteilnehmenden unbestritten. In mehreren Stellungnahmen wurde die kurze Anhörungsfrist bemängelt. Einige Anhörungsteilnehmende wiesen darauf hin, dass anstelle einer Anhörung eine Vernehmlassung für den Entwurf der RHV hätte stattfinden sollen, da diese Verordnung wesentliche Auswirkungen auf die Kantone habe. Manche der Teilnehmenden baten auch um eine zweite Anhörungsfrist, da die erste zu kurz gewesen sei, um alle Ausführungen der Verordnung in ihrer ganzen Tragweite zu erfassen.

Im Weiteren wurde sowohl in allgemeinen wie auch auf einzelne Artikel des E-RHV bezogenen Ausführungen immer wieder auf mögliche finanzielle oder technische Risiken, mit welchen Kantone und/oder Gemeinden durch die Umsetzung konfrontiert sein könnten, hingewiesen. Auch die Unsicherheit bezüglich der für die Umsetzung des RHG erforderlichen Personalressourcen war mehrfach Gegenstand der Rückmeldungen.

Weitaus am meisten Rückmeldungen betrafen die Artikel des 3. Abschnitts (Datenübermittlung) gefolgt von solchen zum 4. Abschnitt (Verwendung von Sedex). Darin geht es vor allem um technische Ausführungen sowie um Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Umsetzung der Registerharmonisierung. Begrüsst wurde insbesondere die IKT-Plattform Sedex, die durch den Bund zur Verfügung

¹ Eine Liste aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die eine Stellungnahme eingereicht haben, findet sich im Anhang.

gestellt wird. Doch waren zahlreiche Kantone der Ansicht, der Bund müsse ebenfalls die Kosten für die Anpassung und Wartung der kantonalen Software übernehmen.

4. Ergebnisse der Anhörung im Einzelnen

4.1 Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen

Dieser Abschnitt (Art. 1 und 2 E-RHV) regelt Gegenstand und in der Verordnung verwendete Begriffe.

In diesem Abschnitt gab vor allem die Aufzählung von Institutionen und Einrichtungen, welche im E-RHV als Kollektivhaushalte gelten, Anlass zu Kommentaren. Diese Aufzählung sei nicht kongruent mit der bisherigen Umschreibung von Kollektivhaushalten in anderen Regelwerken und könne es daher erschweren, statistische Vergleiche mit früheren Jahren anzustellen. Im Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass Daten von Patienten in Spitälern oder solche von Insassen in Strafanstalten aus Datenschutzgründen bisher nur anonym weitergegeben worden seien und aus dem E-RHV nicht klar hervorgehe, wie damit in Zukunft umgegangen werden solle.

4.2 Abschnitt 2: Registerführung

Dieser Abschnitt (Art. 3 und 4 E-RHV) regelt die Informationspflicht bei Änderungen in Registern und die Verantwortung für den Datenschutz im Rahmen der Registerführung.

Einige der Anhörungsteilnehmenden beanstandeten die Formulierung „grundlegende Änderung“, weil für sie daraus nicht eindeutig hervorgehe, in welchen Fällen das BFS informiert werden müsse und in welchen nicht.

Weitere Bemerkungen galten den geforderten Massnahmen zur Einhaltung der Sicherheitsanforderungen für den Datenschutz. Die Bandbreite bewegte sich dabei vom Vorschlag, die Regelung ganz zu streichen, da bereits genügend Bestimmungen für den Datenschutz auf Bundesebene vorhanden seien, bis hin zum Wunsch nach Ausformulierung eines Katalogs von Mindestanforderungen für den Datenschutz in der RHV.

Zudem gab es Hinweise auf die finanziellen und personellen Kosten in Bezug auf die fristgerechte Umsetzung der technischen Massnahmen bei den Amtstellen. Vereinzelt wurde der Wunsch nach einer Fristerstreckung geäussert.

4.3 Abschnitt 3: Datenübermittlung

In diesem Abschnitt werden Aspekte, welche die Datenübermittlung an das BFS betreffen, geregelt (Art 5 bis 10 E-RHV).

