

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



Projektprüfung Nationaler Adressdienst

Bundesamt für Statistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	317.23619
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key points	10
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Grundlagen und Herausforderungen	16
2.1 Die Einwohnerdienste verantworten die Datenqualität, das Melderecht ist kantonal geregelt.....	16
2.2 NAD im strategischen Gesamtkontext, Rahmenbedingungen	17
3 Das Projekt Nationaler Adressdienst	19
3.1 Nutzen und Mehrwert müssen geschärft werden	19
3.2 Ein Zielbild zum Gesamtsystem fehlt, Sicherheitsfragen sind zu klären	21
3.3 Projektsteuerung / -führung müssen verstärkt werden.....	23
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	27
Anhang 2: Abkürzungen	28
Anhang 3: Glossar	29

Projektprüfung Nationaler Adressdienst

Bundesamt für Statistik

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesamt für Statistik hat das Projekt für einen Nationalen Adressdienst (NAD) im Jahr 2018 gestartet. Vorleistungen sind im Zeitraum von 2016 bis 2018 bereits durch das Bundesamt für Justiz erbracht worden. Mit dem NAD sollen Behörden sowie Dritte, die einen gesetzlichen Auftrag wahrnehmen, künftig die Wohnadresse sämtlicher in der Schweiz niedergelassener natürlicher Personen abfragen können. Mit der schweizweiten Adressabfrage sollen die schriftliche Kommunikation und die Bestimmung der Zuständigkeiten für Behördenprozesse effizienter abgewickelt werden können. Das Projekt wurde 2017 in den Massnahmenplan Digitale Verwaltung Schweiz (ehemals E-Government Schweiz) aufgenommen. Die Projektfinanzierung ist seit 2022 durch die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) gesichert. Das Gesamtbudget des Projekts beträgt 9,8 Millionen Franken. Das Projekt befindet sich in der Konzeptphase. Der Projektabschluss ist für Ende 2026 geplant.

Das Projekt NAD adressiert eine zentrale Herausforderung im föderalen Kontext: das behördenübergreifende Datenmanagement. Die gewonnenen Erkenntnisse und erprobten Ansätze dürften auch für zukünftige Vorhaben wegweisend sein.

Das Teilprojekt Rechtliche Grundlagen verantwortet die Inkraftsetzung des neuen Bundesgesetzes über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG) und die ADG-Verordnung. Bei diesem Teilprojekt kam es zu Verzögerungen. Die darauffolgende Neuplanung im Sommer 2023 führte zu einer Verschiebung des Projektabschlusses. Der Start der Umsetzungsarbeiten wurde deswegen auf das zweite Quartal 2024 verschoben. Um das Budget zu entlasten, wurden die Projektarbeiten auf ein Minimum reduziert. Dem ADG steht die parlamentarische Beratung noch bevor. Die Bewertungen und Empfehlungen des Berichts basieren auf der Annahme, dass Anpassungen oder Ergänzungen des ADG keine grundlegenden Anpassungen des Projektauftrags nach sich ziehen.

Die Schärfung des Business Cases steht noch aus. Sie wäre für eine wirksame Projektsteuerung und Vermarktung des Dienstes aber notwendig. Darüber hinaus hat das Projekt wichtige Stakeholder zum Prüfzeitpunkt unzureichend eingebunden. Die Projektsteuerung und -führung müssen gestärkt werden. Eine strategische Einbettung des NAD in den übergeordneten Gesamtkontext der Stammdatenverwaltung natürlicher Personen fehlt.

Das Stakeholdermanagement muss gestärkt werden

Die Stakeholder des Projekts sind zahlreich und heterogen. Es fehlt ein proaktives Stakeholdermanagement, welches die rechtzeitige Erfassung und Priorisierung der Kernanforderungen ermöglicht, und ein wirksames Service-Marketing unterstützt. Der bisherige Einbezug der Stakeholder hat sich primär auf die Vertretung der Kantone und die Anforderungen an die Datenlieferungen beschränkt. Die weiteren beteiligten Gruppen (Gemeinden, Dritte mit einem gesetzlichen Auftrag, Bundesverwaltung) sind im Projektteam kaum vertreten. Der Dienst NAD kann nur dann erfolgreich werden, wenn er genutzt wird. Dazu ist es nötig, dass

der Dienst die Erwartungen und Bedürfnisse sämtlicher Stakeholdergruppen – insbesondere der gebührenpflichtigen – erfüllt. Weil die Projektleitung sich für eine agile Umsetzung entschieden hat, ist eine frühzeitige Einbindung der Beteiligten erfolgskritisch.

Ein Zielbild zum Gesamtsystem fehlt und Sicherheitsanforderungen müssen überprüft werden

Auf strategischer Ebene stimmen die Ziele des Bereiches Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei sowie der DVS zum Thema Stammdaten natürlicher Personen weitgehend überein. Ein abgestimmtes Zielbild zum Gesamtsystem sowie eine koordinierte Massnahmenplanung bestehen aber noch nicht. Die spätere Integration des NAD in die umfassendere Ziellösung ist somit nicht erkennbar. Auch die Abstimmung mit laufenden und geplanten Aktivitäten im Bereich Daten-Governance ist erfolgskritisch.

Die Schutzbedarfsanalyse des NAD berücksichtigt die aktuellen Erkenntnisse nicht und muss aktualisiert werden.

Die Steuerung und Führung des Projekts müssen gestärkt werden

Es fehlt eine aktive Unterstützung des Projekts durch dessen Qualitäts- und Risikomanager (Projekt QRM). Dieser müsste eine regelmässige und unabhängige Einschätzung der Risikolage abgeben. Das Risikomanagement muss eine breitere Unterstützung im Projektausschuss (PAS) erfahren sowie eine grössere Wirkung erzielen. Die Risiken sind stets einem Verantwortlichen zuzuweisen.

Die Berichterstattung über das Projekt muss verbessert werden. Auch eine Roadmap, die das Management der Abhängigkeiten unter den Projektaktivitäten begünstigt, ist zu empfehlen. Der PAS muss seine Steuerungsrolle wahrnehmen können, indem er zeitnah und regelmässig mit den nötigen Informationen bedient wird.

Zum Prüfzeitpunkt war nicht klar, welche Funktionalitäten mit der Ersteinführung und beim Projektabschluss zu erwarten sind. Die Planung sowie die finanzielle Budgetierung sind daher nicht belastbar. Umfang und Inhalt des Projektes müssen baldmöglichst festgelegt und eine Überprüfung der Planung und Finanzierung sichergestellt werden.

Audit du projet Service national des adresses

Office fédéral de la statistique

L'essentiel en bref

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a lancé le projet Service national des adresses (SNA) en 2018, dans le sillage des travaux menés par l'Office fédéral de la justice de 2016 à 2018. Le projet NSA permettra à terme aux autorités et aux tiers légalement mandatés de rechercher l'adresse de domicile de toute personne physique résidant en Suisse. La mise en place d'un système national de consultation des adresses vise à gérer plus efficacement la communication écrite et la détermination des compétences pour les processus administratifs. Le projet SNA a été intégré en 2017 dans le plan de mesures de l'organisation Cyberadministration suisse. Ayant repris le flambeau en 2022, l'Administration numérique suisse (ANS) pourvoit depuis lors également à son financement. Le projet est doté d'un budget total de 9,8 millions. Actuellement dans sa phase de conception, il devrait s'achever à la fin de l'année 2026.

Le projet SNA s'attelle à un défi central dans le contexte fédéral : la gestion des données entre autorités. Les connaissances acquises et les approches testées devraient ouvrir la voie pour les projets à venir.

Le sous-projet Bases juridiques, chargé de la mise en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques (loi sur le service national des adresses [LSAdr]) ainsi que de l'ordonnance correspondante, a connu des retards. Dans la nouvelle planification réalisée en été 2023, la clôture du projet a ainsi été reportée et le début des travaux de mise en œuvre repoussé au deuxième trimestre de 2024. Afin d'alléger le budget, les travaux de projet ont été réduits au minimum. La LSAdr devant encore être examinée par le Parlement, les évaluations et recommandations figurant dans le rapport se fondent sur l'hypothèse que les adaptations et ajouts apportés à la LSAdr n'entraîneront pas de modifications majeures du mandat de projet.

