

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Gesamtschweizerische Register

Synthesebericht aus den Prüfungen der
Eidgenössischen Finanzkontrolle

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	402.22245
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_EFK_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Zielsetzung	14
1.3 Prüfungsumfang und Berichtsstruktur	14
2 Überblick über die gesamtschweizerischen Register	15
2.1 Die Qualität der Registerdaten wird vorausgesetzt	16
2.2 Ungeordnete Digitalisierung der Register und keine Standardlösung	17
3 Von der EFK geprüfte Register und wichtigste Empfehlungen	19
3.1 Die «öffentlichen» Register nach Bundesrecht	19
3.2 Die anderen geprüften Register	20
4 Die festgestellten oder empfohlenen Best Practices	22
4.1 Die drei wichtigsten Empfehlungen.....	22
4.2 Verschiedene Ansatzpunkte zur Umsetzung vorhanden	22
4.3 Standards und Projekte, die zur Zielerreichung beitragen könnten	24
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	26
Anhang 2: Abkürzungen	29

Gesamtschweizerische Register

Synthesebericht aus den Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Das Wesentliche in Kürze

Föderalismusfragen sind in der Schweiz zentral und Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), in die die Kantone involviert sind, keine Seltenheit. Es gibt drei Prüfungstypen.

Der erste Prüfungstyp kontrolliert die korrekte Anwendung des Bundesrechts. Der zweite umfasst die Subventionsprüfungen. Der dritte widmet sich den IT-Fragen. Zu dieser dritten Gruppe gehören die Herausforderungen im Zusammenhang mit den Fernmeldenetzen und den gesamtschweizerischen Registern. Wie können die für die Verwaltung und das Rechtswesen erforderlichen elektronischen Daten auf gesamtschweizerischer Ebene definiert und erhoben werden.

Nachdem sich die EFK mit den Daten des Handels- und des Strassenverkehrsregisters befasst hatte, hat sie die Daten des Betriebsregisters und des Grundbuchs untersucht. Die Prüfungen führten immer wieder zu denselben Feststellungen. Die Schweiz hat in zahlreichen Bereichen Schwierigkeiten, die kantonal erfassten Daten auf gesamtschweizerischer Ebene zu konsolidieren. Dies verhindert jegliche Umsetzung des «Once-Only-Prinzips»¹, das jedoch von der Schweiz am 6. Oktober 2017 in Tallinn verabschiedet wurde. Diese besorgniserregende Situation beeinträchtigt vor allem die Arbeit der Nutzer der Register, die kantonalen Verwaltungen und die Bundesverwaltung sowie die Strafverfolgungsbehörden.

Dafür gibt es verschiedene Gründe. Die kantonalen Verwaltungen – und sogar die Gemeindeverwaltungen –, die in der Regel mit der Datenerhebung und -erfassung betraut sind, verwenden unterschiedliche Softwareprogramme; gemeinsame Datenmodelle sind nicht vorhanden, unvollständig oder unverbindlich; die Daten werden nicht in allen Kantonen gleich definiert; die erfassten Daten sind von schlechter Qualität, werden nicht aktualisiert oder sind unvollständig; oder die Bundesämter erhalten gar keine Daten... 2011 zeigte ein Rechtsgutachten des Bundesamts für Justiz², dass die Verabschiedung einer verfassungsmässigen Rechtsgrundlage ein vernünftiger Weg ist, um die Situation im IT-Bereich zu ändern. Doch niemand wagt es, dieses Dossier rational anzugehen und sich dieser verfassungsmässigen Aufgabe zu stellen.

Es wäre daher vermutlich realistischer, den Weg über die Anpassung von Einzelgesetzen zu wählen. Dabei könnten mit einem Musterartikel zur Registerführung und -nutzung inhaltlich die drei Hauptempfehlungen des vorliegenden Berichts umgesetzt werden. Bei Änderungen parallel in mehreren Gesetzen oder Verordnungen würde sich hierfür ein Mantelerlass anbieten.

¹ Abrufbar unter <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/49838.pdf>

² Abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2012-1.html>

Welche drei Best Practices empfiehlt die EFK?

Die EFK hat in ihren Berichten zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen, aus denen sich drei einfache Best Practices herauskristallisieren:

1. für die gesamte Schweiz zwingend geltende Datenmodelle mit eindeutigen Identifikatoren erstellen;
2. Qualität, Vollständigkeit und Aktualität der erfassten Daten sicherstellen;
3. den Bundesbehörden ein Zugriffsrecht auf die Daten garantieren.

Die Wege, die zur Umsetzung dieser Best Practices beschritten werden könnten, sind hingegen lang und kompliziert.

IT-Projekte werden nicht ausreichen, wenn sie nicht durch tiefgreifende Gesetzesreformen gestützt werden. Letztendlich wird es darum gehen, ob die Datennutzer den gemeinsamen Willen aufbringen, die aktuellen Prozesse infrage zu stellen, um die Verwaltungen in der Schweiz mit effizienten und zuverlässigen Registern auszustatten.

Originaltext auf Französisch

Registres nationaux

Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral des finances

L'essentiel en bref

Les questions touchant au fédéralisme sont centrales en Suisse et les audits du Contrôle fédéral des finances (CDF) impliquant les cantons ne sont pas rares. Ils sont de trois types.

Le premier type de contrôle vérifie l'application correcte du droit fédéral. Les audits de subventions constituent le second groupe. Les questions informatiques constituent le troisième groupe. On trouve dans ce troisième groupe le défi des réseaux de télécommunications, mais également le thème des registres nationaux. Comment définir et collecter à l'échelon suisse les données informatiques nécessaires à la gestion de l'administration et de la justice.

Après s'être penché sur les données du registre du commerce et celles de la circulation routière, le CDF a examiné celles du registre des faillites et des poursuites et celles du registre foncier. Au fil des audits, les constats se suivent et se ressemblent. Dans de nombreux secteurs, la Suisse a des difficultés à consolider à l'échelon suisse les données saisies dans les cantons. Ceci empêche toute mise en place du principe « once-only », pourtant adopté par la Suisse le 6 octobre 2017 à Tallinn¹. Mais cette situation préoccupante est surtout une entrave pour les usagers des registres, les administrations cantonales et fédérale, ainsi que pour les autorités de poursuite pénale.

Les raisons sont diverses. Les administrations cantonales – voire communales – généralement chargées de la collecte et de la saisie des données utilisent différents logiciels, les modèles de données communs sont inexistantes, incomplets ou non-contraignants, les données ne sont pas définies dans tous les cantons de la même manière, les données saisies sont de mauvaise qualité, pas à jour ou incomplètes, les offices fédéraux ne reçoivent pas les données... En 2011, un avis de droit de l'Office fédéral de la justice² a montré que l'adoption d'une base légale constitutionnelle est une voie raisonnable pour changer la situation dans le domaine informatique. Mais personne n'ose aborder ce dossier d'une manière rationnelle et s'atteler à cette tâche constitutionnelle.

Il serait donc probablement plus réaliste d'opter pour l'adaptation des différentes lois. Pour ce faire, un article type sur la gestion et l'utilisation des registres permettrait de mettre en œuvre, sur le plan matériel, les trois recommandations principales du présent rapport. En cas de modifications parallèles dans plusieurs lois ou ordonnances, un acte modificateur unique serait approprié à cet effet.