Bei den Ausführungen zum Datenaustausch wurden vor allem die vorgesehenen vierteljährlichen Fristen mit den entsprechenden Stichtagen als zu kurz erachtet. Manche wünschten sich aus verschiedenen Gründen halbjährliche Fristen und manche wiederum unmittelbare Datenlieferungen nach jeder Mutation. Bei den Bestimmungen über Umzugsmeldungen wurde auf das Fehlen einer Vorgabe für die Periodizität hingewiesen. Das im E-RHV explizit erwähnte Datum des ersten Stichtages, 31. März 2010, führte zu zahlreichen Rückmeldungen. In diesen wurde erwähnt, dass die früher angekündigten Testphasen im Laufe des Jahres 2010 im E-RHV nun nicht mehr erwähnt seien und wünschen, dass der effektive erste Stichtag auf das Jahresende 2010 festgesetzt wird. Vor diesem Zeitpunkt sei die Realisierung aller geforderten Massnahmen, die sich aufgrund der Inkraftsetzung des RHG ergeben, aus ihrer Sicht sehr anspruchsvoll. Im Weiteren wurde auch auf die Möglichkeit des „Verlorengehens“ von Daten hingewiesen, nämlich dann, wenn bestimmte Ereignisse wie z.B. Todesfälle den zuständigen Stellen von den betroffenen Personen nicht fristgerecht gemeldet würden und somit am verlangten Stichtag zur Übermittlung ans BFS noch gar nicht bereit stünden. Es brauche daher zusätzlich eine Möglichkeit, solche Ereignisse auch „rückwirkend“ zu melden, damit diese nicht unberücksichtigt bleiben.

Auch bei den Ausführungen zu den Meldungen der Kollektivhaushalte gab es Kommentare. Es gab sowohl Fragen zur Eignung des vorgeschlagenen Zeitpunkts für die Meldung per Ende Jahr wie auch Hinweise zu einer Unklarheit im Zusammenhang mit der bestehenden Vorschrift der „persönlichen Meldepflicht“ für BewohnerInnen von Kollektivhaushalten.

Dass das BFS beim Bund allein die Verantwortung für Sedex tragen soll, wurde von einigen Anhörungsteilnehmenden in Frage gestellt. Sie würden es lieber sehen, wenn man diese Verantwortung einem entsprechenden Gremium übertragen könnte.

Anlass zu Kritik gab auch die Bestimmung, das BSF könne den Betrieb von Sedex an Dritte übertragen. Die Frage lautete hier vor allem, wie der Datenschutz in so einem Fall sichergestellt werden könne. Ähnliche Fragen wurden von einigen auch in Bezug auf die Sicherheit des Datenaustausches innerhalb der Kantone oder zu der geforderten Einhaltung von Sicherheitsstandards des Vereins eCH, die zu wenig klar formuliert seien, gestellt.

Bei den Vorschriften zur Rückmeldung des BFS über allfällige Fehler/Mängel in der Datenlieferung an die zuständigen Stellen ohne Rückschlüsse auf Personendaten wurde in mehreren Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass eine effiziente und schnelle Behebung von Mängeln ohne genaues Fehlerprotokoll nicht möglich sei. Zudem wurde der Wunsch geäußert, dass die Validierung auch für Daten der Bundesregister gelten solle.

Gefördert werden soll der Ausbau von Sedex zwecks Nutzung für weitere Anwendungen mit dem Ziel von E-Government. Auch die Möglichkeit des Datenaustausches zwischen den Registern über vorhandene „interne“ Netzwerke wurde in einigen Rückmeldungen als wünschenswert bestätigt wie auch die unentgeltliche Datenlieferung des BFS an Kantone und Gemeinden.