Bien que nécessaire à un pilotage efficace du projet et à la commercialisation du service, une analyse de rentabilisation approfondie fait encore défaut. De plus, au moment de l'audit, le projet n'avait pas impliqué de manière satisfaisante d'importantes parties prenantes. Le pilotage et la conduite du projet doivent également être renforcés. Il manque enfin une intégration stratégique du SNA dans le contexte général de la gestion des données de base des personnes physiques.

Gestion des parties prenantes à renforcer

Les parties prenantes sont nombreuses et diverses au sein du projet. Une gestion proactive de ces dernières permettrait de saisir et de prioriser en temps utile les exigences fondamentales, tout en soutenant un marketing efficace du service. Pourtant, jusqu'ici, l'implication des parties prenantes s'est résumée en premier lieu à la représentation des cantons et à la définition des exigences pour la livraison des données. Les autres cercles d'utilisateurs (communes, tiers chargés de mandats légaux, administration fédérale) sont peu représentés au sein de l'équipe de projet. Or un SNA réussi est un SNA utilisé. Pour cela, il est crucial

que le service réponde aux attentes et besoins de l'ensemble des parties prenantes, notamment celles qui devront s'acquitter d'un émolument. La direction du projet s'étant prononcée pour une mise en œuvre agile, l'implication en amont des personnes concernées est donc essentielle à la réussite du projet.

Absence de modèle cible pour l'ensemble du système et des exigences de sécurité à revoir

En ce qui concerne les données de base des personnes physiques, les objectifs stratégiques du secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique de la Chancellerie fédérale et ceux de l'ANS concordent dans une large mesure. On cherchera par contre en vain un modèle cible harmonisé de l'ensemble du système et une planification coordonnée des mesures. L'intégration ultérieure du SNA dans une solution plus large n'est ainsi pas visible. Son harmonisation avec les activités en cours et planifiées dans le domaine de la gouvernance des données est également essentielle à la réussite du projet.

L'analyse des besoins en sécurité du SNA, qui ne tient pas compte des connaissances les plus récentes, doit également être mise à jour.

Pilotage et conduite du projet à renforcer également

Il manque un soutien actif au projet par son gestionnaire de la qualité et des risques (projet QRM). Celui-ci devrait fournir une évaluation régulière et indépendante de la situation en matière de risques. La gestion des risques doit bénéficier d'un soutien plus large au sein du comité de projet et son influence doit être accrue. Les risques eux-mêmes doivent toujours être attribués à un responsable.

Il convient d'améliorer les rapports sur le projet. Une feuille de route favorisant la gestion des interdépendances entre les activités du projet est aussi recommandée. Pour pouvoir assumer son rôle, le comité de pilotage doit recevoir les informations nécessaires en temps utile et de manière régulière.

Au moment de l'audit, les fonctionnalités attendues lors de la première introduction du système et celles qui apparaîtront à l'issue du projet n'étaient pas encore établies clairement. La planification ainsi que la budgétisation financière ne sont donc pas fiables. L'étendue et le contenu du projet doivent être définis dans les meilleurs délais et une vérification de la planification et du financement doit être assurée.

Texte original en allemand

Verifica del progetto servizio nazionale degli indirizzi

Ufficio federale di statistica

L'essenziale in breve

Nel 2018 l'Ufficio federale di statistica ha avviato un progetto per l'istituzione di un servizio nazionale degli indirizzi (SNI). I primi lavori in tal senso sono già stati realizzati dall'Ufficio federale di giustizia nel periodo 2016–2018. In futuro, grazie all'SNI, le autorità e altri enti che assolvono un mandato legale potranno consultare l'indirizzo di tutte le persone fisiche domiciliate in Svizzera. La consultazione degli indirizzi a livello nazionale si prefigge di rendere più efficienti la comunicazione scritta e la determinazione delle competenze nel quadro dei processi delle autorità. Nel 2017 il progetto è stato ripreso nel piano di misure dell'Amministrazione digitale Svizzera (ADS, ex e-government Svizzera). Dal 2022 il finanziamento del progetto, il cui budget complessivo ammonta a 9,8 milioni di franchi, è garantito dall'ADS. Il progetto è in fase di preparazione e la sua conclusione è prevista per la fine del 2026.

Con la gestione dei dati trasversale a tutte le autorità, il progetto SNI rappresenta una sfida centrale a livello federale. Le conoscenze acquisite e gli approcci collaudati fungeranno da orientamento anche per progetti futuri.

Il sottoprogetto Basi legali, concernente l'entrata in vigore della nuova legge federale sul sistema nazionale di consultazione degli indirizzi delle persone fisiche (legge sul servizio nazionale degli indirizzi, LSI) e la pertinente ordinanza, ha subito ritardi. La nuova pianificazione, effettuata successivamente nell'estate 2023, ha comportato un differimento nella chiusura del progetto. L'inizio dei lavori di implementazione è stato quindi posticipato al secondo trimestre del 2024. I lavori di progetto sono stati ridotti al minimo per sgravare il budget. La LSI sarà oggetto delle deliberazioni parlamentari. Le valutazioni e le raccomandazioni contenute nel pertinente rapporto si basano sul presupposto che eventuali modifiche o aggiunte alla LSI non comporteranno modifiche sostanziali del mandato di progetto.

Sebbene sia necessario ai fini di una gestione efficace del progetto e alla commercializzazione del servizio, il business case non è ancora stato perfezionato. Al momento della verifica, inoltre, diversi attori importanti non erano stati sufficientemente integrati nel progetto. La gestione e la direzione del progetto devono essere rafforzate. Manca infine un'integrazione strategica dell'SNI nel contesto generale della gestione dei dati di base delle persone fisiche.

La gestione degli attori deve essere rafforzata

Il progetto vede coinvolti numerosi e diversi attori. Manca una gestione proattiva degli attori che consenta d'identificare e prioritizzare in tempo utile i requisiti fondamentali e sostenga un marketing efficace del servizio. Finora l'integrazione degli attori si è limitata principalmente alla rappresentanza dei Cantoni e alla definizione di requisiti relativi alla fornitura dei dati. Gli altri attori coinvolti (Comuni, terzi con mandato legale, Amministrazione federale) sono poco rappresentati nel team di progetto. L'SNI sarà efficiente solo se verrà utilizzato. A tal fine, è necessario che il servizio soddisfi le aspettative e le esigenze di tutti i

gruppi di attori, in particolare di coloro che ne usufruiranno a pagamento. Poiché la direzione del progetto ha optato per un'attuazione agile, il coinvolgimento tempestivo dei partecipanti è fondamentale per la riuscita del progetto.

Mancanza di obiettivi chiari per l'intero sistema e necessità di verificare i requisiti di sicurezza

A livello strategico, gli obiettivi del settore Trasformazione digitale e della governance delle TIC della Cancelleria federale sono pienamente in linea con quelli dell'ADS concernenti i dati di base. Tuttavia mancano obiettivi comuni per l'intero sistema e una pianificazione coordinata delle misure. L'integrazione successiva dell'SNI in una soluzione più ampia non è quindi ancora stata raggiunta. Anche il coordinamento con le attività in corso e pianificate nel settore della governance dei dati è fondamentale per la riuscita del progetto.

L'analisi del bisogno di protezione dell'SNI non tiene conto dei risultati attuali e deve essere aggiornata.

La gestione e la direzione del progetto devono essere rafforzate

Manca un supporto fattivo del progetto da parte del responsabile della gestione della qualità e dei rischi (progetto QRM). Quest'ultimo dovrebbe fornire una valutazione regolare e indipendente sui rischi. La gestione dei rischi deve poter contare su un supporto più ampio all'interno del comitato di progetto e produrre un effetto maggiore. I rischi devono sempre essere affidati a un responsabile.

La qualità dei rapporti sul progetto deve essere migliorata. Si raccomanda anche di adottare una roadmap che favorisca la gestione delle dipendenze tra le attività del progetto. Per essere in grado di svolgere la sua funzione, il comitato di progetto deve ricevere regolarmente e in tempo utile le informazioni necessarie.

Al momento della verifica non era chiaro quali fossero le funzionalità a seguito della prima introduzione e della conclusione del progetto. La pianificazione e la preventivazione non sono quindi affidabili. Il volume e il contenuto del progetto devono essere definiti al più presto e occorre garantire una verifica della pianificazione e del finanziamento.