Quelles sont les trois bonnes pratiques recommandées par le CDF ?

Dans ses rapports, le CDF a fait de nombreuses recommandations qui se cristallisent sur trois simples bonnes pratiques :

1. Etablir des modèles de données contraignants pour toute la Suisse et contenant des identifiants uniques,

¹ Disponible sous <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/49838.pdf>

² Disponible sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2012-1.html>

2. Assurer la qualité, l'exhaustivité et l'actualité des données saisies,
3. Assurer aux autorités fédérales un droit d'accès aux données.

Les voies qui pourraient être suivies pour mettre en œuvre ces pratiques sont en revanche longues et compliquées.

Des projets informatiques ne suffiront pas, s'ils ne sont pas soutenus par des réformes juridiques profondes. En définitive, il s'agira de savoir si la volonté commune des utilisateurs de données permettra de remettre en question les processus actuels pour doter les administrations suisses de registres efficaces et fiables.

Registri nazionali

Rapporto di sintesi delle verifiche del Controllo federale delle finanze

L'essenziale in breve

Le questioni concernenti il federalismo sono di estrema importanza in Svizzera e le verifiche del Controllo federale delle finanze (CDF) riguardanti i Cantoni non sono rare. Esistono tre tipi di verifiche.

Il primo tipo verifica la corretta applicazione del diritto federale. Il secondo tipo ha per oggetto i sussidi. Il terzo tipo riguarda le questioni informatiche. In quest'ultimo rientrano le sfide rappresentate dai sistemi di telecomunicazione nonché il tema dei registri nazionali, ossia come definire e raccogliere a livello svizzero i dati informatici necessari per la gestione dell'amministrazione e della giustizia.

Dopo essersi occupato dei dati del registro di commercio e di quelli relativi alla circolazione stradale, il CDF ha analizzato i dati del registro esecuzioni e fallimenti come pure i dati del registro fondiario. Più le verifiche si moltiplicano, più vengono tratte conclusioni simili. In numerosi settori, la Svizzera ha qualche difficoltà a consolidare a livello nazionale i dati raccolti nei Cantoni. Ciò impedisce *de facto* l'attuazione del principio «once only», adottato peraltro dalla Svizzera nella Dichiarazione di Tallinn¹ sull'e-government del 6 ottobre 2017. Questa situazione preoccupante costituisce tuttavia un ostacolo soprattutto per gli utenti dei registri, le amministrazioni cantonali e l'Amministrazione federale così come per tutte le autorità di perseguimento penale.

I motivi sono molteplici. Le amministrazioni cantonali (se non persino quelle comunali) solitamente incaricate della raccolta e della registrazione dei dati utilizzano software diversi, non esistono modelli comuni di dati, oppure sono incompleti o non vincolanti, i dati non vengono definiti nello stesso modo in tutti i Cantoni, i dati registrati sono di qualità mediocre, non aggiornati o incompleti, gli Uffici federali non ricevono i dati e così via. Nel 2011 una perizia giuridica dell'Ufficio federale di giustizia² rivelava che un'opzione ragionevole per cambiare la situazione nel settore informatico è quella di introdurre una base legale costituzionale. Nessuno però osa occuparsi della questione in modo razionale e dedicarsi a questo compito di natura costituzionale.

Probabilmente sarebbe quindi più realistico scegliere la strada dell'adeguamento di singole leggi, in modo tale che le tre raccomandazioni principali del presente rapporto possano essere attuate tramite un articolo modello riguardante la gestione e l'utilizzo dei registri. A tal fine, nel caso di modifiche parallele in diverse leggi od ordinanze potrebbe essere emesso un atto mantello.

¹ Vedi <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/49838.pdf>

² Consultabile al sito <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/publiservice/publikationen/publikationen/berichte-gutachten/2012-1.html>

Quali sono le tre buone pratiche raccomandate dal CDF?

Nei suoi rapporti, il CDF ha fornito una serie di raccomandazioni sintetizzabili in tre semplici buone pratiche:

1. stabilire modelli di dati vincolanti per tutta la Svizzera e contenenti codici di identificazione univoci;
2. assicurare la qualità, la completezza e l'aggiornamento dei dati registrati;
3. garantire alle autorità federali il diritto d'accesso ai dati.

Tuttavia, l'applicazione di questi principi richiede un processo lungo e complicato.

I progetti informatici in sé non basteranno se non saranno sostenuti da radicali riforme sul piano giuridico. In definitiva si tratterà di capire se la volontà comune degli utenti dei dati permetterà di rimettere in discussione i processi attuali, al fine di dotare le amministrazioni svizzere di registri efficaci e affidabili.

Testo originale in francese

National registers

Summary report on the audits of the Swiss Federal Audit Office

Key facts

Issues concerning federalism are of central importance in Switzerland, and audits by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) involving the cantons are not uncommon. These audits take three forms.

The first type verifies the correct application of federal law, subsidy audits make up the second group and IT-related issues form the third group. This third group includes the challenges posed by telecommunications networks, but also the matter of national registers. How should the IT data necessary for the management of public services and justice be defined and collected at Swiss level.

After examining the data from the commercial register and the data for road traffic, the SFAO turned to the data of the debt enforcement and bankruptcy register, as well as that of the land register. Throughout the audits, the findings were consistent and similar. In numerous areas, Switzerland finds it hard to consolidate the data collected at cantonal and federal level. This hinders any efforts to introduce the once-only principle, even though this was adopted by Switzerland on 6 October 2017 in Tallinn¹. However, this worrying situation is above all a hurdle for the users of the registers, the cantonal and federal administrations, and the prosecution authorities.

There are various reasons for this: the cantonal and even communal administrations responsible for data collection and entry generally use different software, common data models are non-existent, incomplete or non-binding, data is not defined in the same way across all cantons, data is of poor quality, incomplete or not up to date, the federal offices do not receive the data... In 2011, a legal opinion from the Federal Office of Justice² showed that adopting a constitutional legal basis is a reasonable way to change the situation in the area of IT. However, nobody dares tackle this subject in a rational manner, or address this constitutional task.

Therefore, it would probably be more realistic to choose the route of adapting individual laws. The three main recommendations of this report could be implemented with a model article on the management and use of registers. A consolidation bill would be suitable if there are to be parallel changes in several acts or ordinances.

What are the three best practices recommended by the SFAO?

In its reports, the SFAO made numerous recommendations, which can be summarised in three simple best practices:

1. Establish binding data models for the whole of Switzerland with unique identifiers
2. Ensure the data collected is of high quality, complete and up to date

¹ Available at <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/49838.pdf>

² Available at <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2012-1.html>

3. Ensure that the federal authorities have the right to access the data

However, the ways in which these practices could be implemented are long and complicated.

IT projects will be sufficient only if they are supported by far-reaching legal reforms. Ultimately, it will be a question of whether the common desire of data users makes it possible to challenge current processes in order to provide Swiss administrations with efficient and reliable registers.

