

Sélection d'article sur la politique suisse

processus

Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques (loi sur le service national des adresses, LSAdr; MCF 23.039)

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Frick, Karin
Lütolf, Lukas

Citations préféré

Frick, Karin; Lütolf, Lukas 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques (loi sur le service national des adresses, LSAdr; MCF 23.039), 2019 – 2024*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne.
www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 27.06.2025.

Sommaire

Chronique générale	1
Eléments du système politique	1
Ordre juridique	1
Protection des données et statistique	1

Abréviations

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BFS	Bundesamt für Statistik
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
BJ	Bundesamt für Justiz
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
HEV	Hauseigentümerverband Schweiz (Deutschschweiz & Tessin)
HSG	Universität St. Gallen
ADG	Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz)
NAD	Nationaler Adressdienst

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
OFS	Office fédéral de la statistique
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
DFI	Département fédéral de l'intérieur
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
OFJ	Office fédéral de la justice
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz (Fédération des consommateurs en Suisse alémanique)
APF	Association des propriétaires fonciers (Suisse alémanique & Tessin)
HSG	Université de Saint-Gall
LSAdr	Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques (loi sur le service national des adresses)
SNA	Service national des adresses

Chronique générale

Eléments du système politique

Ordre juridique

Protection des données et statistique

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 14.08.2019
KARIN FRICK

Im August 2019 gab der Bundesrat eine Vorlage zum **Aufbau eines nationalen Adressdienstes** in die **Vernehmlassung**. Gemäss dem vorgeschlagenen Adressdienstgesetz (ADG) soll das BFS einen nationalen Adressdienst bereitstellen, damit Gemeinden, Kantone, die Bundesverwaltung und zugriffsberechtigte Dritte – beispielsweise Krankenkassen – auf die aktuellen und ehemaligen Wohnadressen der Schweizer Einwohnerinnen und Einwohner zugreifen können. Bereits 2014 war die Regierung in einem Postulatsbericht zum Schluss gekommen, dass eine solche zentrale Adressdatenbank für die öffentliche Hand grossen Nutzen brächte. Zur Erfüllung vieler Verwaltungsaufgaben sei es nötig, Kenntnis vom Wohnsitz einer Person zu haben – sei es, um die Person schriftlich zu kontaktieren oder überhaupt festzustellen, welche regionale Behörde für ein bestimmtes Verfahren zuständig ist. Heute seien die Behörden, die keinen Zugriff auf die Einwohnerregister haben, unter Umständen dazu gezwungen, aufwändige Recherchen bei anderen Gemeinden und Kantonen anzustellen, um an die Wohnadresse einer Person zu gelangen. Gegebenenfalls müssten sie sogar das Rechercheangebot privater Dienstleister – etwa der Post oder local.ch – in Anspruch nehmen, führte der Bundesrat im erläuternden Bericht aus. Könne eine Person «mit vernünftigem Aufwand nicht mehr aufgefunden werden», drohten bei Zahlungsausständen dadurch Abschreibungen, die eigentlich vermeidbar wären. Vom nationalen Adressdienst erhoffte sich der Bundesrat die Vereinfachung administrativer Prozesse und die effizientere Erledigung öffentlicher Aufgaben. Das Gesetz soll insbesondere die Nutzungsbedingungen der Datenbank regeln, deren Abfrage über die AHV-Nummer vorgesehen ist. Jede registrierte Person soll zudem die Möglichkeit haben nachzuvollziehen, wer wann ihre Adressdaten abgefragt hat. Sara Stalder von der Stiftung für Konsumentenschutz äusserte gegenüber der Presse Bedenken bezüglich Datenschutz und Datensicherheit bei der zentralen Datenbank. Gleichzeitig sah sie im Vorhaben allerdings auch eine Chance, die Datenherausgabe und den Verwendungszweck genau zu regeln, was von den Gemeinden bisher sehr unterschiedlich gehandhabt werde. Seitens des EDÖB wurde der Vorlage die Konformität mit dem Datenschutz bestätigt.¹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 11.12.2020
KARIN FRICK

In der Vernehmlassung wurde das Vorhaben des Bundesrates, einen nationalen Adressdienst (NAD) zu schaffen, mehrheitlich befürwortet. Von den 55 eingegangenen Vernehmlassungsantworten äusserten sich 35 positiv zum Vorentwurf, darunter 21 Kantone sowie die BDP, die SP und die SVP. Zehn Teilnehmende positionierten sich nicht eindeutig oder zogen ein gemischtes Fazit, wobei nicht der Nutzen des Dienstes, sondern dessen konkrete Ausgestaltung in Frage gestellt wurde. Zu dieser Gruppe zählten die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Graubünden, die CVP, der Gemeinde- und der Städteverband sowie der Gewerbeverband. Überwiegend ablehnend äusserten sich ebenfalls zehn Teilnehmende, darunter die Kantone Tessin und Waadt sowie die FDP. Während einige Organisationen die Notwendigkeit des neuen Registers in Frage stellten und Datenschutzbedenken äusserten (SKS, HEV, Privatim, Centre Patronal), forderte auf der anderen Seite der Verband der Einwohnerdienste die Schaffung eines zentralen Einwohnerregisters, das alle Daten der Einwohnerregister umfasst und nicht nur die Wohnadressen.