Testo originale in tedesco

Project audit of the National Address Service

Federal Statistical Office

Key points

The Federal Statistical Office launched the project for a National Address Service (NAS) in 2018. Preliminary work was already carried out by the Federal Office of Justice between 2016 and 2018. In future, the NAS will enable authorities and third parties with a legal mandate to query the residential address of all natural persons resident in Switzerland. The Switzerland-wide address query service should facilitate more efficient written communication and help determine responsibilities for official processes. The project was included in the Digital Public Services Switzerland action plan (formerly eGovernment Switzerland) in 2017. Project funding has been ensured by Digital Public Services Switzerland (DPSS) since 2022. The total budget for the project is CHF 9.8 million. The project is currently in the concept phase and project completion is planned for the end of 2026.

The NAS project addresses a key challenge in the federal context: cross-authority data management. The findings and tried-and-tested approaches are also likely to lead the way for future projects.

The legal basis sub-project is responsible for the entry into force of the new Federal Act on the National Address Query System for Individuals (Address Service Act, ASA) and the ASA Ordinance. There were delays in this sub-project. The resulting rescheduling in summer 2023 led to the project completion date being postponed. The start of implementation work was therefore postponed to the second quarter of 2024. Project work was reduced to a minimum in order to relieve budgetary pressure. The ASA is yet to be discussed by Parliament. The assessments and recommendations in the report are based on the assumption that adjustments or additions to the ASA will not result in any fundamental changes to the project mandate.

The business case has yet to be finalised. However, this is necessary for effective project management and marketing of the service. In addition, at the time of the audit, the project did not sufficiently involve key stakeholders. Project management and leadership need to be strengthened. The NAS is not strategically embedded in the overall context of master data management for natural persons.

Stakeholder management needs to be strengthened

The project stakeholders are numerous and diverse. There is a lack of proactive stakeholder management that enables the timely identification and prioritisation of core requirements, and that supports effective service marketing. Stakeholder involvement to date has been limited primarily to representatives from the cantons and the requirements for data delivery. The other groups involved (communes, third parties with a legal mandate, Federal Administration) are poorly represented in the project team. The NAS can be successful only if it is actually used. This requires the service to fulfil the expectations and needs of all stakeholder groups – especially those subject to fees. Since the project management has opted for agile implementation, involving the stakeholders at an early stage is critical to success.

There is no target vision for the overall system and security requirements need to be reviewed

At a strategic level, the objectives of the Federal Chancellery's Digital Transformation and ICT Steering Sector and the DPSS regarding the master data of natural persons are largely aligned. However, there is no harmonised target vision for the overall system or coordinated planning of measures as yet. The subsequent integration of the NAS into the more comprehensive target solution is therefore not apparent. Coordination with ongoing and planned data governance activities is also critical to success.

The NAS's protection needs analysis does not take current findings into account and needs to be updated.

Project management and leadership must be strengthened

There is a lack of active support for the project from its quality and risk manager (QRM project). He should provide a regular and independent assessment of the risk situation. Risk management must be given broader support in the project committee and be more effective. Risks must always be assigned to a responsible person.

Project reporting must be improved. A roadmap that favours the management of dependencies between project activities is also recommended. The project committee must be able to fulfil its steering role by being provided with the necessary information promptly and on a regular basis.

At the time of the audit, it was unclear which functionalities were to be expected with the initial launch and at the end of the project. The planning and financial budgeting are therefore not reliable. The scope and content of the project must be defined as soon as possible, and a review of its planning and financing must be ensured.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Statistik

Die generelle Stellungnahme wurde gemeinsam vom Bundesamt für Statistik BFS, dem Bereich DTI der Bundeskanzlei BK und der Geschäftsstelle der Digitalen Verwaltung Schweiz DVS erarbeitet und gibt die gemeinsame Position wieder.

Adressen sind die unverzichtbare Grundlage von fast allen Verwaltungsprozessen. Mit dem nationalen Adressdienst NAD soll ein Dienst geschaffen werden, der die Adressdaten der Einwohnerkontrollen der Gemeinden und Kantone auf nationaler Ebene spiegelt und diese den berechtigten Verwaltungsstellen zur Verfügung stellt. Der NAD stellt dabei einen wichtigen Baustein für die Digitalisierung der Verwaltung dar und soll einen effizienten Weg schaffen, Schnittstellen, Integration und Berechtigungsverwaltung einmalig zu implementieren und gemeinschaftlich zu nutzen, statt die Datenbestände der Einwohnerdienste im Rahmen von weiteren Gesetzen separat als Datenquellen zu erschliessen.

Der NAD hat eine Entlastung der Verwaltung mit geschätzten jährlichen Netto-Einsparungen von 7 Mio. Franken zur Folge und erzeugt gleichzeitig einen erheblichen qualitativen Mehrwert, unter anderem durch Beschleunigung der Verwaltungsprozesse, bessere Datenqualität und einheitlichere Verwaltungspraxis. Für die Bürgerinnen und Bürger erhöht der NAD die Rechtssicherheit bei Verwaltungsverfahren durch einheitliche und zuverlässige Adressdaten, die zudem nicht bei allen Verwaltungseinheiten separat aktualisiert werden müssen (once-only).

Das Projekt NAD befindet sich noch in einer frühen Projektphase (vor Abschluss der Konzeptionsphase nach HERMES). Nach intensiven Vorabklärungen mit allen beteiligten Partnern, die auch eine breite Vernehmlassung beinhaltete, standen in der Initialisierungsphase zunächst die Finalisierung des Gesetzesentwurfs zum Adressdienstgesetz und der begleitenden Botschaft sowie die Sicherstellung der Projektfinanzierung im Zentrum.

Auf Basis der Leistungsvereinbarung des BFS mit der DVS wurde gemeinschaftlich eine Risikoabwägung für die Konzeptphase vorgenommen und ein haushälterischer Umgang mit Ressourcen bis zum Abschluss des noch offenen politischen Prozesses entschieden. Zentrales Ziel der Konzeptphase war zunächst die Implementierung eines Prototyps in Zusammenarbeit mit den Kantonen, der insbesondere für die Klärung der Funktionalitäten, für das Verhalten bei Adressinkonsistenzen sowie für die Kommunikation mit den zukünftigen Nutzern des NAD nützlich ist und später in das Hauptprodukt NAD integriert werden kann. Nach dessen Fertigstellung wurde in der zweiten Jahreshälfte 2023 das Stakeholdermanagement, auch mit zukünftigen Nutzergruppen, intensiviert. Die grundsätzliche Herangehensweise wurde von den Stakeholdern stets unterstützt und der NAD beantwortet einen dringenden Bedarf bei den Partnern. Das Projekt NAD erhält daher breite Unterstützung.

Zum Prüfzeitpunkt der EFK wurde das Adressdienstgesetz ADG in den eidgenössischen Räten beraten. Dabei entstanden divergierende politische Positionen. Auf die intensiven Beratungen hat das Projekt mit Anpassungen in der Projektzusammensetzung und im Projektablauf reagiert. Seit Ende Februar 2024 wurde das operative Team auf ein Minimum reduziert – nur der Projektleiter ist derzeit noch im Projekt beschäftigt. Er unterstützt den politischen Prozess und ist für das laufende Projektmanagement zuständig. Zur Information politischer Entscheidungsträger und zur Kommunikation mit Stakeholdern wurde ein Faktenblatt erstellt.

Erst wenn das ADG durch die Räte angenommen wird und der NAD grünes Licht bekommt, wird das Projekt die operativen Arbeiten wieder aufnehmen: Es werden weitere technische Grundlagen erarbeitet, das Ramp-Up für die Realisierungsphase ab 2025 sichergestellt und der Austausch mit Stakeholdern wieder aufgenommen. Die Massnahmen zur Beantwortung der projektspezifischen Empfehlungen der EFK können dann ebenfalls bei Wiederaufnahme der Arbeiten im Projekt NAD gestartet werden.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Zur Abwicklung von Behördenprozessen wird immer wieder die Wohnadresse einer natürlichen Person benötigt. Bspw. benötigt die Behörde die Wohnadresse für den Schriftverkehr oder für die Ermittlung der Zuständigkeit.