Original text in French

Generelle Stellungnahme der betroffenen Ämter

Stellungnahme des Bundesamts für Justiz

Das Bundesamt für Justiz begrüsst den von der EFK gemachten Bericht zu den nationalen Registern sowie die darin gemachten Überlegungen. Die von der EFK verfolgte Stossrichtung, eine Standardisierung herbeizuführen ist nach Ansicht des BJ zielführend. Dabei unterstützt das BJ die EFK in ihrem Ansatz, hierzu auf eine Verfassungsänderung zu verzichten und stattdessen auf eine Anpassung der Regularien auf Gesetzes- und Verordnungsstufe des Bundes hinzuwirken. Eine materiell im Hinblick auf mögliche Informatiklösungen wünschbare Zentralisierung der Datenbanken von den Gemeinden/Kantonen zum Bund würde einen breit gestützten Konsens und die Unterstützung der föderalen Schweiz erfordern, was derzeit fraglich erscheint. Vor diesem Hintergrund unterstützt das BJ die von der EFK gemachten drei Empfehlungen, welche nach dem Verständnis des BJ primär darauf abzielen, die Funktionalität der Schnittstellen zu optimieren. Gleichzeitig weist das BJ aber darauf hin, dass die Umsetzung der Empfehlungen in Bereichen, in denen die Datenhaltung den Kantonen bzw. Gemeinden obliegt, mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist. Dies betrifft insbesondere die materielle Umsetzung nach erfolgter Regulierung, wo sowohl auf Bundes- als auch insbesondere auf Stufe der betroffenen Kantone oder Gemeinden ein nicht zu unterschätzender Aufwand vergegenwärtigt werden muss. Auch wird die Umsetzung der Empfehlungen Anpassungen auf organisatorischer Ebene bedingen. Sodann möchte das BJ anmerken, dass nach erfolgter Umsetzung der Empfehlungen deren Einhaltung anschliessend auch überwacht werden muss, was zusätzlichen Ressourcenaufwand nach sich zieht. Schliesslich ist nach Ansicht des BJ bei der Umsetzung dieser Empfehlungen die Bereitschaft der Kantone für eine Zusammenarbeit und eine einvernehmliche Lösungsfindung von zentraler Bedeutung.

Stellungnahme des Bundesamts für Statistik

Das BFS befürwortet die drei Best Practice Empfehlungen der EFK und setzt diese in seinen Registern bereits weitgehend um. Für die Bereiche Unternehmen, natürliche Personen sowie für Gebäude und Wohnungen wurden in Koordination mit dem Steuerungsgremium «Gemeinsame Stammdatenverwaltung Bund» gemeinsame Stammdaten bestimmt und dem Bundesrat vorgelegt. Ausserdem hat das BFS konkrete Massnahmen in seinen Registern Betriebs- und Unternehmensregister BUR, Unternehmens-Identifikationsnummer UID sowie im Gebäude- und Wohnungsregister GWR getroffen. In den rechtlichen Grundlagen dieser Register wurden unter anderem auch entsprechende Zugriffsregelungen getroffen. Es ist jedoch wichtig zu beachten, dass die Daten, die in diesen Registern gespeichert sind, von Stellen kommen, die für die Aktualisierung dieser Informationen zuständig sind (Handelsregister, Kantone und Gemeinden). Es ist derzeit schwierig, wenn nicht gar unmöglich, diese Stellen zu zwingen, eine lückenlose Aktualisierung der Daten zu gewährleisten, sowohl was die Fristen als auch was den Inhalt betrifft. Dies kann nur durch die Einführung weiterer verbindlicher gesetzlicher Grundlagen erreicht werden, die Handlungsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung der Anforderungen und die Zuweisung der notwendigen Ressourcen für das Funktionieren des Gesamtsystems vorsehen.

Was die Rechtsgrundlagen betrifft, so hat das BFS im Rahmen des NaDB-Programms ein Projekt zur Totalrevision der Verordnung über die statistischen Erhebungen lanciert, um die

Regelung über den Prozess der Harmonisierung und Standardisierung der Daten des Bundes gemäss dem neuen Rollenmodell der Datastewardship darin zu integrieren. Zudem beteiligt sich das BFS an den Überlegungen des BJ zu einer möglichen Erweiterung des Geltungsbereichs des RHG (allerdings auf den Bereich der Statistik beschränkt) und verfolgt diese genau. Auch das Projekt einer neuen Verfassungsgrundlage, das die Schaffung eines neuen Bundesgesetzes ermöglichen würde, um die Harmonisierung und Standardisierung sowie die gemeinsame Verwaltung von Daten auf allen föderalen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) verbindlich zu entwickeln, wird vom BFS aufmerksam verfolgt.

Stellungnahme des Bereichs Digitale Transformation und IKT-Lenkung

DTI begrüsst die Abklärungen, Überlegungen und Empfehlungen der EFK im Bereich Register. Für die Digitalisierung ist die Förderung einer gemeinsamen und übergreifenden Nutzung der darin enthaltenen Daten entscheidend. Damit Doppelspurigkeiten eliminiert und neue Erkenntnisse und damit Mehrwert durch Verknüpfungen geschaffen werden können, müssen die aufgeführten Elemente (gemeinsame Datenmodelle, einheitliche Bedeutung und Identifikatoren sowie gegenseitige Zugriffsrechte) schrittweise umgesetzt werden. Selbstverständlich gilt es dabei, den Datenschutz zu beachten. Aus Sicht DTI ist der Ansatz der EFK pragmatisch, dies via Anpassungen von Einzelgesetzen zu erreichen.

Stellungnahme des Beauftragten für die Digitale Verwaltung Schweiz beim Bund und bei den Kantonen

Der Bericht der EFK beschreibt kompakt die aktuelle vielschichtige Situation bei den nationalen Registern. Der vorgeschlagene Ansatz, sich an der «guten Praxis» zu orientieren und evolutiv vorzugehen, ist zu begrüessen. Er trägt den historisch durch eine analoge Verwaltung geprägten Strukturen und Vollzugsverantwortungen Rechnung. Er entspricht auch dem eingeschlagenen Weg der staatsebenenübergreifenden Zusammenarbeitsorganisation «Digitalen Verwaltung Schweiz» (DVS), durch verstärkte Koordination, Vernetzung und Kooperation die digitale Transformation der Schweizer Verwaltungen voranzutreiben.

Die Harmonisierung der Datengrundlagen und Standardisierung der Schnittstellen sind unbestritten wichtige Voraussetzungen für die Digitalisierung. Die Ambition «Föderales Datenmanagement» der Agenda Nationale Infrastrukturen und Basisdienste DVS zielt darauf ab.

Ein mehrdimensionales Vorgehen mit gesetzlicher Regelungen und koordinierender «Softlaw» ist anzustreben. Dem entspricht die (als weitere Variante) im Bericht vorgeschlagene "Verbesserung der Registernutzung über Softlaw, indem «Best Practices» von Bund und Kantonen ausgearbeitet und anschliessend proaktiv verbreitet werden."

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die meisten vom Bund erbrachten Dienstleistungen betreffen die Bevölkerung oder die Unternehmen. Damit diese Dienste funktionieren können, sind sie auf Daten angewiesen, die oftmals in Registern verwaltet werden. Um effizient zu sein, müssen diese in der Regel eine gesamtschweizerische Reichweite haben.

1.2 Zielsetzung

Dieser Synthesebericht versteht sich als kurze, strukturierte Präsentation jener EFK-Prüfungen, die die gesamtschweizerischen Register betreffen. Einige dieser Prüfungen reichen weit zurück und erstrecken sich auf einen Publikationszeitraum von April 2004 bis April 2022.

