



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 14. September 2018

**1600.231
Registergesetz; 2. Lesung**

**2. Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom
12. September 2018**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Der Kantonsrat hat am 19. Februar 2018 dem Registergesetz mit 63:0 Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt. Hinsichtlich der 2. Lesung wurden im Kantonsrat einige Anregungen geäussert. In der Zwischenzeit ist das Registergesetz der Volkdiskussion unterstellt worden. Es ist ein Beitrag eingegangen. Am 3. Juli 2018 verabschiedete der Regierungsrat den Bericht und Antrag zu Händen der 2. Lesung des Kantonsrats.

2. Arbeit der Kommission

Die vom Kantonsrat am 26. September 2016 gewählte parlamentarische Kommission (nachfolgend Kommission) hat am 28. August 2018 in unveränderter Besetzung eine Sitzung zur Vorberatung der 2. Lesung abgehalten:

Egger Judith	Kantonsrätin, Speicher, Kommissionspräsidentin, SP;
Frischknecht Claudia	Kantonsrätin, Herisau, CVP/EVP;
Gantenbein Andreas	Kantonsrat, Waldstatt, FDP.Die Liberalen;



Kessler Patrick	Kantonsrat, Teufen, FDP.Die Liberalen;
Müller-Schoch Margrit	Kantonsrätin, Hundwil, Vizepräsidentin, pu;
Nef-Alder Katharina	Kantonsrätin, Urnäsch, pu;
Raschle Walter	Kantonsrat, Schwellbrunn, SVP.

Als Aktuar diente Christian Pfenninger, Departementssekretariat Inneres und Sicherheit. Die Kommission stützte sich dabei auf folgende Unterlagen:

- Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 3. Juli 2018;
- Entwurf des Regierungsrats vom 3. Juli 2018;
- Volksdiskussionsbeitrag der Einwohnerkontrollen;
- Verordnungsentwurf DIS;
- Beispiel Anhang zur Verordnung des Registergesetzes des Kantons Luzern;
- Zusammenstellung Kostenfolge Registergesetz.

B. Erwägungen

1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen

Die Kommission spricht sich einstimmig für ein Eintreten auf die Vorlage aus. Die anlässlich der 1. Lesung geäusserten Anregungen wurden nach Ansicht der Kommission auf die 2. Lesung hin vollständig und nachvollziehbar eingearbeitet. Dies hat nochmals zu Verbesserungen und Präzisierungen der Vorlage geführt. Die Kommission ist mit den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich einverstanden. Sie weist darauf hin, dass sich in Regelungsbereichen mit Bezug zur digitalen Welt in technischer Hinsicht vieles schnell ändern kann. Deshalb sei grundsätzlich möglichst wenig im Gesetz und tendenziell mehr in der Verordnung zu regeln. Die Kommission ist der Ansicht, dass diesem Anliegen mit dem aktuellen Entwurf Rechnung getragen wird.

Die Kommission dankt für die Aufarbeitung der Regelung der Kostentragung und stellt fest, dass die anlässlich der 1. Lesung gestellten Forderungen zu einem überraschend klaren Resultat geführt haben. Die diesbezüglich nun vorliegende Transparenz wird begrüsst und die vom Regierungsrat ausgearbeitete Regelung seitens der Kommission einstimmig unterstützt.

Eintreten ist unbestritten.

2. Ressourcen des Datenschutz-Kontrollorgans

Auf das Datenschutz-Kontrollorgan kommt mit dem Registergesetz zusätzlicher Aufwand zu. Einerseits sind die Zugriffsberechtigungen zahlreicher Amtsstellen auf GERES neu zu evaluieren und die Zugriffe auf GERES regelmässig stichprobeweise zu überprüfen. Aber auch das Sicherstellen einer datenschutzrechtlich einwandfreien Personenabfrage durch die Gemeinden wird mit einem grossen Kontrollaufwand für das Datenschutz-Kontrollorgan verbunden sein. So wurde im Rahmen der 1. Lesung aufgezeigt, dass es in der



Autonomie der Gemeinden liegt, die Zugriffsberechtigungen ihrer Amtsstellen auf ihre Einwohnerregister zu regeln. Im Bericht und Antrag schreibt der Regierungsrat nun zu diesem Thema:

„Da die Zugriffsrechte in der Applikation Infoma newssystem (nsp) nicht eingeschränkt werden können, ist aus Gründen des Datenschutzes zu erwarten, dass die kommunalen Stellen - mit Ausnahme der Einwohnerkontrolle - die Einwohnerdaten inskünftig in GERES abfragen werden. Während also heute die kommunalen Amtsstellen die Einwohnerdaten mehrheitlich in nsp abfragen, wird dies in Zukunft via GERES geschehen.“

Diese vagen Formulierungen zeigen ein Spannungsverhältnis auf zwischen der Gemeindeautonomie einerseits und den kantonalen datenschutzrechtlichen Vorgaben andererseits. Denn in Art. 11 Registergesetz (und im kantonalen Datenschutzgesetz, kDSG) werden den Gemeinden klare Vorgaben gemacht. Dort werden sie ausdrücklich verpflichtet, unter Einbezug des Datenschutz-Kontrollorgans eine datenschutzkonforme Zugriffsregelung auf die Einwohnerdaten einzuführen.