Bereits seit 2011 gab es verschiedene parlamentarische Vorstösse für einen nationalen Adressdienst (NAD). In einem Bundesratsbericht von 2014 wurde die Problematik erläutert. Verschiedene Lösungswege für die Schaffung eines solchen Dienstes wurden darin aufgezeigt. Zum Kreis der Nutzenden sollen ausschliesslich Behörden sowie Dritte mit gesetzlichem Auftrag gehören.

Das NAD soll primär eine Optimierung von Behördenprozessen ermöglichen. Darüber hinaus soll auch die Adressverwaltung vereinfacht, die Datenqualität verbessert, die Verwaltungspraktiken vereinheitlicht und die Transparenz in Bezug auf die Datenverwendung erhöht werden.

2017 wurde das Bundesamt für Justiz (BJ) mit der Erarbeitung einer neuen gesetzlichen Grundlage beauftragt. E-Government Schweiz hat daraufhin im Auftrag des BJ den Aufbau des NAD als strategisches Projekt im Schwerpunktplan aufgenommen. Die Arbeiten wurden im Mai 2018 gestartet.

Auf die Einhaltung des neuen Datenschutzgesetzes wird ausdrücklich im Entwurf zum Adressdienstgesetz (E-ADG) hingewiesen.

Im Projektauftrag, der am 12.04.2021 vom Auftraggeber genehmigt wurde, sind drei Hauptziele festgehalten:

- die rechtlichen Grundlagen für die Bereitstellung des NAD sind in Kraft
- das System für den Abruf von Adressdaten ist entwickelt und steht zur Verfügung
- die Organisation rund um die Servicebereitstellung ist aufgebaut und arbeitsfähig.

Der vom BJ erarbeitete E-ADG sieht vor, dass das Bundesamt für Statistik (BFS) für die Umsetzung des NAD zuständig ist. Die Projektarbeiten sind auf drei Teilprojekte aufgeteilt: Rechtliche Grundlagen, Technische Umsetzung sowie Parlamentarischer Prozess und Kommunikation. Der E-ADG und die Botschaft zum ADG konnten für die parlamentarischen Beratungen im Erstrat im Dezember 2023 freigegeben werden. Mit der Freigabe wurde das Teilprojekt Parlamentarischer Prozess und Kommunikation beendet. Die Unsicherheiten, die mit dem Rechtssetzungsprozess verbunden sind, stellen eine grosse Herausforderung für die Projektabwicklung dar.

Zeitgleich zum Entscheid über den Aufbau des NAD mit aktuellen Daten hat sich die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) Mitte 2022 zur Finanzierung des Projektes verpflichtet, bis es Ende 2026 abgeschlossen ist. Das Budget beträgt 9,8 Millionen Franken.

Seit 2022 fungiert das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) als Realisierungspartner des Projekts NAD. Im Sommer 2023 konnte gemäss der Umsetzungsvereinbarung DVS 2022 ein Prototyp NAD realisiert werden.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist die Beurteilung, ob das Projekt zielführend aufgesetzt ist und auf einem wirtschaftlichen Business Case basiert. Es wurden folgende Fragen für die Prüfung definiert:

- Werden der Bedarf des Bundes und die Nutzerbedürfnisse identifiziert und angemessen adressiert?
- Werden mögliche Synergien, Zielkonflikte oder Doppelspurigkeiten zwischen dem Projekt und den drei föderalen Ebenen identifiziert und in geeigneter Weise behandelt?
- Ist das Projekt zielführend aufgesetzt und geführt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Michelle Desmond (Revisionsleiterin) und Daniel Wyniger vom 13. November bis 15. Dezember 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Bernhard Hamberger. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung. Von besonderer Bedeutung für das Projekt dürfte die Verzögerung beim Rechtssetzungsprozess des E-ADG sein. Während der Ständerat die Vorlage in der Wintersession angenommen hatte, wurde sie vom Nationalrat am 29.02.2024 zur Überarbeitung an den Bundesrat zurückgewiesen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom Bundesamt für Statistik umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 24. April 2024 statt. Teilgenommen haben: der Stellvertretende Direktor des BFS, der Product Owner NAD, der Projektleiter NAD, der Leiter ICT-Koordination DVS, ein Vertreter des DTI und Mitglied des Fachausschusses NAD, der Mandatsleiter der EFK, der Federführende der EFK, die Revisionsleiterin der EFK sowie ein Mitglied des Prüfteams der EFK.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Grundlagen und Herausforderungen

2.1 Die Einwohnerdienste verantworten die Datenqualität, das Melderecht ist kantonal geregelt

2018 wurde entschieden, den NAD auf Basis bestehender Einwohnerdaten gemäss Registerharmonisierungsgesetz (RHG) aufzubauen. Der E-ADG sieht die dazu erforderlichen Regelungen vor. Gemäss RHG liefern die Kantone quartalsweise ihre Daten für statistische Auswertungen an das BFS. Mehrere Rückmeldungen bei der Vernehmlassung des ADG haben ergeben, dass die Aktualität der RHG-Daten für einen nationalen Abfragedienst nicht ausreichen.

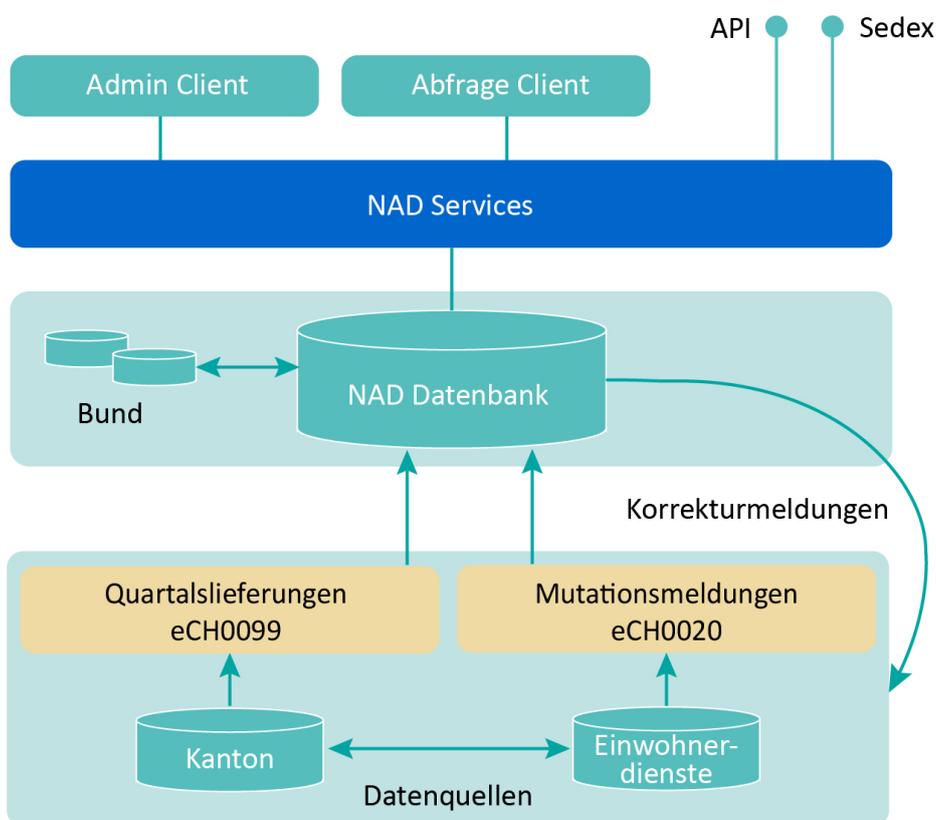


Abbildung 1 : Architektur des Nationalen Adressdienstes (Quelle: BFS, vereinfachte Darstellung EFK)

Darauf erteilte der Bundesrat einen Auftrag zur Klärung der Lösungsvarianten. Mit der im Prüfbericht 2022 beschriebenen Lösung, den NAD mit aktuellen Daten¹ aufzubauen, stieg die Komplexität sowie der Umsetzungsaufwand des Projektes NAD deutlich.

Dies bedingte eine Neuplanung: Die Einführung des Dienstes musste auf Mitte 2025 verschoben werden. Verzögerungen im Rechtssetzungsprozess im Sommer 2023 haben zu einer weiteren Verschiebung der Einführung auf das zweite Quartal 2026 geführt. Das BFS hat

¹ RHG-Daten und tägliche Mutationsmeldungen (gemäss eCH-00020)

daraufrin als Risikominderungsmassnahme und in Absprache mit dem Finanzierungspartner DVS beschlossen, die Projektarbeiten für eine Übergangszeit von neun Monaten (d. h. bis zum zweiten Quartal 2024) auf ein Minimum zu reduzieren.