4.4 Abschnitt 4: Verwendung von Sedex

Dieser Abschnitt (Art. 11 bis 17 E-RHV) regelt die Rahmenbedingungen für den Datenaustausch via Sedex zwischen Bund, Kantonen und/oder Gemeinden und die damit verbundene technische Realisierung, die Datenübermittlung, den Datenschutz sowie die Verantwortung für Kosten, die durch die Einrichtung und den Betrieb der „Datenautobahn“ anfallen.

Die Formulierung der Bestimmungen über den Anschluss der für die Einwohnerregister zuständigen Amtsstellen an Sedex wird von mehreren Anhörungsteilnehmenden als widersprüchlich und unklar beschrieben, da dies sowohl Kantone wie auch Gemeinden sein können. Es wurde sogar die Befürchtung geäußert, dass bereits bestehende kantonale Vorgaben betreffend Datenaustausch durch die Anwendung dieser Bestimmung in der RHV unterlaufen werden könnten. Es besteht deshalb der Wunsch, die Formulierung der Regelung über den Anschluss an Sedex nochmals zu überarbeiten. Es wurde auch mehrmals vorgeschlagen, die Verbindung mit Sedex in jedem Fall über eine kantonale Plattform zu realisieren und nicht über mehrere bei verschiedenen Gemeinden.

Die Rückmeldungen zu den technischen Aspekten betreffen vor allem mögliche Risiken und deren Bewältigung im Falle eines Vorkommnisses, was im E-RHV nicht geregelt werde. So braucht z.B. jede Registersoftware laut E-RHV ein Zertifikat für ihre Sedex-Fähigkeit. Die Zertifizierung wird durch Selbstdeklaration des Softwareherstellers oder –Lizenzgebers erreicht. Der E-RHV enthalte keine Bestimmung darüber, was im Falle von Fehlfunktionen geschehen soll, die aufgrund einer falschen Selbstdeklaration entstehen könnte. Im Weiteren müsse die Bestimmung präzisiert werden, die regelt, was im Falle einer fehlerhaften Datenübermittlung passiert. Gemäss E-RHV werden gesendete Daten, die nicht innerhalb einer bestimmten Frist von den berechtigten Stellen in Empfang genommen werden, auf Sedex komplett gelöscht. In der Verordnung sei weder festgehalten, wie in einem solchen Fall ein unwiderbringlicher Datenverlust verhindert werden soll, noch ob der Absender vorab über einen Löschvorgang informiert werde oder nicht.

Generell möchten die Anhörungsteilnehmenden möglichst wenig zusätzliche Kosten, welche mit der Verwendung von Sedex einhergehen, übernehmen. So wird der Begriff „Registerbetreiber“ bemängelt, der nicht eindeutig definiere, welche Stellen damit gemeint seien. Gerade im Zusammenhang mit InfoStar sei es wichtig festzustellen, dass alle Kosten inkl. Anschlussadapter vom Bund übernommen

würden. Zudem stelle die vorgesehene Überwälzung der Kosten für Installation und Unterhalt des Anschlussadapters und damit verbunden auch für Anpassungen vorhandener Register-Soft- und Hardware auf Kantone oder Gemeinden für diese unter Umständen ein finanzielles Risiko dar. Begrüsst wurde, dass zumindest die Kosten für den Unterhalt des Adapters, welche aufgrund von Änderungen von Sedex selbst entstehen können, vom Bund getragen werden. Manche geben zu bedenken, dass es für kleinere Gemeinden finanziell problematisch sein könnte, die Kosten zu tragen, die der Anschluss an Sedex verursacht. Auch sollten vom BFS keine zusätzlichen Gebühren für die Übermittlung von Daten zu „weiteren behördlichen Zwecken“ erhoben werden. Nach Meinung einiger Anhörungsteilnehmer tragen Kantone und Gemeinden bereits die Hauptverantwortung für die Erfassung und Pflege der Daten, wovon der Bund profitiere, und darüber hinaus tragen sie dafür bereits finanzielle Aufwände. Auch die Vergabe der digitalen Identität sollte ohne Kostenfolge bleiben.