Die Stellungnahmen hätten insgesamt bestätigt, dass der geplante nationale Adressdienst einem Bedürfnis entspreche, gab der Bundesrat im Dezember 2020 per Medienmitteilung bekannt. Mit dem NAD sollen Schweizer Behörden die Wohnadresse der Einwohnerinnen und Einwohner auch über Kantonsgrenzen hinweg suchen und bestehende Adressdaten aktualisieren können. Das geplante **Adressdienstgesetz (ADG)** enthält die gesetzliche Grundlage für einen solchen Dienst und soll unter anderem den Inhalt, die Zugriffsmöglichkeiten und den Datenschutz regeln.

Die **Vernehmlassungsergebnisse** veranlassten den Bundesrat dazu, das Vorhaben weiterzuverfolgen, aber zuvor noch einige aufgeworfene Fragen zu klären. Er kündigte an, die Datenschutzbestimmungen und die Regelung der Datenhoheit zu präzisieren sowie die Abfragemöglichkeiten und die Rolle der Kantone und Gemeinden noch vertieft zu prüfen. Überdies wolle er bereits vor der Inbetriebnahme des NAD geklärt haben, ob und mit welchen zusätzlichen Datenquellen von Bund, Kantonen oder

Gemeinden die Aktualität der bereitgestellten Daten verbessert werden könnte. Die Regierung beauftragte das EDI, die notwendigen Abklärungen zu treffen und anschliessend eine Botschaft auszuarbeiten.²

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 10.05.2023
KARIN FRICK

Mit dem neuen **Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz; ADG)** will der Bundesrat einen nationalen Adressdienst (NAD) einführen. Er verabschiedete im Mai 2023 die entsprechende **Botschaft** zuhanden des Parlaments. Nachdem in der Vernehmlassung viele Fragen aufgeworfen worden waren, hatte der Bundesrat das EDI ausgewählte Anliegen prüfen lassen, was zu einigen Änderungen gegenüber dem Vorentwurf geführt hatte. So passte die Regierung etwa die Bestimmungen über die Datenlieferung, die Abfragemöglichkeiten oder die Finanzierung des Dienstes an.

Der dem Parlament unterbreitete Entwurf sah vor, dass das BFS für den NAD die Adressen aus den kommunalen und kantonalen Einwohnerregistern verwendet, die es von den zuständigen Behörden vierteljährlich erhält. Ergänzt werden sollen diese Daten mit tagesaktuellen Mutationsmeldungen. Dem BFS soll auch die Vergabe der Zugriffsberechtigungen und die Kontrolle über die Einhaltung der Nutzungsbedingungen obliegen. Nutzerinnen und Nutzer sollen die Daten nur zur Erfüllung ihres gesetzlich definierten Auftrags verwenden dürfen. Zur Finanzierung erklärte der Bundesrat, dass der Aufbau des NAD ein Projekt der Digitalen Verwaltung Schweiz sei und durch diese finanziert werde. Die längerfristigen Betriebskosten des Dienstes sollen durch eine Nutzungsgebühr gedeckt werden, wobei die Nutzung für die Einwohnerdienste, die die Adressdaten aus den Einwohnerregistern zur Verfügung stellen, gebührenfrei sein soll. Die Regierung plante, den NAD 2025 in Betrieb zu nehmen. Neben geringerem Aufwand beim Datenmanagement für die Verwaltungsstellen erhoffte sie sich vom neuen Dienst auch bessere Datenqualität, einheitlichere Verwaltungspraxis und bessere Transparenz bei der Datenverwendung durch die Behörden.³

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 18.12.2023
KARIN FRICK

In der Wintersession 2023 **befasste sich der Ständerat als Erstrat mit dem Adressdienstgesetz**, an dem die vorberatende SPK-SR eine einzige Änderung beantragte. Der Bundesrat hatte vorgesehen, dass die Gemeinden keine Nutzungsgebühr für den Adressdienst entrichten müssen, weil sie die Einwohnerregister führen, auf deren Daten der Adressdienst basiert. Die Kommission merkte an, dass in einigen Kantonen die Einwohnerregister von kantonalen Ämtern verwaltet würden, was gemäss dem Entwurf des Bundesrates zur Folge hätte, dass diese kantonalen Ämter eine Gebühr entrichten müssten, um die Daten abzufragen, die sie selber einspeisen. Um das auszuschliessen, sollten nicht explizit die Gemeinden sondern allgemeiner die Einwohnerdienste der öffentlichen Körperschaften von der Gebührenpflicht befreit werden. Bundesrätin Viola Amherd verzichtete auf einen anderslautenden Antrag, wies aber darauf hin, dass die erweiterte Gebührenbefreiung dazu führe, dass von den anderen Nutzerinnen und Nutzer wohl eine höhere Gebühr verlangt werden müsse. Der Ständerat hiess die Änderung stillschweigend gut und verabschiedete den Entwurf mit 40 zu 4 Stimmen an den Zweirat.⁴

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 29.02.2024
LUKAS LÜTOLF

In der Frühlingssession 2024 befasste sich der **Nationalrat als Zweirat** mit dem **Adressdienstgesetz**, welches der Ständerat mit einer kleinen Änderung gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf verabschiedet hatte. Die SPK-NR beantragte die **Rückweisung** der Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrag, alternative Modelle zu prüfen, sodass die Kantone zuständig blieben, oder alternativ eine Verfassungsgrundlage zur Schaffung einer entsprechenden Bundeskompetenz zu erarbeiten. Zudem soll angestrebt werden, die benötigte Datenerfassung dahingehend zu optimieren, dass die entsprechenden Stammdaten nur einmal erhoben werden müssten («Once-Only-Prinzip»). Kommissionssprecher Philippe Nantermod (fdp, VS) erklärte den Kommissionsentscheid damit, dass zum einen eine Verfassungsgrundlage für diese Kompetenzverschiebung von den Kantonen hin zum Bund fehlen würde, und zum anderen der konkrete Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger nicht eindeutig ersichtlich sei, zumal der NAD mittels Gebühren und Steuergeldern finanziert würde. Eine Minderheit um Corina Gredig (glp, ZH) empfahl indes, die Vorlage zu unterstützen. Wie die Minderheitensprecherin Gredig argumentierte, sei durch den Effizienzgewinn einer nationalen Adressdatenbank gegenüber den heutigen kantonalen respektive kommunalen Lösungen der Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger klar ersichtlich und durch den Verfassungsgrundsatz der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

bereits genügend konstitutionell abgestützt. Zudem stelle das Projekt einen wichtigen Schritt in der Digitalisierung der Verwaltung dar. Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider verteidigte die Regierungsvorlage ebenfalls mit dem zu erwartenden Effizienzgewinn und der verbesserten Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger unabhängig des Wohnkantons. Zudem würde der geplante NAD keinem eigenen Zweck dienen, sondern lediglich die Umsetzung bestehender Verfassungsaufgaben unterstützen. Nach dem einstimmigen Entscheid, auf die Vorlage einzutreten, stimmte der Nationalrat jedoch mit 116 zu 71 Stimmen für die **Rückweisung** der Vorlage. Dabei überstimmten die bürgerlichen Mitte-Rechts-Parteien das links-grüne Lager und die GLP-Fraktion. Das Geschäft geht somit zurück an den Ständerat.⁵

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 16.09.2024
LUKAS LÜTOLF

Nachdem sich der Nationalrat für die Rückweisung an den Bundesrat ausgesprochen hatte, befasste sich der Ständerat in der Herbstsession 2024 erneut mit dem **Adressdienstgesetz**. Die SPK-SR beantragte mit 9 zu 4 Stimmen indes, die **Rückweisung** abzulehnen. Wie Kommissionssprecher Mathias Zopfi (gp, GL) im Plenum erläuterte, habe sich die Kommission vor allem mit dem nationalrätlichen Vorwurf der fehlenden Verfassungsgrundlage beschäftigt und dazu Fachpersonen vom BJ und der HSG sowie den Präsidenten der KdK angehört. Die Anhörungen hätten ergeben, dass die Verfassungsmässigkeit gegeben sei und die Kantone eine rasche Umsetzung dieses Projektes begrüßen würden. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den teilweise berechtigten Anliegen des Nationalrates komme erst infrage, wenn auf das Geschäft eingetreten worden sei. Eine Kommissionsminderheit um Pirmin Schwander (svp, SZ) unterstützte die Rückweisung des Geschäfts und kritisierte die Herleitung der Verfassungsmässigkeit als zu kompliziert und intransparent. Zudem verliere man mit der Rückweisung keine Zeit, da bereits das lancierte Projekt Digitale Verwaltung Schweiz mit der Problematik der Erhebung der Stammdaten zu kämpfen habe.

Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider verteidigte die Regierungsvorlage ebenfalls mit der vorhandenen Verfassungsmässigkeit eines NAD und dem Hinweis, dass eine rein kantonale Lösung zwar möglich, ein Konkordat mit allen Kantonen aber extrem aufwändig und ineffizient sei. Mit 31 zu 11 Stimmen, wobei letztere aus den Fraktionen der SVP und der Mitte stammten, **lehnte** der **Ständerat** die Rückweisung **ab**. Das Geschäft geht somit zurück an die Volkskammer.⁶

1) Erläuternder Bericht; Medienmitteilung BR vom 14.8.19; BaZ, TA, 15.8.19

2) Ergebnisbericht Vernehmlassung; Medienmitteilung BR vom 11.12.20

3) BBl, 2023 1370; Medienmitteilung BR vom 10.5.23

4) AB SR, 2023, S. 1191 ff.

5) AB NR, 2024, S. 147 ff.

6) AB SR, 2024, S. 783 ff.; Medienmitteilung SPK-SR vom 21.8.24