Eine weitere Herausforderung zur Erreichung einer zufriedenstellenden Datenaktualität ist die Tatsache, dass das Melderecht kantonal geregelt ist. Solange unterschiedliche Vorgaben und Fristen für die An- und Abmeldung bestehen, müssen punktuelle Abweichungen zwischen den Datenbeständen des NAD, den kantonalen Adressregistern sowie den Einwohnerregistern in Kauf genommen werden. Dieser Sachverhalt wird durch komplexe Datenflüsse in der Registerlandschaft verschärft.

Beim NAD handelt es sich um eine reine Wiedergabe von Adressdaten der Gemeinden und Kantone. Analog zu den RHG-Daten gilt für die Mutationsmeldungen, dass der NAD selber keine Fehlerkorrekturen vornehmen wird. Die Verantwortung für die Datenqualität bleibt weiterhin bei den Einwohnerdiensten. Der Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) befürchtet darum einen starken Anstieg der Arbeitslast für die Bearbeitung von Korrekturmeldungen. Das Projekt plant, die Validierungsregeln für die Mutationsmeldungen in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu definieren. Die Weiterentwicklung des NAD bleibt hinsichtlich der Datenqualität und auch der Nutzung weiterer Datenquellen möglich. Hingegen wird der NAD nicht dem Anspruch an ein Register und der damit verbundenen behördlichen Wahrheit genügen können.

Der NAD muss gemäss E-ADG selbsttragend sein, d. h. die Betriebs- und Weiterentwicklungskosten sollen mit einer Gebührenerhebung gedeckt werden. Implizit sind daher mit einer Gebührenpflicht gesteigerte Erwartungen an die Datenqualität und -aktualität verbunden. Ausgenommen von der Gebührenpflicht sind die Datenlieferanten.

2.2 NAD im strategischen Gesamtkontext, Rahmenbedingungen

Im März 2022 beauftragte der Bundesrat das BFS mit der Prüfung des Rechtssetzungsbedarfs sowie dem Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung natürlicher Personen auf Bundesebene. Im November 2023 hat das BFS der Generalsekretärenkonferenz (GSK) einen Entwurf des Zwischenberichts über die Abklärung des Rechtssetzungsbedarfs zur Information zugestellt. Er war zusammen mit dem Bereich Digitale Transformation und IKT Lenkung (DTI) der Bundeskanzlei erstellt worden. Im Zwischenbericht waren zwei Lösungsvarianten beschrieben: erstens die Erweiterung des bestehenden RHG oder zweitens die Erarbeitung eines neuen Gesetzes. Als Datenquellen sollten die bestehenden Bundesregister (bspw. Informationssystem Unique Person Identification, Infostar) sowie die RHG-Daten dienen. Dazu würden voraussichtlich auch Anpassungen an den Verordnungen der Bundesregister notwendig. Bis Ende 2024 wird das BFS einen Bericht an den Bundesrat mit einer Analyse der Rechtssetzungsvarianten ausarbeiten.

DTI präferiert eine Lösung mit der gemeinsamen Datenbewirtschaftung von Stammdaten natürlicher Personen über die drei Behördenstufen (Bund, Kantone, Gemeinden). Diese steht in Einklang mit dem Massnahmenplan 2024–2027 von DVS zum Prozess Behördenübergreifende Stammdatenverwaltung aufbauen. DVS betrachtet das Projekt NAD auch als Teil dieses Prozesses.

Der Umfang einer solchen umfassenden Lösung geht deutlich über den Rahmen des ursprünglichen Bundesratsauftrags an das BFS hinaus, weshalb sie im Zwischenbericht keine Erwähnung findet. Der Bereich DTI empfiehlt ein Zielbild in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten für eine umfassende Lösung zu erstellen.

Grundvoraussetzung einer gemeinsamen Bewirtschaftung von Personenstammdaten ist die Etablierung eines minimalen behördenübergreifenden Standards für Daten-Governance. Das Fachgremium Daten Management / Daten Interoperabilität des Bunds befasst sich koordinierend mit dem Thema Stammdaten. Es verfügt aber über kein Weisungsrecht den Kantonen und Gemeinden gegenüber. Immerhin bestehen Möglichkeiten zur Abstimmung mit dem Koordinationsgremium Datenmanagement der Kantone.

Beurteilung

Die Entscheidung des BFS, die Projektarbeiten im Sommer 2023 vorübergehend zurückzuführen, d. h. bis sich eine Entscheidungsrichtung bei den parlamentarischen Beratungen abzeichnet, ist nachvollziehbar. Allfällige aus dem Rechtssetzungsverfahren resultierende Anpassungen des Projektumfangs und der Projektziele werden eine Validierung des Projektauftrages bedingen.

Trotz Einschränkungen bei der Datenqualität resp. -konsistenz der Registerdaten können mit dem NAD wertvolle Einsichten für das behördenübergreifende Datenmanagement gesammelt und erste Erfolge bei der Prozessoptimierung erzielt werden. Die Erarbeitung eines Zielbilds (Vision) für die gemeinsame behördenübergreifende Stammdatenverwaltung natürlicher Person dürfte begünstigen, dass Synergiepotenzial erkannt wird und eine übergeordnete Abstimmung erfolgt.

3 Das Projekt Nationaler Adressdienst

3.1 Nutzen und Mehrwert müssen geschärft werden

Zu den potentiellen künftigen Nutzenden des NAD gehören eine Vielzahl von Stakeholdern aller drei Behördenstufen sowie Dritte mit gesetzlichem Auftrag. Solche Dritte können bspw. Krankenkassen, Pensionskassen, die AHV-Verbandsausgleichskassen, die Auffangeinrichtung BVG, Santésuisse oder die Krebs- und Kinderkrebsregister sein. Die Behördenprozesse, welche künftig durch den Dienst NAD effizienter abgewickelt werden sollen, sind heterogen.

Fokus des Stakeholdermanagements auf die Datenlieferanten

Bei der Erarbeitung der Botschaft zum ADG hat das BFS im Jahr 2020 eine erste Stakeholderübersicht erstellt, um primär den Bedarf und den potentiellen Nutzen abzuschätzen. Eine Vervollständigung dieser Übersicht, eine Segmentierung der Stakeholder und eine Analyse ihrer Bedürfnisse und Erwartungen stehen noch aus.

Hauptfokus der Projektaktivitäten in den Jahren 2022/23 waren die Datenlieferungen. Mit den Fachspezialistinnen und -spezialisten der Kantone und Einwohnerdienste sind die wichtigsten Datenlieferanten im Fachausschuss des Projektes vertreten. Die Bundesverwaltung ist einzig mit dem Bundesamt für Gesundheit dabei. Die Dritten mit gesetzlichem Auftrag waren zur Teilnahme nicht eingeladen. Der Fachausschuss hat von Mitte 2022 bis zum Prüfzeitpunkt lediglich ein einziges Mal getagt.

Im Sommer 2023 hat das Projektteam eine Roadshow durchgeführt und dabei den erarbeiteten Prototyp präsentiert sowie Rückmeldungen der Kantone gesammelt. Der Prototyp umfasst bislang eine Adressabfrage mit der AHV-Nummer sowie die Identifizierung von Inkonsistenzen. Die Ergebnisse dieser Austausch sind in einem Bericht festgehalten und sollen in die Umsetzungsarbeiten ab Q2 2024 einfließen. Der Prototyp wurde zudem an der Versammlung des VSED in November 2023 präsentiert.

Das Projekt will bei Beginn der Umsetzungsarbeiten den Fokus auf die Anforderungen der Nutzenden wie etwa die Abfragemöglichkeiten und die Schnittstellen legen. Zu diesem Zweck wurden drei Arbeitsgruppen geschaffen, die sich mit den Themen Datenkonsistenz und -inkohärenz, Schnittstellen, Benutzer (Benutzeroberfläche, Massenabfragen) befassen sollen. Eingeladen zur Teilnahme sind u. a. Vertreterinnen und Vertreter der Nutzendengruppe, Beauftragte Dritte sowie der Bundesverwaltung. Die Arbeitsgruppen sollen mindestens einen Workshop pro Quartal durchführen.