Der Bericht versucht, zwischen den verschiedenen Prüfungen Parallelen zu ziehen und die Best Practices herauszuarbeiten, die bei den Prüfungen festgestellt oder empfohlen worden waren.

1.3 Prüfungsumfang und Berichtsstruktur

Die vorliegende Synthese wurde im Frühjahr 2022 von einer Gruppe von Prüfungsexperten unter der Leitung von Michel Huissoud, dem Direktor der EFK, durchgeführt.

Der Bericht versucht, einen Überblick über die gesamtschweizerischen Register (Kapitel 2) zu geben, ausserdem fasst er die wichtigsten Prüfungen zusammen (Kapitel 3) und schliesst mit einer Synthese der festgestellten oder empfohlenen Best Practices (Kapitel 4).

Der Beauftragte von Bund und Kantonen für die Digitale Verwaltung Schweiz, der Delegierte des Bundesrates für digitale Transformation und IKT-Lenkung, das Bundesamt für Statistik sowie das Bundesamt für Justiz wurden eingeladen, zu diesem Synthesebericht Stellung zu nehmen.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Überblick über die gesamtschweizerischen Register

In der Schweiz gibt es zahlreiche amtliche Register auf allen föderalen Ebenen (eidgenössisch, kantonal oder kommunal). In ihnen werden Daten mit bestimmten Merkmalen systematisch erfasst. Amtliche Register sind ein zentrales Instrument für die Verwaltung sowie die Gesellschaft und sie erfüllen unterschiedliche Zwecke.

Gemäss Art. 65 Abs. 2 Bundesverfassung (BV) kann der Bund Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten. Die systematische Einordnung von Art. 65 BV unter dem Titel «Statistik» deutet darauf hin, dass sich die Bundeskompetenz ihrem Zweck nach auf den Erlass von Vorschriften beschränkt, die zur Harmonisierung der Register im Dienste der Verminderung des Aufwands statistischer Erhebungen nötig sind³. Von seiner Kompetenz hat der Bund mit Erlass des Registerharmonisierungsgesetzes (RHG) Gebrauch gemacht.

Eine Unterkategorie der amtlichen Register wird umgangssprachlich häufig als «öffentliche Register» («registre public») bezeichnet. Diese Bezeichnung und ähnliche Beschreibungen finden sich in unterschiedlichen Gesetzen. Eine allgemeingültige, gesetzesübergreifende Definition existiert jedoch nicht. Augenfällig ist, dass in der juristischen Lehre (namentlich in Bezug auf die Beweiskraft gemäss Art. 9 ZGB und Art. 179 ZPO) der Begriff «öffentliche Register» auch für Register verwendet wird, welche nicht vorbehaltlos frei einsehbar sind, sondern bei denen das Einsichtsrecht nur teilweise gewährt wird oder die Einsicht an gewisse Voraussetzungen gebunden ist (z. B. die Bezahlung einer Gebühr, das Vorliegen eines unmittelbaren und schutzwürdigen Interesses).

Öffentliche Register haben die Publizität von Tatsachen und Rechtsverhältnissen zum Hauptzweck. Im Einzelfall kann der Eintragung in einem öffentlichen Register sogar Konstitutivwirkung zukommen, wie etwa bei der Entstehung juristischer Personen beim Handelsregistereintrag (Art. 52 ZGB; siehe Details weiter unten zur materiell-rechtlichen Wirkungen des Registereintrags).

Der Allgemeinheit sind diejenigen öffentlichen Register am bekanntesten, welche durch das Bundesprivatrecht geregelt werden. Sie finden ihre Grundlagen teilweise im ZGB, teils im OR und teils in Spezialgesetzen. Regelmässig werden für die zugehörigen Ausführungsbestimmungen detaillierte Verordnungen erlassen.

Die untenstehende Liste gibt einen exemplarischen Überblick über die bekanntesten, vom Bundesrecht vorgesehenen öffentlichen Register der Schweiz:

Name	Rechtliche Grundlage
Personenstandsregister	Art. 39 ZGB; Art. 8 PartG; Art. 1 ff. ZStV
Eigentumsvorbehaltsregister	Art. 715 f. ZGB; Art. 1 ff. Verordnung betreffend die Eintragung der Eigentumsvorbehalte

³ Siehe auch Markus Schott, Kommentierung zu Art. 65 BV N 19, in: Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2014.

Name	Rechtliche Grundlage
Viehverschreibungsprotokoll	Art. 885 ZGB; Art. 1 ff. Verordnung betreffend die Viehverpfändung
Grundbuch	Art. 942 ff. ZGB; Art. 1 ff. GBV; TGBV
Handelsregister	Art. 927 ff. OR; Art. 1 ff. HRegV
Betriebsregister	Art. 8 f. SchKG
Register der Datensammlungen	Art. 11a DSG; Art. 3 f. und 28 DSGVO
Schiffsregister	Art. 1 ff. Bundesgesetz über das Schiffsregister; Art. 1 ff. Schiffsregisterverordnung
Flugzeugregister	Art. 3 ff. Bundesgesetz über das Luftfahrzeugbuch
Markenregister	Art. 37 ff. MSchG; Art. 40 ff. MSchV
Designregister	Art. 24 ff. DesG; Art. 8 ff. DesV
Patentregister	Art. 60 ff. PatG; Art. 93 ff. PatV
Sortenschutzregister	Art. 32 ff. Sortenschutzgesetz; Art. 1 ff. Sortenschutzverordnung
Register über Topografien	Art. 13 ff. ToG; Art. 7 ff. ToV
Strafregister	Art. 365 ff. StGB
Eidg. Gebäude- und Wohnungsregister	Art. 1 ff. VGWR
Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ)	Art. 89a ff. SVG; Art. 1 IVZV
Unternehmensregister	Art. 1 ff. BURV
Register der Ingenieur-Geometer	Art. 41 GeoIG; Art. 17 ff. GeomV
Register der Versicherungsmittler der FINMA	Art. 42 VAG

Tabelle 1: Wichtigste vom Bundesrecht vorgesehene öffentliche Register und ihre Rechtsgrundlagen (Quelle: EFK)

2.1 Die Qualität der Registerdaten wird vorausgesetzt

Öffentliche Register haben auch eine spezielle Funktion im Rahmen der Beweisregeln. In diesem Kontext kommt Art. 9 Abs. 1 ZGB und Art. 179 ZPO eine zentrale Bedeutung zu, die sich zur Beweiskraft öffentlicher Register äussern. Die beiden Artikel halten wortgleich fest:

«Öffentliche Register und öffentliche Urkunden erbringen für die durch sie bezeugten Tatsachen vollen Beweis, solange nicht die Unrichtigkeit ihres Inhaltes nachgewiesen ist.»

Obwohl beide Artikel den gleichen Wortlaut aufweisen, gibt es einen inhaltlichen Unterschied, der sich aus der Systematik der Rechtsordnung ergibt: Als bundesprivatrechtliche Norm erfasst Art. 9 ZGB nur die öffentlichen Register des Bundesprivatrechts, d. h. des ZGB, des OR und der privatrechtlichen Sondergesetzgebung. Jene des öffentlichen Rechts sowie dem kantonalen und kommunalen Recht zugehörige öffentliche Register unterstehen hingegen nicht Art. 9 ZGB. Demgegenüber ist die Reichweite von Art. 179 ZPO weiter und

die erhöhte Beweiskraft gilt generell für öffentliche Register, namentlich auch für diejenigen des kantonalen und kommunalen Rechts und unabhängig davon, ob der Registerinhalt privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur ist.