Wie die Gemeinden dies lösen ist ihre Sache. Sehr naheliegend ist die Personenabfrage via GERES, da diese Lösung ohne weitere Anpassungen bereits zur Verfügung steht. Rein theoretisch wäre es aber auch möglich, dass sich die Gemeinden für eine andere, unabhängige Softwarelösung entscheiden oder nsp entsprechend umbauen lassen. Dies hätte aber mit Sicherheit erhebliche Mehrkosten zur Folge. Im Registergesetz ist deshalb bewusst die Möglichkeit geschaffen worden, dass die Gemeinden GERES als Personenabfrage-Tool verwenden können, wie es einige Gemeinden bereits erfolgreich tun.

Wenn gewisse Gemeinden aber weiterhin allen Mitarbeitenden Zugriff auf nsp und damit auf alle Einwohnerdaten gewähren, verstossen sie nicht nur gegen das Datenschutz-, sondern auch gegen das Registergesetz. Die Kommission geht davon aus, dass das Datenschutz-Kontrollorgan ein solches illegales Verhalten nicht tolerieren würde.

Zusammengefasst sind die Gemeinden gemäss Art. 11 Registergesetz und dem kDSG also zu einer datenschutzkonformen Personenabfrage verpflichtet.

Die Kontrolle der Umsetzung dieser Verpflichtung erfolgt durch das Datenschutz-Kontrollorgan, das auch für die Gemeinden zuständig ist und dem die Gemeinden in diesem Punkt Rechenschaft ablegen müssen. Will das Datenschutz-Kontrollorgan diese Kontrollaufgabe ernsthaft wahrnehmen, muss es die Zugriffsrechte der Mitarbeitenden auf verschiedene Programme (nsp, GERES) in zahlreichen Gemeinden detailliert überprüfen. Dies bedeutet nicht nur die eingehende Analyse der Zugriffsrechte der einzelnen User, sondern auch eine vertiefte Auseinandersetzung mit den jeweiligen behördlichen Tätigkeiten dieser Personen. Bei Verletzungen muss das Datenschutz-Kontrollorgan zudem eine Berichterstattung an die Justizkommission sowie an das Aufsichtsorgan der Gemeinden vornehmen.

Werden diese neuen Aufgaben des Datenschutz-Kontrollorgans eingehend betrachtet, wird ersichtlich, dass mit der Umsetzung des Registergesetzes ein immenser zusätzlicher Aufwand auf diese Stelle zukommt. Die Kommission verlangt deshalb mit Nachdruck, dass nochmals auf das Thema der Ressourcen des Datenschutz-Kontrollorgans eingegangen wird. Es ist aus Sicht der Kommission höchst ungewiss und nicht abschätzbar, ob der aus diesem Erlass resultierende zusätzliche Aufwand mit den aktuellen Ressourcen geleistet werden kann. Zwar hat der Regierungsrat nachvollziehbar erklärt, dass es sich zumindest teilweise um einmaligen Aufwand handelt. Andere Aufgaben des Datenschutz-Kontrollorgans dürfen deswegen aber keinesfalls zu kurz kommen. Die Kommission weist abschliessend darauf hin, dass diese Thematik auch langfristig im Rahmen der bevorstehenden Revision des kDSG eingehend zu prüfen sein wird.



3. Volksdiskussionsbeitrag

Die Kommission hat den Volksdiskussionsbeitrag behandelt. Die berechtigten Fragen der Einwohnerkontrollen wurden aus Sicht der Kommission seitens des Regierungsrats nachvollziehbar beantwortet. Zusammengefasst erkennt die Kommission in den Anregungen des Volksdiskussionsbeitrags keinen Handlungsbedarf. Auf die Einzelheiten wird soweit erforderlich im Rahmen der Erläuterungen zu den Artikeln eingegangen.

4. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Nachfolgend werden zu denjenigen Artikeln Ausführungen gemacht, zu denen die Kommission entweder Änderungs- oder Streichungsanträge stellt, oder wenn Bemerkungen grundsätzlicher Art anzubringen sind.