Beurteilung

Die Anforderungen und Erwartungen der Stakeholder an die Abfragemöglichkeiten sind noch nicht abschliessend geklärt. Damit besteht das Risiko eines laufenden Wachstums der Anforderungen, wenn es weitere Stakeholder in den Umsetzungsarbeiten einzubeziehen gilt. Sollten neue Muss-Anforderungen aufkommen, sind entsprechende Zusatzkosten und Verzögerungen zu erwarten. Die Projektführung hat das Stakeholdermanagement bisher unzureichend wahrgenommen. Dieses ist aber für einen agilen Entwicklungsprozess unabdingbar.

Unklarheiten beim Nutzen- / Effizienzsteigerungspotential und den Betriebskosten

Den möglichen Nutzen für Kundinnen und Kunden hat das BFS in der Botschaft zum neuen ADG grob skizziert: Der NAD soll u. a. eine Optimierung von Behördenprozessen ermöglichen, indem durch ihn Aufwand für manuelle Adressrecherchen eingespart werden kann. Eine Verfeinerung dieses Nutzenpotenzials auf Basis konkreter Behördenprozesse hat im Rahmen der Konzeptphase nicht stattgefunden. Auf Anfrage des Prüfteams schätzt das Bundesamt für Gesundheit beispielsweise das Effizienzsteigerungspotenzial des NAD bei Adressrecherchen im Fall des Kinderkrebsregisters und Krebsregister auf ungefähr 130 Stunden pro Jahr.

Die künftigen Betriebskosten des NAD wurden letztmals im Jahr 2019 bei der Erarbeitung der Botschaft zum neuen ADG geschätzt. Für den technischen Betrieb sowie die Betriebsorganisation NAD erwartete das BFS jährliche Kosten von ca. 1,7 Millionen Franken. Diese enthalten auch die betrieblichen Aufgaben für die Gebührenerhebung. Das Gebührenmodell soll als Bestandteil der NAD-Verordnung bis 2025 festgelegt werden. Das Betriebskonzept soll erst im Rahmen der Umsetzungsphase erarbeitet werden. Erst damit wird eine Überprüfung der Schätzungen für die Betriebskosten möglich sein. Ob Synergien mit dem Betrieb anderer bestehender Dienstleistungen des BFS bestehen, wurde bis zum Prüfungszeitpunkt nicht untersucht.

Beurteilung

Die künftigen Betriebskosten setzen sich aus den Kosten für den technischen Betrieb und die Betriebsorganisation NAD zusammen. Hinzu kommen Kosten für die Pflege und Weiterentwicklung der Anwendung. Zum Zeitpunkt der ersten Schätzungen für die Betriebskosten wurde von einer klassischen Projektabwicklung ausgegangen, sodass der Aspekt der Weiterentwicklung nicht einbezogen wurde. Aufgrund der Entscheidung, das Projekt agil nach SAFe umzusetzen, hätte das Projektteam die Kostenschätzungen anpassen und dabei auch die Weiterentwicklungskosten NAD berücksichtigen müssen.

Nur wenn der NAD kostengünstig betrieben werden kann und eine hohe Datenaktualität und -qualität aufweist, wird er auch genutzt werden. Bei den Betriebs- und Weiterentwicklungskosten, welche sich auf die Höhe der Gebühren direkt auswirken, ist dem Kostenfaktor der Gebührenerhebung daher besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Das BFS muss das Synergiepotential mit dem Betrieb von anderen Dienstleistungen überprüfen.

Für das Vermarkten des NAD und ein effizientes Stakeholdermanagement ist die Berechnung des Nutzenpotenzials wichtig. Hierfür muss eine repräsentative Vertretung der künftigen Nutzerinnen und Nutzer abgeholt werden.

Projektkommunikation und -marketing unzureichend

Ein umfassendes Kommunikationskonzept liegt vor und beschreibt eine ganze Reihe von Massnahmen. Dazu gehören der Internetauftritt des Projekts, ein Newsletter sowie Erklärungsvideos.

Die am Projekt beteiligten Stakeholder verfügen über Informationen zum Stand der Projektarbeiten sowie zur Projektplanung. Dies reicht aber für die Anforderungen an die Beratungsfunktion nicht.

Potenzielle und künftige Nutzende sowie andere Interessenten, die nicht im Projekt direkt beteiligt sind, müssen bisher selber aktiv werden, um Informationen zum Projekt zu erhalten oder den politischen Rechtsetzungsprozess verfolgen. Dem Prüfteam gegenüber

wurde im Rahmen diverser Gespräche mit Stakeholdern bestätigt, dass wenig bis gar keine Informationen zum Projektstand sowie zu den geplanten Adressdiensten bekannt ist.

Beurteilung

Die externe Projektkommunikation ist unzureichend, so dass potenzielle Nutzer über wenig Informationen zum Projekt oder zum Gesetzgebungsprozess verfügen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik, ein wirksames Stakeholdermanagement aufzubauen, um den Business Case für den Dienst NAD zu überprüfen und über die Darstellung des konkreten Nutzens eine verbesserte Ansprache der künftigen Nutzer zu ermöglichen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BFS

Aufgrund der noch offenen politischen Situation wurden für die Konzeptphase klare Prioritäten gesetzt. Basierend auf den Anforderungen zentraler Stakeholder wurde der Schwerpunkt zunächst auf die Entwicklung eines Prototyps gelegt. Er dient als Grundlage für den weiteren Austausch mit allen Interessengruppen bezüglich Nutzung und Funktionalitäten des NAD und kann später zum Hauptprodukt NAD ausgebaut werden.

In Vorbereitung der Realisierungsphase wurde nachfolgend der Austausch mit den Stakeholdern intensiviert. Mit allen Kantonen wurden Anforderungen an die Datenlieferung und der Umgang mit Inkonsistenzen besprochen sowie der eCH-0020-Datenlieferstandard für den NAD spezifiziert. Zudem wurden verschiedene regelmässige Arbeitsgruppen (u.a. mit einer breiten Auswahl potentieller Nutzer) definiert, die Entscheide der nun häufigeren und erweiterten Fach- und Projektausschüsse vorbereiten sollten.

Seit Februar 2024 ist aufgrund der offenen politischen Situation nur noch der Projektleiter im Projekt aktiv, unterstützt den politischen Prozess und steht punktuell auch im Austausch mit Stakeholdern. Ein umfassendes Stakeholdermanagement entsprechend der obigen Konzeption wird nach einer politischen Freigabe des Projekts NAD wieder aufgenommen. Zudem wird aufgrund der Ergebnisse der parlamentarischen Beratung sowie weiterer Abklärungen der Einbezug weiterer Stakeholder nochmals geprüft.

3.2 Ein Zielbild zum Gesamtsystem fehlt, Sicherheitsfragen sind zu klären

Ein Zielbild als Steuerungsinstrument

Die Strategien von DTI und DVS stimmen im wichtigen Thema des Once-Only-Prinzips weitgehend überein. Die Strategie DVS sieht bereits eine übergreifende Bewirtschaftung von Stammdaten natürlicher Personen über sämtliche föderale Stufen vor. Damit wäre eine zentralisierte oder föderierte Lösung anzustreben, welche hohe Ansprüche an die Datenaktualität und -qualität erfüllt. Der NAD, oder Bestandteile davon, können als integrativer Bestandteil der künftigen Ziellösung der Stammdaten natürlicher Person weiter bestehen und in der Lage sein, künftige weitere Datenquellen zu erschliessen.

Es fehlt für die Stammdaten natürlicher Personen ein wirksames Instrument zur übergreifenden Steuerung und zur Koordination der Vorhaben von BFS und DTI (siehe Kap. 2 NAD im strategischen Gesamtkontext, Rahmenbedingungen).

Beurteilung

Eine hohe Datenqualität und -aktualität gilt als Schlüssel, um die Prozesseffizienz zu optimieren und so die administrativen Kosten reduzieren zu können. Diese kann nur mit einer zentralisierten oder föderierten Lösung zur Bewirtschaftung der Stammdaten natürlicher Personen erreicht werden. Daran sollen sich alle Prozessbeteiligten beteiligen können und dabei die Vorgaben zu einer abgestimmten Daten-Governance beachten. Ein schrittweises Vorgehen hin zu einer zentralen oder föderierten Lösung ist aus Sicht der DVS, des DTI sowie des BFS realistisch. Das Fehlen einer Visualisierung des Lösungswegs erschwert aber die übergreifende Umsetzungsplanung sowie Koordination. Eine Architekturvision, welche als Steuerungsinstrument dienen könnte, muss im Minimum die Zielarchitektur sowie allfällige Zwischenschritte ausweisen. Zudem muss eine übergeordnete Abstimmung mit den Zielen und Massnahmen der Daten-Governance von Bund und Kantonen laufend sichergestellt werden.

Der NAD gilt als Übergangslösung, welche vorerst ein Zwischenziel verfolgt und Einschränkungen bezüglich der Datenqualität und -aktualität aufweist. Dies dürfte seine Akzeptanz begrenzen. Die künftige Integration des NAD in die weitergehende Lösung eines zentralen oder föderierten Registers erachten die involvierten Parteien (BFS, DVS, DTI) derzeit als möglich.

Die EFK beurteilt die Umsetzung des NAD als ersten Schritt hin zu einer weitergehenden Lösung als sinnvoll.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Digitalen Verwaltung Schweiz in Zusammenarbeit mit dem Bereich DTI, die Machbarkeit einer Architekturvision sowie einer Roadmap für die gemeinsame Bewirtschaftung der Stammdaten natürlicher Personen zu prüfen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der Geschäftsstelle DVS

Das Anliegen einer gemeinsamen Architekturvision und Grundsätze für eine strategische Gesamtsicht «Stammdaten» wird im Rahmen des Operativen Führungsgremiums DVS (OFG) eingebracht. Dies wird auch vom BFS und von der BK (DTI), welche im OFG Einsitz haben, unterstützt.

Die Informationssicherheit muss erneut adressiert werden

Gemäss der Schutzbedarfsanalyse (Schuban), die 2018 erstellt und 2020 genehmigt wurde, sind die NAD-Daten als sensible Daten klassifiziert. Dagegen wurden in Absprache mit dem Informatiksicherheitsbeauftragten (ISBO) des BFS die vom Dienst NAD erstellten Protokoll-daten im Rahmen der Ämterkonsultation als nicht besonders schützenswert eingestuft. Das BAG ist in Zusammenhang mit dem Krebsregister bzw. dem Kinderkrebsregister im Projekt vorstellig geworden, da sie diese Einstufung der Protokoll-daten nicht teilen. Eine Antwort des Projekts stand zum Prüfzeitpunkt aus.

Aufgrund neuer Erkenntnisse beschloss das BIT, die NAD-Datenbank in der Netzwerkzone Serverzone mit erhöhtem Schutzbedarf (SZ+) des BIT zu betreiben. Die Lösungsarchitektur

der Anwendung musste deswegen nicht geändert werden. Der ISBO des BFS verantwortet die Sicherheit der Zielarchitektur NAD und war an der Abnahme der Systemarchitektur beteiligt. Die Systemarchitektur soll noch im Rahmen der Konzeptphase mit den Erkenntnissen des Prototyps ergänzt werden.

Beurteilung

Eine Schuban hat eine maximale Gültigkeit von fünf Jahren. Die Schuban von NAD stammt aus dem Jahr 2020, aber basiert auf nicht mehr aktuellen Sachverhalten. Im Zusammenhang mit den Protokoll Daten bestehen noch Unklarheiten hinsichtlich der Anforderungen an den Datenschutz und die Informationssicherheit. Somit können eventuelle Auswirkungen auf die Systemarchitektur nicht ausgeschlossen werden.

Eine Integration der NAD-Datenbank in die SZ+ Zone entspricht der Datenklassifizierung.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik, die Schutzbedarfsanalyse des Nationalen Adressdienstes zu aktualisieren, die Klassifizierung der Protokollierungsdaten zu verifizieren und allfällige Auswirkungen auf die Systemarchitektur zu prüfen. Dies um sicherzustellen, dass die Systemarchitektur die entsprechenden Vorgaben und Richtlinien erfüllt.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BFS

Das BFS stimmt mit der EFK überein, dass die Schutzbedarfsanalyse des nationalen Adressdienstes aktualisiert werden muss. Die aktuelle Analyse stammt aus dem Jahr 2018 und muss an die aktuellen Bedrohungen und Sicherheitsanforderungen angepasst werden, um Informationssicherheit garantieren zu können. Erkenntnisse aus dem Prototyp sind hier einzuarbeiten. Das BFS wird zudem die Klassifizierung der Protokollierungsdaten überprüfen und sicherstellen, dass sie den Vorgaben und Richtlinien entsprechen sowie die Auswirkungen auf die Systemarchitektur des NAD prüfen.

3.3 Projektsteuerung / -führung müssen verstärkt werden

Die Projektorganisation NAD ist umgesetzt und das BFS konnte die Schlüsselrollen besetzen. Der heutige Projektleiter des Projekts NAD hat seine Aufgabe im Oktober 2022 übernommen, nachdem die vormalige Projektleiterin das BFS im Juni 2022 verlassen hatte. Die Funktion des Projektauftraggebers hat seit Sommer 2023 der Leiter a. i. der Abteilung Interoperabilität und Register inne. Der Sektionschef Sedex und Registerentwicklung SR nimmt seit Herbst 2023 die Rolle des Product Owners ad interim wahr. Ein Projektausschuss, welcher aus Vertretern der Kantone, des BFS, des DTI und des VSED zusammengesetzt ist, wurde konstituiert. Zur Unterstützung der Projektarbeiten wurde ein Fachausschuss mit Fachspezialisten gebildet. Die Rolle eines Projekt Qualitäts- und Risikomanagers (Projekt QRM) für das Projekt NAD wurde BFS intern besetzt.

Wirksame Projektsteuerung nur beschränkt möglich

Die Projektsteuerung erfolgte zum Prüfzeitpunkt primär aufgrund bilateraler Austausche zwischen Projektauftraggeber und Product Owner zum einen sowie Projektauftraggeber und Projektleiter zum anderen. Der Projektauftraggeber nimmt an den Projektausschussmeetings sowie Project Increment (PI) Plannings teil. Seit dem Abgang der vorherigen Pro-

Projektleiterin im Sommer 2022 hat der Projektausschuss lediglich einmal pro Jahr getagt. Einige Ausschussmitglieder haben anlässlich der letzten Sitzung im Herbst 2023 bemängelt, dass unzureichende Informationen für die operative Steuerung des Projekts zur Verfügung stehen. Bisher standen primär der Arbeitsstand sowie die Projektplanung im Fokus. Einzelne Mitglieder verfügen gemäss ihrer eigenen Einschätzung über ein unzureichendes Rollenverständnis um die operativen Steuerungsrolle wahrnehmen zu können. Ab 2024 ist mindestens ein Meeting pro Quartal vorgesehen.

Die DTI-Projektberichte werden quartalsweise im IKT-Cockpit erstellt. Eine Aktualisierung der Projektangaben gegenüber der Vorperiode ist nicht immer gegeben. Zusätzlich werden gemäss Vereinbarung mit der DVS quartalsweise Kurzberichte erstellt. Diese stimmen teilweise nicht mit den Angaben in den DTI-Projektberichten überein.

Eine Roadmap über das ganze Projekt NAD, aus der die Meilensteine und Abhängigkeiten der verschiedenen Teilprojekte ersichtlich sind, fehlt. Eine solche Roadmap könnte auch ein wirksames Hilfsmittel für die Kommunikation über Vorgehen und Ergebnisse des Projekts mit den Stakeholdern sein.

Lieferergebnisse unklar, Projektplanung sowie Budget nicht belastbar

Das Systemanforderungsdokument, das im März 2022 vom Projektauftraggeber genehmigt wurde, beschreibt in groben Zügen die Anforderungen an den NAD. Im Sommer 2022 fiel der Entscheid, dass NAD mit aktuellen Daten arbeiten sollte. Dies erforderte eine Aktualisierung der Planung. In der Leistungsvereinbarung aus dem Jahr 2022 mit dem DVS ist lediglich die Lieferung von zentralen Funktionalitäten festgeschrieben. Welche Funktionalitäten damit konkret gemeint sind, konnte zum Prüfzeitpunkt nicht eruiert werden.