Damit kommt dem öffentlichen Register die Vermutung der Richtigkeit zu, sofern nicht seine Unrichtigkeit bewiesen wird. Begründet wird diese erhöhte Beweiskraft dadurch, dass an der Entstehung dieser Beweismittel besonders ausgebildete Amts- bzw. Urkundenpersonen mitwirken. Art. 9 ZGB bzw. Art. 179 ZPO bewirken aber keine Beweislastumkehr.

Art. 9 ZGB und Art. 179 ZPO äussern sich einzig zur Beweiskraft und enthalten weder eine Aussage zu den materiell-rechtlichen Wirkungen, die mit einem öffentlichen Registereintrag verbundenen sein können, noch zu den Voraussetzungen für einen Registereintrag. Beide Aspekte sind im Einzelfall, unter Bezugnahme auf das konkrete, gesetzlich vorgesehene öffentliche Register, detailliert abzuklären.

Beispielsweise kommt dem Handelsregistereintrag bei der Entstehung juristischer Personen konstitutive Wirkung zu (Art. 52 Abs. 1 ZGB). Sodann zeitigt ein Grundbucheintrag Wirkung gegenüber einem gutgläubigen Dritten, wenn dieser Eigentum erwirbt.

Exemplarisch für die konkreten Voraussetzungen eines Registereintrags kann auf Art. 15 ff. Handelsregisterverordnung (HRegV) und die sich daran anschliessenden, rechtsformspezifischen Bestimmungen für die Eintragung der unterschiedlichen juristischen Personen (z. B. Aktiengesellschaft) verwiesen werden.

2.2 Ungeordnete Digitalisierung der Register und keine Standardlösung

Wenn eine gesetzliche Grundlage dies vorsieht, können öffentliche Register elektronisch geführt werden. Solche Rechtsgrundlagen finden sich im Bundesprivatrecht beispielweise für das Handelsregister (Art. 943 OR i. V. m. Art. 6 HRegV), das Personenstandsregister (Art. 39 Abs. 1 ZGB) oder das Grundbuch (Art. 942 Abs. 3 ZGB; Art. 949a ZGB). Als Beispiel aus dem öffentlichen Recht kann das elektronische Eidg. Gebäude- und Wohnungsregister dienen (Art. 10 Abs. 3bis BStatG i. V. m. Art. 13 ff. VGWR).

Bereits bei diesen wenigen Beispielen fällt auf, dass sich die Wege, wie die Digitalisierung realisiert wird, von Bereich zu Bereich unterscheiden.

- Beispielsweise sieht Art. 949a ZGB vor, dass ein Kanton, der das Grundbuch mittels Informatik führen will, einer Ermächtigung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) bedarf (Abs. 1). Auch haben das EJPD und das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) für das Grundbuch und für die amtliche Vermessung Datenmodelle und einheitliche Schnittstellen festzulegen (Abs. 3). Diese Vorgaben finden sich in der technische Verordnung des EJPD und des VBS über das Grundbuch (TGBV).
- Art. 928b Abs. 1 OR hält fest, dass die Oberaufsichtsbehörde des Bundes die zentralen Datenbanken über die Rechtseinheiten und die Personen, die in den kantonalen Handelsregistern eingetragen sind, betreibt. Die zentralen Datenbanken dienen der Verknüpfung der Daten, der Unterscheidung und dem Auffinden der eingetragenen Rechtseinheiten und Personen. Der zentrale Firmenindex ist der Öffentlichkeit über Internet unter www.zefix.admin.ch zugänglich. Gemäss Art. 14 Abs. 3 HRegV bestimmt das EJPD die Bedingungen und Modalitäten für den Zugang zu den Datenbeständen von

Zefix. Das Eidgenössische Amt für das Handelsregister (EHRA) hat in technischen Weisungen festgehalten, wie die Struktur und der Inhalt der Daten auszusehen haben, die von den kantonalen Handelsregisterbehörden erfasst werden⁴.

Auch die Art wie die Verwaltung oder die Strafverfolgungsorgane Daten elektronisch konsultieren, bearbeiten und abgleichen können, ist je nach Register unterschiedlich geregelt.

Ein sehr aktuelles Beispiel (April 2022) steht in Verbindung mit der Umsetzung der Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine⁵, für die sich der Bundesrat entschieden hat. Dabei müssen Liegenschaften, die den fast 900 sanktionierten natürlichen Personen gehören könnten, durch die über 200 Grundbuchämter der Schweiz identifiziert werden. Je nach Kanton musste die Liste zuerst lokal durch die Verwaltung manuell und auch mit verschiedenen Schreibweisen eingetippt werden, weil ein automatischer Abgleich mit dem elektronischen Grundbuch nicht möglich ist. Die Ergebnisse sind anschliessend dem SECO zu kommunizieren.

⁴ Abrufbar unter: <https://ehra.fenceit.ch/de/weisungen/>, insbesondere: Blue Book – Swiss Commercial Registry Excerpt Specification, XML Data Model (Teilrevision vom 19. Dezember 2012)

⁵ Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 4. März 2022 (SR 946.231.176.72)

3 Von der EFK geprüfte Register und wichtigste Empfehlungen

3.1 Die «öffentlichen» Register nach Bundesrecht

Grundbuch (PA 21529)⁶

In der Schweiz werden mehr als 200 Grundbücher verwaltet. Je nach Kanton liegt die Zuständigkeit bei den Gemeinden, den Bezirken oder dem Kanton.

Die EFK empfahl dem BJ, das Datenmodell für alle Grundbücher zu verbessern, indem der Interpretationsspielraum der Nutzer begrenzt wird, um so eine bessere Datenkonsolidierung und einen besseren Datenvergleich zu erzielen. Zudem sollten Datenanalysen zur Erkennung allfälliger fehlerhafter Daten entwickelt werden.

Betreibungsregister (PA 20236)

Jeder Kanton verfügt über sein eigenes Informatiksystem zur Verwaltung der Betreibungs- und Konkursverfahren (über 400 der in der ganzen Schweiz verteilten Ämter verwenden fünf verschiedene Softwarepakete). Quasi jedes Amt verwaltet seine eigene Datenbank des Schuldbetreibungs- und Konkursregisters. Die Datenbanken sind untereinander nicht vernetzt und es gibt kein zentrales Register auf Bundesebene.

Die EFK empfahl dem BJ, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, die langfristige Machbarkeit einer Vernetzung der Datenbanken der Betreibungs- und Konkursämter zu analysieren, um die Vollständigkeit der Daten der Schuldner sicherzustellen. Dies würde den Gläubigern und den Strafverfolgungsbehörden die Ermittlungen erleichtern sowie die Schuldner abschrecken, die von der aktuellen Verzettelung der Daten profitieren.

Prüfung der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters (PA 16615)

Über 600 000 Unternehmen sind in einem der 28 kantonalen Handelsregister eingetragen. Die Prüfung der EFK brachte zahlreiche Fehler in den Daten der kantonalen Handelsregister ans Licht.