Art. 2 Koordinationsstelle

Im Verordnungsentwurf wird als Koordinationsstelle allein das Departement Inneres und Sicherheit bezeichnet. Eine breitere Abdeckung dieser Aufgabe wird anscheinend nicht mehr als nötig erachtet. Die Kommission nimmt mit Erstaunen zur Kenntnis, dass insbesondere das Datenschutz-Kontrollorgan bei den Aufgaben der Koordinationsstelle – entgegen den vormaligen Beteuerungen des Regierungsrats – nun doch nicht einbezogen wird. Die Kommission regt deshalb mit Nachdruck an, dass das Datenschutz-Kontrollorgan im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion die Tätigkeit der Koordinationsstelle mit einem wachsamem Auge begleiten und im Tätigkeitsbericht eingehend thematisieren soll.

Art. 6 Auskunftspflicht Dritter

Die im Volksdiskussionsbeitrag geforderte Verpflichtung der Vermieter und Liegenschaftsverwaltungen, alle Ein- und Auszüge zu melden, wäre aus Sicht der Kommission ein unverhältnismässiger Leerlauf. Immerhin kommen die allermeisten Einwohnerinnen und Einwohner ihren Meldepflichten nach. Bei Problemfällen kann nachgefragt werden. Zudem ist die Situation im kleinräumigen Appenzellerland anders zu beurteilen als in der anonymen Grossstadt, in der die soziale Kontrolle weniger gegeben ist. Der Entscheid des Regierungsrats, die von den Einwohnerkontrollen geforderte Meldepflicht der Vermieter und Liegenschaftsverwaltungen nicht in den Erlass aufzunehmen, wird von der Kommission unterstützt.

Art. 11 Zugriff

Die Kommission stellt fest, dass die inhaltlich analogen Art. 11 und Art. 16 mit „Zugriff“ bzw. „Zugriffsberechtigung“ unterschiedliche Titel aufweisen. Aus redaktionellen Gründen spricht sich die Kommission für eine Vereinheitlichung der Titel dieser Artikel aus.

Die Kommission beantragt deshalb einstimmig, den Titel von Art. 11 in „Zugriffsberechtigung“ zu ändern.

Art. 17 Datenschutz und Archivierung

Der Regierungsrat hat die Anregungen aus dem Kantonsrat aufgenommen, die Protokollierung und Überprüfung der Zugriffe durch das Datenschutz-Kontrollorgan vorzusehen. Die neu geregelte Einsichtnahme durch das Datenschutz-Kontrollorgan auf die Server wird begrüsst. Die Überprüfung der Zugriffe bedingt aber zwingend eine Protokollierung. Diese soll aus Gründen der Wichtigkeit und der Rechtssicherheit auf Gesetzesebene festgehalten werden. Ein Verweis auf implizite Regelungen im kantonalen Datenschutzgesetz erachtet die Kommission als nicht ausreichend.



Zusammenfassend ist die Kommission somit der Ansicht, dass neben der Einsichtnahme auf die Server auch die *Pflicht zur Protokollierung der Zugriffe* im Grundsatz im Gesetz geregelt werden muss. Die detaillierte Art und Weise der Protokollierung kann hingegen auf Verordnungsebene erfolgen.

Die Kommission beantragt deshalb einstimmig die Aufnahme eines neuen Absatzes:

Art. 17 nAbs. 2^{bis}: Die Zugriffe auf die Register dieses Gesetzes werden protokolliert.

Weiter weist die Kommission darauf hin, dass den Nutzern bei der Erteilung der Zugriffsbewilligungen eine Vereinbarung zur Unterschrift vorgelegt werden soll, in der sie sich verpflichten, nur fallbezogene Daten abzufragen. Dies soll – ergänzend zur Überprüfung der Zugriffe – die Einhaltung des Datenschutzes fördern.

Fremdänderungen

Gebührentarif der Gemeinden

Mit den Änderungen des Regierungsrates ist die Kommission einverstanden. Daneben wurde seitens der Einwohnerkontrollen der Gemeinden nachträglich noch eine Gebühr für An- oder Abmeldungsverfügungen gefordert. Diesbezüglich stellt die Kommission fest, dass die Einwohnerkontrollen es unterlassen haben, dieses Anliegen in ihrem Volksdiskussionsbeitrag zu erwähnen. Dieses Thema kann vertieft angeschaut werden im Rahmen der Überarbeitung des Gebührentarifs der Gemeinden, der ohnehin in verschiedenen Punkten an die heutigen Gegebenheiten angepasst werden muss.

C. Antrag

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf des Registergesetzes im Sinne der Kommission in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

sign. Judith Egger

Judith Egger, Präsidentin