Eine weitere Überarbeitung der Planung war im Sommer 2023 notwendig, weil die Behandlung in der Staatspolitischen Kommission des Ständerats fünf Monate länger dauerte, als ursprünglich vom BFS erwartet. Im zweiten Quartal 2026 soll eine Lösung mit Basis-Funktionalitäten, ein sogenanntes Minimum Viable Product, eingeführt werden. Auf den Projektabschluss hin ist die Einführung von weiteren Funktionalitäten geplant. Zum Prüfzeitpunkt konnte das Projekt nicht darlegen, welche Funktionalitäten bis dann effektiv umgesetzt und eingeführt werden sollen. Das Projekt geht trotzdem davon aus, dass mit der Verschiebung des Umsetzungsstarts sowie dem bislang unklaren Funktionsumfang keine Zusatzkosten entstehen werden. Ein Risikozuschlag von ca. 10 % ist in der Planung enthalten.

Rechtgrundlagen sind umstritten

Die Arbeiten zur Inkraftsetzung des neuen ADG sind Bestandteil des Teilprojektes Rechtliche Grundlagen. Für die Jahre 2024/25 ist die Erarbeitung der ADG-Verordnung geplant. Das Projekt hat die dafür nötigen externen Fachexpertinnen und -experten bereits finden können.

In Zusammenhang mit den geplanten täglichen Mutationsmeldungen durch die Kantone ist noch unklar, ob rechtliche Anpassungen auf Stufe Kanton notwendig sein werden.

Projekt QRM nicht aktiv

Der Projekt QRM hat Einsitz im Projektausschuss. Sein letzter Bericht stammt von 2021, als die Projektphase Initialisierung abgeschlossen wurde. Der nächste Bericht ist für den Abschluss der Phase Konzept auf Ende Q1 2024 geplant. Ein regelmässiger Austausch mit dem Projektauftraggeber findet nicht statt.

Die Projektrisiken werden einzig durch den Projektleiter bewirtschaftet. Die erfassten Risiken sind zwar bewertet, aber die Massnahmen werden keinem Verantwortlichen zugeordnet.

Beurteilung

Die Projektorganisation NAD ist umgesetzt und das BFS konnte die wichtigen Rollen im Projekt trotz mehrerer Wechsel von Schlüsselpersonen besetzen. Die Projektführung und -steuerung erfolgt zwischen Projektauftraggeber, Product Owner und Projektleiter mehrheitlich informell. Der Projektausschuss konnte bis zum Prüfzeitpunkt seine Steuerungsrolle nicht angemessen wahrnehmen. Hierzu konnten seitens des Projektes bereits Massnahmen geplant bzw. getroffen werden, so dass die EFK auf eine Empfehlung verzichtet.

Die Projektberichterstattung ist zum Teil nicht konsistent und aktuell. Das Risikomanagement wird nur punktuell wahrgenommen und liegt einzig in der Einschätzung des Projektleiters. Ein unabhängiger Review dieser Einschätzung durch den vom Projekt unabhängigen QRM existiert nicht. Der Umfang des Minimum Viable Products, dessen Einführung für Ende Q1 2026 vorgesehen ist, sowie der Lieferergebnisse bis Ende desselben Jahres sind zum Prüfzeitpunkt nicht festgelegt. Darüber hinaus können sich aus den für 2024 geplanten Workshops weitere, heute noch nicht absehbare Anforderungen an die zukünftige Lösung ergeben. Sie können zu Mehraufwand führen. Die Projektplanung und die Budgetierung sind daher nicht als belastbar zu betrachten.

Gesamthaft war eine wirksame Projektsteuerung aufgrund teils fehlender, unzuverlässiger bzw. nicht eingesetzter Instrumente nicht möglich.

Die Verzögerung beim Rechtssetzungsprozess im Parlament könnte eine termingerechte Einführung des NAD verhindern. Es kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass die Kantone und Gemeinden rechtliche Anpassungen vornehmen müssen.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik die Projektsteuerung und -führung zu stärken. Insbesondere sollten eine regelmässige und unabhängige Beurteilung der Risikolage durch den Projekt Qualitäts- und Risikomanager erfolgen, das interne Risikomanagement gestärkt, die Lieferergebnisse festgelegt und die Projektplanung, Budgetierung sowie Finanzierung entsprechend überprüft werden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BFS

Das Bundesamt für Statistik hat bereits die Projektsteuerung und -führung mit Quartalstaugungen von Projekt- und Fachausschüssen gestärkt; Vertreter des Quality Risk Management (QRM) und der Sektion Finanzen (FICO) sind im Projektausschuss vertreten. Das Bundesamt für Statistik wird auch weiterhin die Projektsteuerung und -führung mit konkreten Massnahmen stärken. So wurde zusätzlich eine dreiwöchentliche Projektbegleitung zwischen Auftraggeber (BO), PO und PL in der Abteilung IOR eingeführt.

Die Beschreibung eines Minimum Viable Product (MVP) sowie weiterer Lieferergebnisse ist bei Wiederaufnahme der Arbeiten nach Abschluss der politischen Beratung geplant. Die Lieferergebnisse werden zudem regelmässig an Quartalevents der Abteilung präsentiert. Die empfohlene Stärkung des Risikomanagements sowie der Planungs- und Budgetierungsprozesse ist vorgesehen, der Fortschritt wird durch den Projektausschuss zu steuern und zu evaluieren sein.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Botschaft zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG), BBl 2023 1370

Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG), SR 431.02

Parlamentarische Vorstösse

2011.0488 – Anpassung des Registerharmonisierungsgesetzes

2012.3661 – Adressdatenaustausch zwischen Einwohnerregistern, Post und anderen Dateneinhabern

Anhang 2: Abkürzungen

ADG	Adressdienstgesetz
BFS	Bundesamt für Statistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
DTI	Digitale Transformation und IKT-Lenkung
DVS	Digitale Verwaltung Schweiz
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
ISBO	Beauftragter für die Informationssicherheit
NAD	Nationaler Adressdienst
PAS	Projektausschuss
RHG	Registerharmonisierungsgesetz
Schuban	Schutzbedarfsanalyse
VSED	Verband Schweizerischer Einwohnerdienste

Anhang 3: Glossar

Agile SAFe	Das SAFe Framework ist eine Wissenssammlung mit strukturierten Leitlinien zu Rollen und Zuständigkeiten, zur Planung und Verwaltung von Aufgaben und zu förderungswürdigen Werten. SAFe fördert die Abstimmung, Zusammenarbeit und Ausführung über zahlreiche Agile-Teams hinweg. (Quelle: Atlassian.com)
eCH-0020	Datenstandard Meldegründe des e-CH-Vereins spezifiziert die möglichen Meldegründe, die zu Mutationen der Daten der Einwohnerkontrollen führen und die Codes, die für den elektronischen Austausch von Meldegründen zu verwenden sind.
HERMES	eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung.
Infostar	Das von den Kantonen geführte und vom Bundesamt für Justiz betriebene Standesregister.
Once-Only-Prinzip	Der Bundesrat will die Datenbewirtschaftung der öffentlichen Hand durch die Mehrfachnutzung von Daten einfacher und effizienter machen: Personen und Unternehmen sollen den Behörden bestimmte Angaben nur noch einmal melden.
PI-Plannings	Die Programminkrementplanung ist ein kadenzbasiertes Ereignis und gibt den Herzschlag eines Agile Release Train (ART) vor, welches idealerweise als Präsenzveranstaltung organisiert wird. Hier richten sich die Teams im ART auf eine gemeinsame Mission und Vision aus. (Quelle : http://scaledagileframework.com)
Project Increment (PI)	Ein Projektinkrement (PI) ist ein Zeitabschnitt, in dem ein Agile Release Train (ART) inkrementellen Wert, in Form von funktionierender, getesteter Software oder Systemen liefert. PI dauern normalerweise acht bis zwölf Wochen. Das häufigste Muster eines PI sind vier Entwicklungsiterationen, gefolgt von einer Innovations- und Planungsiteration (IP). (Quelle: http://scaledagileframework.com)
RHG-Daten	Minimale Daten des Einwohnerregisters zur niederlassungs- bzw. aufenthaltsberechtigten Personen.
SCRUM	SCRUM ist ein Vorgehensmodell des Projekt- und Produktmanagements, insbesondere zur agilen Softwareentwicklung. (Quelle: Wikipedia)

Sedex	Secure data exchange
UPI	Informationssystem Unique Person Identification der Zentralen Ausgleichskasse (ZAS).

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).