Die Vielzahl der IT-Anwendungen und kantonalen Datenbanken sowie die Datenredundanz gegenüber dem Bundeszentralregister stellen die Effizienz der IT-Mittel durch die Behörden infrage. Die EFK ist der Meinung, dass eine Vereinfachung des IT-Umfelds mit einer einzigen Applikation für die schweizerischen Handelsregister insgesamt Einsparungen mit sich bringen würde und sich Probleme bei der Datenübermittlung und -Synchronisation vermeiden liessen.

Die EFK empfahl dem BJ, Massnahmen zu treffen, damit die Kantone ihre Daten korrekt erfassen und weiterleiten. Sie empfahl ausserdem, systematische Datenanalysen vorzunehmen, um die übermittelten Daten zu plausibilisieren und allfällige Fehler aufzudecken.

⁶ Alle im Folgenden erwähnten Prüfberichte sind auf der Website der EFK verfügbar.

3.2 Die anderen geprüften Register

Verfügbarkeit von medizinischen Ressourcen während der COVID-Krise (PA 19449)

Als jüngstes Beispiel befasste sich eine Evaluation mit der COVID-Krise. Die Evaluation untersuchte die Art und Weise, wie der Bund seine Beziehung zu den Kantonen gestaltet und analysierte die Schwierigkeiten, auf die die Bundesbehörden bei der Erhebung von Informationen über die verfügbaren Ressourcen (Beatmungsgeräte, Auslastung der Intensivstationen) oder das Profil der hospitalisierten COVID-Patienten stiessen.

Zurückzuführen sind diese Probleme auf das Fehlen einer einheitlichen und verbindlichen Definition der Daten, auf die Verwendung unterschiedlicher Software zwischen den Akteuren sowie auf den Widerstand gewisser Kantone, ihre Daten an die Bundesbehörden zu übermitteln. Auf Bundesebene war die App des Koordinierten Sanitätsdienstes (KSD) nicht in der Lage, eine universelle, standardisierte und mit den Softwareprogrammen in den Spitälern kompatible Standardschnittstelle anzubieten.

Die EFK empfahl dem Bundesrat, die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen, damit der KSD diese Daten erhält.

Informationssystem Verkehrszulassung (PA 17576)

Dieses System gilt als Schlüsselprojekt und wurde als solches schon mehrfach geprüft. Es zeichnet sich durch eine ausserordentlich hohe Komplexität aus. Die vom ASTRA konsolidierten Daten stammen aus nicht vereinheitlichten kantonalen Apps.

Bei ihrer letzten Prüfung im Jahr 2017 empfahl die EFK dem ASTRA, mit den Kantonen die aktuelle Aufgabenteilung und die verschiedenen Prozesse, mit denen die Fahrzeug- und Führerzulassung geregelt wird, neu zu überdenken. Ziel ist es, Redundanzen und Komplexität zu reduzieren, bevor an der Entwicklung der Bundes-App weitergearbeitet wird.

Prüfung des Asylbereichs und insbesondere der Datenqualität im ZEMIS-System (PA 15339)

2017 hatte die EFK nach ihrer Prüfung mehrere Empfehlungen abgegeben, um die Qualität der dezentral in den Kantonen erhobenen Daten zu verbessern. Dabei ging es um die Schulung der betroffenen Nutzer, aber auch um die Einführung systematischer Analysen, um wenig plausible Daten sowie allfällige Ursachen der aufgedeckten Fehler zu erkennen.

Tierverkehrskontrolle (PA 1318)

Dieser 2004 publizierte Bericht befasst sich mit dem System, das aktuell von der Identitas AG im Auftrag des Bundes verwaltet wird. Es umfasst die Erfassung, Auswertung, Evaluation und Bereitstellung von Daten über Tiere und die Pflanzenproduktion. Die verarbeiteten Daten dienen unter anderem der Prävention, Überwachung und Bekämpfung von Tierseuchen. Erbracht werden die Leistungen in erster Linie für den öffentlichen Bereich, die Landwirtschaft und die Rinderhalter.

Die damaligen Empfehlungen befassten sich bereits mit klassischen Themen. Verschiedene wichtige Daten wurden nicht gespeichert, obwohl die Verordnung über die Tierverkehrsdatenbank dies vorsieht. Durch gezielte Massnahmen könnte die Vollständigkeit der Datenbank verbessert werden. Der Inhalt der Tierverkehrsdatenbank könnte auch für andere

Dienste von Nutzen sein, vorausgesetzt, die Daten sind vollständig. Das ist jedoch nur möglich, wenn die in der Tierseuchen- und Landwirtschaftsgesetzgebung verwendeten landwirtschaftlichen Begriffe einheitlich definiert und verwendet werden.

4 Die festgestellten oder empfohlenen Best Practices

4.1 Die drei wichtigsten Empfehlungen

Die EFK hat in ihren Berichten zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen, aus denen sich die folgenden drei Best Practices herauskristallisieren.

- a) für die gesamte Schweiz zwingend geltende Datenmodelle mit eindeutigen Identifikatoren erstellen;
- b) die Qualität, Vollständigkeit und Aktualität der erfassten Daten sicherstellen;
- c) den Bundes- und Kantonsbehörden ein Zugriffsrecht auf die Daten gewährleisten.

4.2 Verschiedene Ansatzpunkte zur Umsetzung vorhanden

Anpassung des Registerharmonisierungsgesetzes

Der Bund hat mit Erlass des RHG von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht, Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register zu erlassen (Art. 65 Abs. 2 BV). Der Zweckartikel des Gesetzes (Art. 1 Abs. 1 RHG) hält fest, dass es die Vereinfachung der Datenerhebung für die Statistik durch die Harmonisierung amtlicher Personenregister (Bst. a) und des gesetzlich vorgesehenen Austauschs von Personendaten zwischen den Registern (Bst. b) bezweckt. Das Gesetz findet nur Anwendung auf die in Art. 2 RHG aufgeführten Personenregister.

Denkbar wäre einerseits eine Vergrösserung des Geltungsbereichs gemäss Art. 2 RHG auf zusätzliche Register und andererseits eine Zweckerweiterung in Art. 1 RHG auf anderweitige, empfehlenswerte Zwecke in Anlehnung an die oben erwähnten «Best Practice», welche nicht oder nur indirekt im Dienste der Verminderung des Aufwands statistischer Erhebungen stehen. Ob eine entsprechende Zweckausweitung aufgrund der verfassungsmässigen Grundlage überhaupt möglich wäre und falls ja, in welchem Umfang, müsste im Rahmen einer eingehenden Analyse untersucht werden.⁷

Neues Rahmengesetz oder Anpassung von Einzelgesetzen aufgrund bestehender Bundeskompetenzen

Der Bund hat in unterschiedlichen Rechts- und Sachbereichen umfassende oder teilweise Rechtsetzungskompetenzen (Art. 3 u. 42 Abs. 1 BV). Ist seine Kompetenz nicht auf den Erlass von Grundsätzen beschränkt, kann er auch verbindliche technische und organisatorische Vorgaben erlassen. Vorausgesetzt bleibt, dass dies mit den Grundsätzen für die

⁷ Siehe bereits Botschaft RHG BBl 2005, 445 zum Verwaltungsnutzen ausserhalb der Statistik: «Das Registerharmonisierungsgesetz wird auch im administrativen Bereich einen Nutzen beim Vollzug von gesetzlichen Aufgaben generieren, wenngleich der verfassungsmässige Rahmen auf Grund der geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen eng gesteckt ist.»