4.5 Abschnitt 5: AHV-Versichertennummer

In diesem Abschnitt (Art. 18 bis 22 E-RHV) wird die Umsetzung der Bestimmung des RHG geregelt, wonach die neue AHV-Versichertennummer in allen vom Gesetz betroffenen Personenregistern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden als gemeinsames Merkmal geführt werden muss.

Die insgesamt wenigen Rückmeldungen der Anhörungsteilnehmenden zu diesem Abschnitt enthielten vor allem Wünsche nach Präzisierung diverser Formulierungen oder auch Ergänzungen in der Aufzählung betroffener Register. Die Verordnung sieht eine einmalige und umfassende Aufdatierung der Einwohnerregister vor. In diesem Zusammenhang wurden Befürchtungen geäußert, dass die vorgegebenen Termine für die Umsetzung nicht eingehalten werden könnten aufgrund der Komplexität der geforderten organisatorischen und technischen Änderungen. In jedem Fall wird es generell als hilfreich erachtet, wenn die neue AHV-Versichertennummer so schnell wie möglich zur Verfügung steht.

4.6 Abschnitt 6: Kantonale Amtsstelle

Abschnitt 6 enthält Ausführungen über die Aufgaben der kantonalen Amtsstelle, die für die Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Harmonisierung zuständig ist (Art. 23 E-RHV).

Hier wurde von den Anhörungsteilnehmenden vor allem auf eine Unklarheit in der Formulierung der konkreten Aufgabe der Amtsstelle hingewiesen. Eine weitere Frage war, wer in Kantonen, welche nur über ein kantonales und keine Gemeinderegister verfügen, für die Qualitätskontrolle zuständig sei.

Als Letztes wurde darauf hingewiesen, dass der Bund zuständig sei für das GWR und sich deshalb die Ausführungen betreffend Nachführung und Qualitätssicherung des GWR im E-RHV erübrigen.

4.7 Abschnitt 7: Adressverzeichnis

In Abschnitt 7 (Art. 24 bis 27 E-RHV) werden Pflege und Verwendung der Adressdatenbank beim BFS geregelt.

Von den Rückmeldungen zu diesem Abschnitt betrafen die meisten den Umstand, dass nicht alle Kantone ein „statistisches Amt“ führen und in der Verordnung deshalb die Benennung der kantonalen Stellen, welche vom BFS zwecks eigener statistischer Erhebungen Daten erhalten können, entsprechend angepasst werden sollte.

Weitere Wünsche der Anhörungsteilnehmenden zu den Ausführungen in diesem Abschnitt betrafen:

- halbjährliche oder nur jährliche statt vierteljährliche Aktualisierung der Datenbank;
- Rückmeldung seitens des BFS über alle gemeldeten Änderungen/Korrekturen an die Absender, um allfällige Fehler in den Bundes-, Kantons- und Gemeinderegistern möglichst zu vermeiden;
- gebührenfreie Lieferung der Daten vom BFS an die kantonalen Stellen;
- Präzisierung des mit „Forschung und Planung“ umschriebenen Verwendungszwecks der Daten durch das BFS.

4.8 Abschnitt 8: Schlussbestimmungen

In Abschnitt 8 (Art. 28 bis 31 E-RHV) sind Fristen, Vollzug und die Inkraftsetzung der Verordnung geregelt.

Die meisten der erhaltenen Stellungnahmen zu diesem Abschnitt wiesen darauf hin, dass die Frist bis zum 15. Januar 2010 zu kurz sei, um das gesetzte Ziel zu erreichen. Mehrfach wurde die Befürchtung geäußert, dass bis dahin nicht alle lebenden Personen in Infostar erfasst seien. Andere wiederum sahen Probleme in der Unterschiedlichkeit von fest vorgegebenen kantonalen Abläufen und denjenigen, wie sie im E-RHV vorgesehen seien, vor allem bei den vorgegebenen Fristen. Auch aus technischer Sicht wurden Hindernisse erwähnt, da die entsprechenden Software-Lösungen sich zurzeit noch in Planung befänden und erst in einigen Monaten zur Nutzung freigegeben würden.

Anregungen und Wünsche bezogen sich auf die Möglichkeit einer Fristerstreckung von bis zu sechs Monaten, die Bekanntgabe von Weisungen des BFS im Zusammenhang mit dem RHG vor der definitiven Inkraftsetzung der RHV, die Möglichkeit Sedex vor dem 15. Januar 2010 testen zu können, möglichst frühzeitiger Information in jeder Hinsicht, damit eine möglichst hohe Qualität der Daten und die Einhaltung der Fristen gewährleistet sowie Schulungen für das betroffene Personal durchgeführt werden könnten.

Auch hier wurde wieder auf die Kostenfrage hingewiesen, da es unklar sei, in welchem Umfang solche auf Gemeinden zukämen. Einige Anhörungsteilnehmende stellten die Frage, wie die Volkszählung im Jahr 2010 funktionieren werde, wenn bis dahin der EWID noch nicht in allen Einwohnerregistern erfasst sei, wie es die Frist bis 2012 ermögliche.

4.9 Anhang: Änderung bisherigen Rechts

Folgende Verordnungen sind durch die Inkraftsetzung der RHV von Änderungen betroffen: ZEMIS-Verordnung vom 12. April 2006, Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004, Ordipro-Verordnung und VERA-Verordnung, beide vom 7. Juni 2004, Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes, Verordnung vom 25. Juni 2003 über die Gebühren und Entschädigungen für statistische Dienstleistungen von Verwaltungseinheiten des Bundes sowie die Verordnung vom 31. Mai 2000 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister.

Die Rückmeldungen der Anhörungsteilnehmenden bezogen sich vor allem auf die Änderungen in der Zivilstandsverordnung und auf diejenigen in der Verordnung zum Gebäude- und Wohnungsregister.

Es wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass vermutlich ein gewisser Anteil der Nacherfassung der neuen AHV-Versichertennummer in Infostar „von Hand“ vorgenommen werden müsse. Dies habe einen Mehraufwand im Personalbereich zur Folge und deshalb besteht auch hier ein Wunsch nach rascher Mitteilung von Lösungsvorschlägen. Einige wünschten sich auch, dass die Verantwortung für die Datenlieferung ans BFS bei Infostar und nicht bei den Zivilstandsämtern angesiedelt sein sollte, weil Zusatzaufwand für diese entstehen könnte durch den Anschluss an Sedex und auch durch die Einführung neuer Meldeprozesse.

Betreffend GWR bestand die Übereinstimmung verschiedener Rückmeldungen darin, dass eine vierteljährliche Datenlieferung zwar sinnvoll sei, jedoch nur ohne die Meldung sämtlicher Merkmale der Wohnbaustatistik.

Im Weiteren sollten die Investitionskosten für Änderungen im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Meldewesens vom Bund getragen werden. Die Verwendung von Sedex zur Weiterleitung von Umzugsmeldungen im Rahmen der Registerharmonisierung müsse auf jeden Fall unentgeltlich sein, Gebühren seien hier nur zulässig für eine Nutzung für weitere behördliche Zwecke, die über die Registerharmonisierung hinaus gingen.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Anhörung, die eine Stellungnahme eingereicht haben

Kantone ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE und GE

Schweizerischer Gemeindeverband

Schweizerischer Städteverband

economiesuisse

Schweizerischer Gewerbeverband (SGV)

Schweizerischer Verband der Einwohnerkontrollen (SVEK)

Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen (KZIV)

Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen

santésuisse

Schweizerische Informatikkonferenz (SIK)

HEV Hauseigentümerverband Schweiz

Schweizer Mieterinnen und Mieterverband Deutschschweiz

Union suisse des professionnels de l'immobilier

H+ Die Spitäler der Schweiz

Zusätzlich eingereichte Stellungnahmen durch

Konferenz der regionalen statistischen Ämter der Schweiz (KORSTAT)

Verein SSGI Schweizerische Städte- und Gemeindeinformatik