Ausübung von Bundeskompetenzen vereinbar ist, unter anderem sind das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV) und die Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben (Art. 43a Abs. 1 BV) zu wahren.⁸

In Rechts- und Sachbereichen wie beispielweise Art. 121 BV betreffend Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern, Art. 122 BV betreffend das Zivilrecht und Art. 123 BV betreffend das Strafrecht, wären weitergehende Vorgaben zu den zugehörigen Registern (Ausländerregister, Zivilstandsregister, Grundbuch, Handelsregister, Strafregister etc.) grundsätzlich möglich, mit welchen die «Best Practices» umgesetzt werden könnten. In anderen zentralen Bereichen wie z. B. bei der Bildung, Gesundheit und Sicherheit verfügt der Bund hingegen über keine oder bloss beschränkte Zuständigkeit.

Konkret wäre daher für Register, wo der Bund und nicht die Kantone zuständig ist, ein neues **Rahmengesetz** – ähnlich dem RHG – vorstellbar.

Realistischer scheint es, den Weg über die **Anpassung von Einzelgesetzen** zu wählen. Dabei könnten mit einem Musterartikel zur Registerführung und -nutzung inhaltlich die drei Hauptempfehlungen (Ziff. 4.1) umgesetzt werden. Werden einzelne Änderungen parallel in mehreren Gesetzen oder Verordnungen mit einem engen sachlicher Zusammenhang angestrebt, würde sich hierfür ein Mantelerlass anbieten.

Weitere Varianten

An dieser Stelle sollen zusätzlich noch zwei weitere Umsetzungsvarianten Erwähnung finden, welche die beiden Enden des Umsetzungsspektrums abstecken:

Wie erwähnt gibt es zahlreiche amtliche Register auf allen föderalen Ebenen. Die Bundesverfassung räumt dem Bund hingegen keine allgemeine Kompetenz ein, generelle technische und organisatorische Vorgaben zu Registern zu erlassen, die entsprechenden Kompetenzen sind nur für einzelne Rechts- und Sachbereiche vorhanden. Sollen auch weitere amtliche Register, insbesondere auch solche der Kantone, erfasst werden, wäre hierfür eine **neue Bundeskompetenz in der Verfassung** zu schaffen.⁹ Nebst dieser tiefgreifenden Variante gäbe es selbstverständlich auch weniger weitgehende Möglichkeiten zur Standardisierung und Verbesserung der Registernutzung im föderalen Staatswesen. Zu denken wäre dabei z. B. an interkantonale Vereinbarungen oder Vereinbarungen zwischen Kantonen und Bund (Art. 48 Abs. 2 BV).

Schliesslich wäre eine Verbesserung der Registernutzung über **Softlaw** vorstellbar, indem «Best Practices» vom Bund und/oder in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und anderen betroffenen Akteuren ausgearbeitet und anschliessend proaktiv verbreitet würden.

⁸ Siehe hierzu auch Gutachten EJPD/Bundesamt für Justiz, Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen vom 22. Dezember 2011, S. 4 f., abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2012-1.html>.

⁹ Ähnlich bzgl. IKT-Zusammenarbeit auch Gutachten EJPD/Bundesamt für Justiz, Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen vom 22. Dezember 2011, S. 14 f., abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2012-1.html>.

4.3 Standards und Projekte, die zur Zielerreichung beitragen könnten

Der Verein eCH hat zahlreiche Standards definiert, darunter den Standard eCH-0036 über den Datenaustausch in der Cyberadministration.

Der Standard **eCH-0036** «Best Practice für die Gestaltung des Daten- und Meldungs-austauschs» deckt ein Teil der Erwartungen vom Kapitel 4.1 über folgende Muss-Anforderungen ab:

- Es muss immer ein formales Modell existieren, das den Ausschnitt der Realität beschreibt, welcher für den Datenaustausch zwischen den Partnern relevant ist. Nur bei sehr einfachen Fällen kann darauf verzichtet werden
- Die beteiligten Partner müssen sich darauf einigen, welche Objekte des Austauschmodells von allen Partnern eindeutig identifizierbar sein müssen
- Für eindeutig identifizierbare Objekte müssen sich die beteiligten Partner auf gemeinsame Identifikatoren einigen. Sind solche nicht vorhanden, müssen neue Identifikatoren geschaffen werden
- Werden Identifikatoren verwendet, müssen deren Eigenschaften und Aufbau beschrieben sein.

Schnittstellen zur Anwendungsprogrammierung (API)

An seiner Sitzung vom 17. September 2021 wurde der Bundesrat über die Zielsetzungen der Bundesverwaltung im Bereich der elektronischen Schnittstellen und die dazu entwickelte Roadmap informiert. Die elektronischen Schnittstellen oder genauer gesagt die Schnittstellen zur Anwendungsprogrammierung (API) sind die Grundlage für digitale Dienstleistungen von Behörden in- und ausserhalb der Bundesverwaltung (Partner aus anderen Verwaltungen auf allen föderalen Ebenen, aus der Wirtschaft oder aus der breiten Öffentlichkeit).

Die API müssen sicherstellen, dass der Datenaustausch mit den Verwaltungen auf allen föderalen Ebenen und mit den internationalen Partnern reibungslos funktioniert. Ihre Entwicklung untersteht der Leitung des Bereichs Digitale Transformation und IKT-Lenkung (Bereich DTI) der Bundeskanzlei.

Programm Nationale Datenbewirtschaftung (NaDB)

Im September 2019 beschloss der Bundesrat, die Datenbewirtschaftung der öffentlichen Hand einfacher und effizienter zu gestalten: Privatpersonen und Unternehmen werden den Behörden bestimmte Angaben nur noch einmal melden müssen. Das «Once-Only»-Prinzip beruht auf der Mehrfachnutzung der Daten. Hierzu gilt es, die Daten zu harmonisieren und zu standardisieren, es muss bekannt sein, welche Daten vorhanden sind. Mit dem Programm Nationale Datenbewirtschaftung (NaDB) hat der Bundesrat das Bundesamt für Statistik (BFS) beauftragt, die notwendigen Instrumente bereitzustellen. Dazu gehören namentlich die Interoperabilitätsplattform (I14Y) und die Interoperabilitätsstelle IOS. Die Interoperabilitätsplattform I14Y erstellt den nationalen Schweizer Datenkatalog. Ihre Funktion besteht darin, die Effizienz des Datenaustausches zwischen Behörden, Unternehmen

und Personen sicherzustellen. Sie bietet einen – kontinuierlich weiterentwickelten Gesamtüberblick – der Datensätze und der Schnittstellen von Bund, Kantonen und Gemeinden und stellt in einem zentralen Katalog die entsprechenden Metadaten zur Verfügung.

Datenschutz und Register

Die Gesetzgebung zum Datenschutz dient dem Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von natürlichen Personen, deren personenbezogenen Daten bearbeitet werden. Die Grundsätze des Datenschutzes dürfen jedoch nicht die normale und gesetzlich zugelassene Tätigkeit der Behörden behindern. Es ist zum Beispiel allgemein anerkannt, dass die Erhebung von Informationen über COVID-Patienten in den Intensivstationen, über die Strafverfolgung betrügerischer Konkurse oder über die Identifikation der Immobilien im Besitz von mit Sanktionen belegten russischen Staatsangehörigen nötig sind. Die Verwaltung ist für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihr anvertrauten Kredite und Vermögenswerte verantwortlich. Sie ist von Gesetzes wegen zur Wirtschaftlichkeit verpflichtet¹⁰.

Es wäre sehr wichtig zu prüfen, inwieweit die neuen gesetzlichen Datenschutzbestimmungen, insbesondere diejenigen, die mit den neuen Artikeln 57 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG)¹¹ eingeführt wurden, unumstrittene Verwaltungsabläufe behindern oder unnötig verteuern und kompliziert machen.

¹⁰ Artikel 57 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (SR 611.0)

¹¹ BBl 2020 7397 – Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG), insbesondere das Kapitel 13 von Anhang 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG)

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 13. Februar 2022), SR 101

Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 9. Oktober 1992 (Stand am 1. Januar 2016), SR 431.01

Verordnung über das Betriebs- und Unternehmensregister (BURV) vom 30. Juni 1993 (Stand am 1. April 2022), SR 431.903

Bundesgesetz über den Schutz von Design (Designgesetz, DesG) vom 5. Oktober 2001 (Stand am 1. Januar 2022), SR 232.12

Verordnung über den Schutz von Design (Designverordnung, DesV) vom 8. März 2002 (Stand am 1. Januar 2022), SR 232.121

Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992 (Stand am 1. März 2019), SR 235.1

Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VD SG) vom 14. Juni 1993 (Stand am 16. Oktober 2012), SR 235.11

Bundesgesetz über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeoIG) vom 5. Oktober 2007 (Stand am 1. Oktober 2009), SR 510.62

Verordnung über die Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer (Geometerverordnung, GeomV), SR 211.432.261

Grundbuchverordnung (GBV) vom 23. September 2011 (Stand am 1. Juli 2020), SR 211.432.1

Handelsregisterverordnung (HRegV) vom 17. Oktober 2007 (Stand am 1. Januar 2022), SR 221.411

Verordnung über das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZV) vom 30. November 2018 (Stand am 1. Januar 2022), SR 741.58

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2022), RS 611.0

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (Stand am 2. Dezember 2019), RS 172.010

Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (Stand am 1. März 2019), RS 235.1

Bundesgesetz über das Luftfahrzeugbuch vom 7. Oktober 1959 (Stand am 1. Juni 2017), SR 748.217.1

Bundesgesetz über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (Markenschutzgesetz, MSchG) vom 28. August 1992 (Stand am 1. Januar 2022), SR 232.11

Verordnung über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (MSchV) vom 23. Dezember 1992 (Stand am 1. Januar 2022), SR 232.111

Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (Stand am 1. Januar 2022), SR 220

Bundesgesetz über die Erfindungspatente (Patentgesetz, PatG) vom 25. Juni 1954 (Stand am 1. April 2019), SR 232.14

Verordnung über die Erfindungspatente (Patentverordnung, PatV) vom 19. Oktober 1977 (Stand am 1. Januar 2022), SR 232.141

Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG) vom 18. Juni 2004 (Stand am 1. Januar 2018), SR 211.231

Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG) vom 23. Juni 2006 (Stand am 1. Januar 2022), SR 431.02

Bundesgesetz über das Schiffsregister vom 28. September 1923 (Stand am 1. Januar 2011), SR 747.11

Schiffsregisterverordnung vom 16. Juni 1986 (Stand am 1. Januar 1992), SR 747.111

Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 11. April 1889 (Stand am 1. August 2021), SR 281.1

Bundesgesetz über den Schutz von Pflanzenzüchtungen (Sortenschutzgesetz) vom 20. März 1975 (Stand am 1. Januar 2011), SR 232.16

Verordnung über den Schutz von Pflanzenzüchtungen (Sortenschutzverordnung) vom 25. Juni 2008 (Stand am 1. September 2008), SR 232.161

Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Juni 2022), SR 311.0

Strassenverkehrsgesetz (SVG) vom 19. Dezember 1958 (Stand am 1. Januar 2020), SR 741.01

Technische Verordnung des EJPD und des VBS über das Grundbuch (TGBV) vom 28. Dezember 2012 (Stand am 1. Februar 2013), SR 211.432.11

Bundesgesetz über den Schutz von Topographien von Halbleitererzeugnissen (Topographiengesetz, ToG) vom 9. Oktober 1992 (Stand am 1. Januar 2022), SR 231.2

Verordnung über den Schutz von Topographien von Halbleitererzeugnissen (Topographienverordnung, ToV) vom 26. April 1993 (Stand am 1. Januar 2022), SR 231.21

Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG) vom 17. Dezember 2004 (Stand am 1. Januar 2020), SR 961.01

Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (VGWR) vom 9. Juni 2017 (Stand am 1. April 2022), SR 431.841

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2022), SR 210

Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 (Stand am 1. Januar 2022), SR 272

Zivilstandsverordnung (ZStV) vom 28. April 2004 (Stand am 1. Januar 2022), SR 211.112.2

Parlamentarische Vorstösse

15.3267 – Bürokratieabbau durch die Harmonisierung der Betreibungsregister, vom NR Thomas Maier am 19.03.2015 eingereichte Interpellation

15.3320 – Gegen die schleichende Privatisierung des Grundbuchs, vom NR Hans Egloff am 20.03.2015 eingereichte Motion

16.3199 – Harmonisierung der Betreibungsregister, vom NR Jürg Grossen am 18.03.2016 eingereichte Interpellation

16.3335 – Missbrauch von Betreibungsregisterauszügen stoppen, vom NR Martin Candinas am 27.04.2016 eingereichte Motion

18.3992 – Für ein schweizweites Betreibungsregister, vom NR Benjamin Roduit am 27.09.2018 eingereichte Motion

19.3549 – Bürokratieabbau dank wirksamen Online-Handelsregisterauszügen, vom SR Andrea Caroni am 05.06.2019 eingereichte Interpellation

19.4338 – Einführung eines schweizeit vollständigen Betreibungsregisterauszuges, vom NR Martin Candinas am 29.09.2019 eingereichte Motion

20.3066 – Handelsregister. Auf Zefix verlässliche und rechtswirksame Informationen veröffentlichen, vom NR Philippe Nantermod am 09.03.2020 eingereichte Motion

21.4570 – Harmonisierung der Betreibungsregister. Gibt es irgendwelche Aktualisierungen? Vom NR Fabio Regazzi am 16.12.2021 eingereichte Interpellation

Bundesblatt

BBl 2020 7397 – Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG), insbesondere Kapitel 13 von Anhang 1 zur Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)

Anhang 2: Abkürzungen

API	Schnittstellen zur Anwendungsprogrammierung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BBI	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
DTI	Digitale Transformation und IKT-Lenkung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EHRA	Eidgenössisches Amt für das Handelsregister
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FHV	Finanzhaushaltverordnung
I14Y	Interoperabilitätsplattform
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
KSD	Koordinierter Sanitätsdienst der Schweizer Armee
NaDB	Nationale Datenbewirtschaftung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem