



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 15. November 2016 / lbr

1600.231

Registergesetz; 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 15. November 2016

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

A. Ausgangslage

1. IST-Situation

Der Bund kann gestützt auf Artikel 65 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) auf die Führung von kantonalen und kommunalen Registern Einfluss nehmen, damit die Bundesstatistik einheitliche und vergleichbare Daten bereitstellen kann. Zu diesem Zweck wurden das Registerharmonisierungsgesetz (RHG, SR 431.02) und die Registerharmonisierungsverordnung (RHV, SR 431.021) erlassen mit dem Ziel, die Harmonisierung der Einwohnerregister in den Kantonen und Gemeinden verbindlich zu regeln und diese Register insbesondere für die Modernisierung der Volkszählung nutzbar zu machen. Das Gesetz formuliert die Anforderungen der Statistik an die benötigten Merkmale und Identifikatoren in den Registern. Die harmonisierten Register erlauben die elektronische Datenübermittlung an das Bundesamt für Statistik (BfS) zur vereinfachten Auswertung der Einwohnerdaten zu Statistikzwecken (z.B. Volkszählung) sowie den elektronischen Datenaustausch zwischen Gemeinden und allenfalls weiteren Stellen. Mit der Harmonisierung der Einwohnerregister ging auch eine Bereinigung des von den Gemeinden gespiesenen eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) einher. Da jede Person mit Wohnsitz bzw. Niederlassung oder Aufenthalt in einer Gemeinde mittels Identifikatoren (Eidgenössischer Gebäudeidentifikator (EGID) und Eidgenössischer Wohnungsidentifikator (EWID)) einer Wohnung zugewiesen werden muss, ist es notwendig, dass das GWR auf einem aktuellen Stand ist. Es erfolgt in den Gemeinden somit eine Verknüpfung des GWR mit dem Einwohnerregister, damit der Bund die Wohnsituation der Bevölkerung erheben kann. Die bestehenden Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden in der Registerführung der Einwohnerkontrollen wurden mit dem RHG beibehalten.



Der Kanton Appenzel Ausserrhoden verfügt lediglich über eine vorläufige Verordnung über die Einwohnerregister vom 15. Dezember 2009 (bGS 122.121). Diese genügt den Anforderungen in verschiedener Hinsicht nicht (mehr) und soll durch ein Gesetz im formellen Sinn abgelöst werden.

2. Politisches Umfeld und Rechtsvergleichung

Dem Bericht des Datenschutzkontrollorgans, Dr. Urs Glaus, zuhanden des Kantonsrates über das Jahr 2013 ist folgendes zu entnehmen:

„Der Austausch, die Beschaffung, die Übermittlung und Kombination von Daten wird zusehends einfacher. Das zeigt sich am Beispiel des „Kantonalen Einwohnerregisters“, welches einen Zusammenzug der Gemeinde-Einwohnerregister auf einer einzigen kantonalen EDV-Plattform darstellt. Dieses „kantonale Register“ wurde gestützt auf Bundesrecht (Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006) notwendig. Das Bundesgesetz verpflichtet die Kantone zur Lieferung von genau definierten Personendaten. Problematisch hingegen ist die Nutzung in der kantonalen Verwaltung, ohne dass dafür Regeln bestehen. Im Interesse der Effizienz der Verwaltung sollen möglichst viele Daten zugänglich sein; im Interesse des Datenschutzes hingegen dürfen nur jene Daten zugänglich sein, welche die betreffende Amtsstelle für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, was in einem Gesetz zu umschreiben ist. Die Nutzung sensibler Daten, aus welchen eigentliche Persönlichkeitsprofile werden, ist nur eingeschränkt zulässig. Ausschliesslich der Gesetzgeber – durchaus auch mit Delegationen an die Regierung – hat zu umschreiben, welchen Amtsstellen und zu welchem Zweck solche Daten zugänglich sein sollen. Es ist aus der Sicht der Verwaltung nachvollziehbar, wenn in einzelnen Gesetzesentwürfen allgemein der Zugriff auf GERES vorgeschlagen worden ist. Dem Datenschutz wird das jedoch nicht gerecht. Denn damit würde der entsprechenden Verwaltungseinheit weit mehr Daten und Funktionen erschlossen, als zur Erfüllung ihrer Aufgaben überhaupt benötigt werden. Die entsprechenden Grundsätze, die Grenzen von Einsicht in Daten und deren Verwendung hat der Gesetzgeber zu erlassen. Dabei ist abzuwägen zwischen den Interessen der Privaten an einer verhältnismässigen Einsicht in ihre Daten einerseits und der Effizienz der Verwaltung andererseits.“

Verschiedene Kantone, beispielsweise der Kanton Luzern, haben mehr oder weniger umfassende „Register- und Meldegesetze“ oder entsprechende Einführungsgesetze zum RHG geschaffen. Gerade im Kanton Luzern wird bis auf Stufe Amt in der Verordnung geregelt, wer welche Zugriffe auf die elektronischen Register hat. Auf diesen Vorarbeiten kann heute aufgebaut werden. Nachdem der Kantonsrat am 8. Juni 2009 den Auftrag erteilt hat, eine umfassende Regelung („eine gesamtheitliche Registerlösung“) auszuarbeiten und vorzulegen, orientiert man sich sinnvollerweise an entsprechenden Vorlagen.

B. Bedeutung des Vorhabens

Wie oben erwähnt steht die Frage des (zulässigen) Datenaustausches zwischen den verschiedenen kantonalen und kommunalen Behörden und Ämtern im Vordergrund. Daneben sind aber auch die Ermöglichung der elektronischen Meldung und Identitätsprüfung sowie des Verzichtes auf die Hinterlegung des Heimatscheins, die geplante Einführung eines kantonalen Objektregisters sowie die Erfüllung von Bundesvorgaben zu berücksichtigen.

1. Zugriff auf Daten

Die kantonale Einwohnerdatenplattform GERES, welche einen Zusammenzug der Einwohnerregister der Gemeinden auf einer einzigen kantonalen EDV-Plattform darstellt, wurde im Rahmen der Umsetzung des RHG



eingeführt, unter anderem zur Modernisierung der Volkszählung. Problematisch ist allerdings die Nutzung in der kantonalen Verwaltung ohne dass dafür Regeln bestehen. Das Datenschutzkontrollorgan hat im eingangs dargestellten Zitat dargelegt, in welchem Spannungsfeld sich die Zugänglichmachung von Daten bewegt: zwischen effizienter Verwaltung einerseits und Schutz persönlicher Daten andererseits. Deshalb ist eine detaillierte Regelung der Zugriffe der einzelnen Amtsstellen vorzunehmen. Diese Regelung muss im Grundsatz auf Gesetzesstufe erfolgen. Die detaillierte Regelung kann entweder auf Stufe Verordnung (z.B. Kanton Luzern), auf Stufe Regierungsratsentscheid (z.B. Kanton Thurgau) oder auf Stufe Departementsentscheid (z.B. Kanton Aargau) vorgenommen werden.

Im Sinne einer ausreichenden Transparenz soll in Appenzell Ausserrhoden die detaillierte Zugriffsregelung auf Stufe Verordnung geschehen, mit einer Grundsatz- und Delegationsnorm im Gesetz. Ebenfalls im Rahmen dieser detaillierten Regelung sind die Grundlagen für allfällige Schnittstellen zwischen GERES und Fachapplikationen einzelner kantonalen Amtsstellen zu schaffen (z.B. die Schnittstelle GERES zum System CARI des Strassenverkehrsamts).

2. Elektronischen Meldung und elektronische Identitätsprüfung

In der Schweiz werden jährlich rund 700'000 Umzüge gemeldet. Über die verschiedenen Kundenbeziehungen generiert jeder Umzug ein Vielfaches an Mutationsmeldungen. Deshalb hat der Bund das strategische Projekt eUmzugCH lanciert, welches die elektronische Meldung und Abwicklung der Adressänderung sowie des Weg- und Zuzugs zum Ziel hat. Einige Kantone haben dieses Projekt, welches zu mehr Effizienz in der Verwaltung sowie zu weniger Aufwand für die Einwohner führt, bereits umgesetzt. In Art. 5 Abs. 2 wird die nötige gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit dieses Vorhaben auch in Appenzell Ausserrhoden umgesetzt wird. Den Gemeinden wird in Art. 18 eine Übergangsfrist von zwei Jahren ab Inkrafttreten dieses Erlasses eingeräumt, um die elektronische Meldung und Identitätsprüfung einzuführen.

3. Verzicht auf die Hinterlegung des Heimatscheins

Der Heimatschein war früher der Bürgerrechtsausweis der Schweizer Staatsangehörigen im Inland. Es durfte für jede Person nur ein Heimatschein ausgestellt werden. Die Verordnung vom 22. Dezember 1980 über den Heimatschein wurde per 1. Juli 2004 aufgehoben. Der Heimatschein ist damit bundesrechtlich nicht mehr geregelt. Heute ist er nur noch ein Auszug aus dem schweizerischen Zivilstandsregister, welcher durch das Zivilstandsamt – auf Anfrage immer wieder neu – ausgestellt wird. Ein solcher kann zwar nach wie vor zur Überprüfung der Richtigkeit der Daten im Einwohnerregister dienen, da er zu einem bestimmten Zeitpunkt (Ausstellungsdatum) neben dem Zivilstand den ganzen Personenstand eines Menschen und damit eine Reihe von personenrechtlichen Eigenschaften, die zur Identifizierung einer Person beitragen, nachweist. Eine Hinterlegung des heutigen Heimatscheins bzw. Auszugs aus dem Zivilstandsregister ist jedoch nicht mehr mit der gleichen Wirkung verbunden wie unter dem alten Bundesrecht, als es nur einen Heimatschein gab. Daher sollen die Gemeinden auf eine Hinterlegung verzichten können.

4. Kantonales Objektregister

Neben der kantonalen Einwohnerdatenplattform ist auch ein kantonales Objektregister geplant, welches namentlich die Daten von Gebäuden und Wohnungen beinhalten soll – im Sinne eines kantonalen GWR. In einer späteren Phase soll geprüft werden, ob auch Daten von Betrieben und Unternehmen aufgenommen werden sollen – im Sinne eines kantonalen Betriebs- und Unternehmensregisters (BUR).



Im Bereich Gebäude und Wohnungen sowie Betriebe und Unternehmen werden heute nicht nur auf Gemeinde- sondern auch auf Kantonsebene in verschiedenen Dienststellen Daten dezentral gehalten und gepflegt. Dadurch ist nicht gewährleistet, dass die Qualität und die Aktualität der Daten überall den Anforderungen entsprechen. Zudem fällt der Aufwand für die Pflege teilweise identischer Daten mehrmals an. Die Grundidee der Registerharmonisierung wurde insofern ausgeweitet, als ein kantonales Objektregister realisiert werden soll, welches die heutige dezentrale Datenpflege und damit den Aufwand stark reduziert. Ein zentrales kantonales Objektregister bietet den Vorteil, dass die Datenaustausch- und Qualitätssicherungsprozesse effizienter und professioneller organisiert werden können. Zudem kann mit dem Aufbau eines zentralen Registers die Frage der Zugriffsrechte besser geregelt werden. Den Zugriff auf die kantonalen Register kann der Kanton unter Beachtung des Datenschutzes autonom regeln. Mit dieser Umsetzungsstrategie kann dem Anliegen einer effizienten und wirtschaftlichen Datenlogistik weitgehend entsprochen werden.

Im kantonalen Objektregister sollen insbesondere die **Gebäude- und Wohnungsdaten** geführt werden. Gestützt auf Art. 2 Abs. 1 bzw. auf Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (SR 431.841) kann insbesondere ein kantonales GWR aufgebaut und geführt werden. Ein diesbezügliches Projekt ist im Departement Bau und Volkswirtschaft bereits hängig. Mit einem kantonalen Objektregister soll die Aktualität der Gebäude- und Wohnungsdaten sowie der Zugang der Gemeinden und der kantonalen Stellen dazu stark verbessert sowie die dezentrale Datenpflege reduziert werden. Als potenzielle Nutzerinnen und Nutzer der Gebäude- und Wohnungsdaten im kantonalen Objektregister können neben der Statistik die Gemeinden und kantonsintern namentlich die Grundstückschätzungsbehörde, die Steuerverwaltung, die Assekuranz AR, die Grundbuchämter, das Amt für Umwelt, der Baukoordinationsdienst, die Vermessung und die Geoinformation genannt werden. Mehr dazu findet sich bei den Erläuterungen zu Art. 13.

Im Zusammenhang mit der Registerharmonisierung steht weiter die Absicht, zumindest eine Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, im kantonalen Objektregister auch die **Daten der Betriebe und Unternehmen** zu führen, analog dem eidgenössischen Betriebs- und Unternehmensregister (BUR). Bei der Führung der Daten des BUR im kantonalen Objektregister könnten Mutationen aus zusätzlichen Quellen schneller in das Register überführt und dem Bundesamt für Statistik gemeldet werden. So könnten die Gemeinden, die im Einwohnerregister die Geschäftsniederlassungen von Unternehmen führen müssen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, Mutationen für das kantonale Objektregister übermitteln. Aber auch kantonale Dienststellen, die im Rahmen der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Kenntnis von registerrelevanten Informationen erhalten, können zur Nachführung des kantonalen Objektregisters beitragen. Vom Bund bereits verarbeitete Mutationen würden direkt ins kantonale Objektregister übernommen. Von einem solchen kantonalen Objektregister würden Bund und Kanton in gleichem Mass profitieren. Als Nutzerinnen und Nutzer des kantonalen Objektregisters mit Daten des BUR könnten namentlich die Gemeinden und kantonsintern die Steuerverwaltung, Ämter und Dienststellen des Departements Bau und Volkswirtschaft, die für den Arbeitsmarkt zuständige Tripartite Kommission und das Departement Bildung und Kultur (etwa im Rahmen der Lehrlingsausbildung) genannt werden.

5. Bundesvorgaben

Mit dem RHG verfolgte der Bund das Ziel, die Einwohnerregister in den Kantonen und Gemeinden zu harmonisieren und diese Register für statistische Erhebungen und für die Modernisierung der Volkszählung nutzbar zu machen. Das Gesetz regelt die Anforderungen der Statistik an die benötigten Merkmale und Identifikatoren in den Registern. Im Weiteren wurden zentrale Aspekte der Qualitätssicherung geregelt, namentlich die Meldepflicht, die Vollständigkeit und die Führung der Register sowie die Übermittlung der Daten via Sedex. Sedex steht für secure data exchange und ist eine Dienstleistung des Bundesamts für Statistik (BFS). Die Plattform ist



für den sicheren, asynchronen Datenaustausch zwischen Organisationseinheiten konzipiert. Sedex wurde im Rahmen der Modernisierung der Volkszählung ab 2010 aufgebaut, um die Statistiklieferungen der kommunalen Einwohnerdienste und der Personenregister des Bundes an das BFS sicherzustellen. Da sensitive Daten ausgetauscht werden, musste die Plattform von Beginn an hohen Anforderungen an die Sicherheit sowie Nachvollziehbarkeit genügen. Dazu setzt Sedex moderne Verschlüsselungsverfahren sowie Sicherheitszertifikate ein. Diese Bundesvorgaben wurden zwar mit der vorläufigen Verordnung über die Einwohnerregister bereits erfüllt und die Umsetzungsarbeiten – wie beispielsweise die Zuordnung der Einwohnerinnen und Einwohner zu den Wohnungen – sind abgeschlossen. Das vorliegende Gesetz löst die vorläufige Verordnung ab und übernimmt deren Regelungsinhalt auf gesetzlicher Stufe.

C. Ziele, Mittel und Leitlinien

Folgende Ziele, Mittel und Leitlinien gelten für die Ausarbeitung des Registergesetzes:

1. Ziele

- Harmonisierung von wichtigen Registern im ganzen Kanton
- klare rechtliche Leitplanken für den innerkantonalen Datenaustausch
- wirtschaftliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch effizienten Einsatz von Informationstechnologien für die Datenlogistik
- Optimierung der Aktualität und Qualität nicht nur der Einwohner- sondern auch der Gebäude- und Wohnungsdaten sowie Klärung des Zugangs der Gemeinden und der kantonalen Stellen zu diesen Daten
- Reduktion der dezentralen Datenpflege, Vermeidung redundanter Datenpflege

2. Mittel

- Schaffung kantonalen Datenplattformen
- Regelung des Zugriffs von Ämtern und Fachstellen auf die elektronischen Register (normstufengerecht und nur so detailliert wie nötig)
- Berücksichtigung von Entwicklungen in pendingen Bundesprojekten (z.B. elektronisches Zivilstandsregister, elektronisches Grundstückinformationssystem eGRIS)
- Wahrung der Gemeindeautonomie: Die Kompetenzen der Gemeinden im Registerwesen werden berücksichtigt

3. Leitlinien für die Ausarbeitung des Erlasses

- Das Gesetz soll sich auf die Grundsätze beschränken und allgemein sowie vorausschauend formuliert werden. Absehbare künftige Entwicklungen sollen – wo möglich und sinnvoll – ohne Revision des Gesetzes verwirklicht werden können.
- Einfache Normen-Struktur: Ein Gesetz über das ganze Gebiet hinweg, dazu eine Verordnung
- Einheitliche und rechtskonforme Umsetzung der Bundesgesetzgebung
- Schnittstellen zwischen Datenplattformen und Fachapplikationen von Ämtern ermöglichen



D. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1

Es wird der Regelungsgegenstand des Gesetzes umschrieben. Das kantonale Gesetz regelt das Meldewesen sowie die Verwendung und den Austausch von Daten der Einwohnerregister und der Stimmregister zwischen Bund, Kanton und Gemeinden sowie den Gemeinden untereinander über die zur Verfügung stehenden Informatik- und Kommunikationsmittel. Das Gesetz geht davon aus, dass die Einwohnerregister und die Stimmregister weiterhin in den einzelnen Gemeinden geführt werden. Absatz 1 stellt den Bezug zum Bundesrecht über die Registerharmonisierung her. In Absatz 2 wird explizit die Regelung des Aufbaus und des Betriebes eines kantonalen Objektregisters deklariert, welches in Art. 13–15 geregelt wird.

Art. 2

Als zuständige Stelle für die Koordination, die Durchführung und die Qualitätskontrolle der Registerharmonisierung gemäss Artikel 9 RHG ist das Departement Inneres und Sicherheit vorgesehen. Dies wird gemäss dem Grundsatz von Art. 28 des Organisationsgesetzes (bGS 142.12) in der Verordnung zu bestimmen sein.

Art. 3 und Art. 4

Zu den Begriffen des Hauptwohnsitzes und des Nebenwohnsitzes kann auf die Ausführungen des BFS im amtlichen Katalog der Merkmale (vgl. Art. 4 Abs. 4 RHG) verwiesen werden (BFS, Amtlicher Katalog der Merkmale zur Harmonisierung der amtlichen Personenregister, Neuchâtel 2014, S. 10, 11 und 38):

"Der Hauptwohnsitz ist jene Gemeinde, in der sich eine Person in der Absicht dauernden Verbleibens aufhält, um dort den Mittelpunkt ihres Lebens zu begründen, welcher für Dritte erkennbar sein muss. Eine Person kann in der Schweiz nur einen Hauptwohnsitz haben.

Der Nebenwohnsitz ist jene Gemeinde, in der sich eine Person zu einem bestimmten Zweck ohne Absicht dauernden Verbleibens mindestens während dreier aufeinander folgender Monate oder dreier Monate innerhalb eines Jahres aufhält. Eine Person kann in der Schweiz mehrere Nebenwohnsitze haben. (...)

Für Schweizerinnen und Schweizer entspricht der Hauptwohnsitz der Niederlassungsgemeinde. Diese Personen können (z.B. aufgrund der Ausbildung, des Berufs oder eines Aufenthalts in einem Altersheim) einen zusätzlichen (Neben-)Wohnsitz in der Schweiz haben.

Für Ausländerinnen und Ausländer entspricht der Hauptwohnsitz jener Gemeinde, für welche die Aufenthaltserlaubnis (z.B. bei Ausländerkategorie B) bzw. die Niederlassungserlaubnis (bei Ausländerkategorie C) erteilt wurde. Ein Nebenwohnsitz ist für Ausländerinnen und Ausländer nur in bestimmten Fällen möglich, beispielsweise für Grenzgänger mit einem Ausweis G. Diese Personen haben einen Nebenwohnsitz, aber keinen Hauptwohnsitz in der Schweiz. Sie kehren mindestens einmal wöchentlich an ihren ausländischen Wohnsitz zurück, logieren aber während der Woche in einer schweizerischen Gemeinde."

Die Begriffe Haupt- und Nebenwohnsitz werden in Anlehnung an den amtlichen Katalog der Merkmale des BFS neu als gesetzliche Definitionen eingeführt. Sie entsprechen dem Bundesrecht, beziehen sich dort auf die Gemeinde (Niederlassungsgemeinde, Aufenthaltsgemeinde) und im kantonalen Recht auf die Person (Hauptwohnsitz, Nebenwohnsitz). In Art. 3 lit. b RHG wird die Niederlassungsgemeinde, in Art. 3 lit. c RHG die Aufenthaltsgemeinde definiert. Die gleichen Kriterien werden nun im kantonalen Recht dazu verwendet, den Haupt- bzw. den Nebenwohnsitz einer Person zu definieren. Die Begriffe im kantonalen Gesetz sind wörtlich auf das Recht des Bundes abgestimmt. Sie gelten gleichermaßen für schweizerische und ausländische Staatsangehörige mit Haupt- und allfälligen Nebenwohnsitz in der Schweiz.



Art. 5

Nach Art. 11 RHG sind die Kantone verpflichtet, Vorschriften zu erlassen, damit:

- a) natürliche Personen sich innerhalb von 14 Tagen nach dem Umzug bei der für die Führung des Einwohnerregisters zuständigen Amtsstelle melden;
- b) die Meldepflichtigen wahrheitsgetreu Auskunft über die massgeblichen Daten erteilen und, wenn erforderlich, ihre Angaben dokumentieren.

Mit Art. 5 des Entwurfs wird dieser bundesrechtlichen Verpflichtung nachgekommen. Der Umzug innerhalb eines Gebäudes nach Art. 5 Abs. 1 lit. b ist zu melden, damit die Zuordnung des Eidgenössischen Wohnungsidentifikators (EWID) nachgeführt werden kann. Der EWID verknüpft eine Wohnung mit den darin wohnenden Personen um jede Person einem Haushalt zuzuordnen und dient als Basis für die Gebäude- und Wohnungsstatistiken sowie die Haushaltsstatistiken des BFS. Deshalb ist auch ein Umzug innerhalb eines Hauses meldepflichtig.

Will eine Einwohnerkontrolle einer Anmeldung oder Abmeldung nicht nachkommen, so erlässt sie auf Verlangen der Antragstellerin oder des Antragstellers in Anwendung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (bGS 143.1) eine gebührenpflichtige Verfügung.

Art. 5 Abs. 4 hält ausdrücklich fest, dass die besonderen Bestimmungen für die Ausländerinnen und Ausländer vorbehalten bleiben. Niederlassung und Aufenthalt sowie Meldepflicht der ausländischen Staatsangehörigen richten sich nach den Bestimmungen des Ausländerrechts.

Art. 6

In der Praxis kommt ein kleiner Teil der Bevölkerung der Meldepflicht nicht nach. Art. 12 RHG verpflichtet die Kantone, für solche Fälle die notwendigen Vorschriften über die Auskunftspflicht Dritter zu erlassen. Die vorliegende Bestimmung setzt diese Verpflichtung um. Die Aufzählung in Abs. 1 entspricht wörtlich der Minimalregelung von Art. 12 Abs. 1 RHG. Es handelt sich um eine Auskunftspflicht von Drittpersonen auf Anfrage der Einwohnerkontrolle hin und nicht um eine Meldepflicht dieser Personen, der sie unaufgefordert nachzukommen hätten. Die Auskunftspflicht umfasst lediglich die Daten zu den Identifikatoren und Merkmalen nach Art. 6 RHG. Die Einwohnerkontrollen sind gefordert, mit der Nachfragemöglichkeit z.B. beim Arbeitgeber verhältnismässig umzugehen. Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, sofort nach 14 Tagen beim Arbeitgeber vorstellig zu werden. In der Regel ist den Meldepflichtigen eine Nachfrist anzusetzen.

Art. 7

Art. 8 Abs. 2 RHG verpflichtet die Kantone zum Erlass der notwendigen Vorschriften, damit die industriellen Werke und andere registerführenden Stellen diejenigen Daten, die zur Bestimmung und Nachführung des Wohnungsidentifikators einer Person notwendig sind, den für die Führung der Einwohnerregister zuständigen Amtsstellen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Im Gesetzesentwurf wird darauf verzichtet, eine Meldepflicht vorzusehen und stattdessen eine blosser Auskunftspflicht statuiert. Damit wird eine unnötige administrative Aufblähung auf Seiten der Anbietenden leitungsgebundener Dienste wie auch der Gemeinden vermieden.

Art. 8

Art. 8 hält die Pflicht der Gemeinden fest, ein Einwohnerregister zu betreiben und die Kosten dafür zu tragen. Bestimmungen zu Adressauskünften durch die Einwohnerkontrolle finden sich in Art. 10 des kantonalen Datenschutzgesetzes (nachfolgend kDSG; bGS 146.1).



Art. 9

Einzelne Aufgaben der registerführenden Stelle, in der Regel die Einwohnerkontrolle, umschreibt Art. 9 exemplarisch. Hinsichtlich der Datenlieferungen wird auf das RHG verwiesen. Mehrere Gemeinden können gemeinsam eine Einwohnerkontrolle betreiben. Für den Austausch mit dem Bund stellt dieser eine Informatik- und Kommunikations-Plattform zur Verfügung (vgl. Art. 10 Abs. 3 RHG).

Art. 10

Der minimale Inhalt des Einwohnerregisters wird auf Bundesebene vorgeschrieben (Art. 6 RHG). Dieser Minimalinhalt entspricht auch dem Standard eCH-0020, welcher eingehalten werden muss, um die Kompatibilität der Datenübermittlungen an das BFS per Sedex sicherzustellen. Dem Zweck der Einwohnerdatenplattform entsprechend werden daher nur diese Merkmale an die kantonale Einwohnerdatenplattform übermittelt (vgl. nachfolgend Art. 12).

Die Gemeinden haben im Rahmen ihrer Gemeindeautonomie und unter Einhaltung des kantonalen Datenschutzgesetzes die Möglichkeit, weitere Daten in ihre Register aufzunehmen. Dies verbietet das RHG nicht. Die zusätzlichen Gemeindedaten werden aber nicht an die kantonale Einwohnerdatenplattform übermittelt und können deshalb von den kantonalen Amtsstellen auch nicht eingesehen werden.

Art. 11

Im Einwohnerregister wird unter anderem auch das Stimm- und Wahlrecht auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene nachgeführt. Ein Stimmregister wird jeweils vor Wahlen oder Abstimmungen als separates Register gestützt auf die Angaben im Einwohnerregister erstellt. Das Einwohnerregister dient somit als Grundlage für das Stimmregister (Abs. 1). Das Stimmregister umfasst im Gegensatz zum Einwohnerregister nur jene Merkmale der Stimmberechtigten, welche für die Stimmausweise notwendig sind, hauptsächlich die Merkmale Anrede, Vorname, Name und Adresse sowie Art der Stimm- und Wahlrechte. Bei einer Einsichtnahme in das Stimmregister sind somit nur eingeschränkte Daten ersichtlich, nicht aber der ganze Personaliensatz des Einwohnerregisters. Die Bestimmungen zum Stimmregister finden sich in den Art. 3–5 des Gesetzes über die politischen Rechte (bGS 131.12).

Für die Ausübung der politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer soll in jeder Gemeinde ein separates Stimmregister zur Verfügung stehen, da Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer nur in Angelegenheiten des Bundes, nicht aber auf kantonaler oder kommunaler Ebene stimm- und wahlberechtigt sind (Abs. 2). Nähere Bestimmungen dazu finden sich in der vorläufigen Verordnung über die Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer vom 19. Mai 2009 (bGS 131.15), welche derzeit erneuert wird. Diese vorläufige Verordnung wird vom vorliegenden Erlass abgelöst. Die Bestimmungen der vorläufigen Verordnung werden in die ordentliche Verordnung zu diesem Erlass zu überführen sein.

Art. 12

Abs. 1 statuiert die Führung einer kantonalen Einwohnerdatenplattform (GERES). GERES wird als Replikat, das heisst als Auszug der kommunalen Einwohnerregister, betrieben und ist eine reine Leseplattform. Damit bleiben die kommunalen Einwohnerregister die einzige Datenquelle für die Plattform.

Absatz 1 regelt auch den Inhalt der Plattform. Als Replikat der kommunalen Einwohnerregister werden nur jene Merkmale geführt, die gemäss Art. 6 RHG im Einwohnerregister enthalten sind. Nicht enthalten sind damit die zusätzlichen kommunalen Daten nach Art. 10 Abs. 2 des Entwurfs, da die Plattform dem Datenaustausch der



harmonisierten Daten zwischen Gemeinden, Kanton und Bund dient. Daher kann sich GERES nur auf jene Daten beziehen, die von allen Gemeinden nach Art. 10 Abs. 1 des Entwurfs in Verbindung mit Art. 6 RHG zu führen sind. Zudem muss sich der Inhalt des Systems an den Standard eCH-0020 halten, um die Kompatibilität der Datenübermittlungen an das BFS per Sedex sicherzustellen. Auch deswegen können auf der Plattform keine zusätzlichen Merkmale geführt werden.

In Abs. 2 legt der kantonale Gesetzgeber fest, zu welchem Zweck die Einwohnerdatenplattform dient.

Verantwortlich für den Betrieb der Plattform ist die zuständige Stelle nach Art. 2 in Zusammenarbeit mit dem Informatikdienstleister des Kantons und der Gemeinden. Derzeit wird dies durch die AR Informatik AG mit dem System GERES umgesetzt.

Der Zugriff auf die Daten wird in Abs. 3 geregelt. Diesbezüglich kann auf die Vorarbeiten anderer Kantone, beispielsweise des Kantons Luzern, zurückgegriffen werden. Verschiedene kantonale Stellen müssen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Daten aus der kantonalen Einwohnerdatenplattform konsultieren oder elektronische Datenauszüge beziehen. Abs. 3 stellt den Grundsatz auf, dass der Regierungsrat kantonalen Amtsstellen auf jene Daten Zugriff gewähren kann, die diese für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Der Regierungsrat wird somit ermächtigt, die zugriffsberechtigten Stellen zu bezeichnen und die Art und den Inhalt der Zugriffsberechtigung festzulegen. Die Zugriffsberechtigungen werden also weder generell allen Verwaltungsorganen noch für sämtliche auf der Plattform geführten Merkmale erteilt, sondern es werden individuell für jede berechtigte Stelle diejenigen in der Plattform geführten Merkmale, Ereignisse und Historien bezeichnet, auf die der Zugriff notwendig ist. Dazu können die Merkmale in Gruppen zusammengefasst werden. Gleiches gilt für die Ereignisse. Mit entsprechenden Zugriffsberechtigungen (Export von Daten) sollen auch Schnittstellen von der kantonalen Plattform zu Systemen der zugriffsberechtigten Stellen eingerichtet werden können. Dies ist beispielsweise für das Strassenverkehrsamt (geplante Schnittstelle GERES-CARI) oder im Schulbereich (geplante Schnittstelle GERES-EISA) vorgesehen. Sogenannte Abonnemente sind unter anderem für Ereignisse denkbar, beispielsweise Todesfälle.

Der Regierungsrat erteilt die Zugriffsberechtigungen auf Antrag des zuständigen Departements. Zu diesem Zweck müssen Gesuchsteller dem zuständigen Departement darlegen, dass die Voraussetzungen zum Datenbezug erfüllt sind und dass die Daten für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben tatsächlich benötigt werden.

Für die Regelung der Zugriffsberechtigungen hört der Regierungsrat das Datenschutz-Kontrollorgan an. Für die Zugriffe auf GERES gilt das kantonale Datenschutzgesetz. Die Datenplattform enthält u.a. besonders schützenswerte Daten sämtlicher Einwohner des Kantons, für deren Bekanntgabe Art. 8 DSG vorbehaltlos gilt. Das heisst, dass die Bekanntgabe nur zulässig ist, wenn das verantwortliche Organ – für GERES der Regierungsrat – dazu rechtlich verpflichtet oder ermächtigt ist und die Daten vom Empfänger benötigt werden. Bei besonders schützenswerten Daten braucht es überdies eine „klare Rechtsgrundlage“, was eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn bedeutet. Für eine Anhörung der Gemeinden, wie in der Vernehmlassung gefordert, bleibt kein Platz, sie wäre sachlich nicht gerechtfertigt. Das kantonale Recht bestimmt abschliessend, welche Daten für die kantonale Aufgabenerfüllung auf der kantonalen Plattform gespeichert werden. Die Gemeinden sind nicht "Herr" dieser Daten, sie können die Zustimmung weder verweigern, noch ist sie erforderlich.



Alle Stellen sind für Datenzugriffe an den Zweck der zu erfüllenden Aufgaben gebunden. Dies entspricht Art. 4 Abs. 3 kDSG. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die Daten nur eingesehen werden können, wenn ein konkretes Geschäft zu bearbeiten ist. Ebenfalls ein datenschutzrechtlicher Grundsatz ist das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für den Zugriff auf besonders schützenswerte Daten. Die bezugsberechtigten Stellen sind verpflichtet, Änderungen in den Zugriffsvoraussetzungen der zuständigen Stelle nach Art. 2 mitzuteilen. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass ein bestehendes Zugriffsrecht veränderten rechtlichen Grundlagen angepasst wird. Trotzdem soll regelmässig überprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Zugriffsberechtigungen noch vorliegen. Dies soll in der Verordnung festgelegt werden, einschliesslich des Rhythmus' der Überprüfung. Weiter soll in der Verordnung geregelt werden, dass die Datenabfragen von Einwohnerdaten protokolliert werden. Nur aufgrund von Protokollen sind die Verwendungen durch die einzelnen Organe überhaupt überprüfbar. Eine Überprüfung der Abfragen ist nötig, um missbräuchliche Datenverwendung zu verhindern. Auch die Art der Überprüfung (z.B. Stichproben) und der Auswertung ist auf Verordnungsstufe zu regeln. Im Missbrauchsfall soll die Zugriffsberechtigung durch den Regierungsrat entzogen werden können. Aus datenschutzrechtlicher Sicht bleibt anzumerken, dass jeder Einwohner und jede Einwohnerin gestützt auf Art. 7 Abs. 3 kDSG erfahren kann, welche Behörden auf welche Weise in seine/ihre Daten Einsicht erhalten. Gestützt auf diese Bestimmung kann der Einwohner oder die Einwohnerin bei der Gemeinde Auskunft über die entsprechenden Daten und die diesbezüglichen Vorgänge verlangen. Somit gilt bezüglich der Zugriffe auf die Datenplattformen der Grundsatz der Transparenz.

Der Datenschutz richtet sich nach dem kDSG. Die AR Informatik AG stellt in ihrem Einflussbereich mit organisatorischen und technischen Massnahmen sicher, dass die Bestimmungen des Datenschutzes eingehalten werden.

Sperrvermerke nach Art. 11 kDSG werden in die kantonale Einwohnerdatenplattform übernommen und sind zu beachten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Sperrungen nur gegenüber Privaten wirksam sind. Dies ergibt sich aus der Systematik des kDSG (vgl. Überschrift zu Art. 9 kDSG). Die zugriffsberechtigten Behörden müssen jedoch sicherstellen, dass durch ihre Zugriffe auf die kantonale Plattform die Sperrwirkung gegenüber privaten Dritten nicht ausgehebelt wird. Die Sperrungen werden in der kantonalen Plattform deshalb ausdrücklich vermerkt.

Art. 13

Abs. 1 statuiert die Führung eines kantonalen Objektregisters, welches insbesondere die Gebäude- und Wohnungsdaten im Sinne eines kantonalen Gebäude- und Wohnungsregisters aufweisen soll. Ein solches können die Kantone gemäss Art. 2 und Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (SR 431.841) (Art. 2 für vorgelagertes GWR, Art. 12 für Replikat) einführen. Der Zweck dieses Registers besteht in der effizienten Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben des Kantons und der Gemeinden sowie in der Vereinfachung von statistischen Erhebungen. Es wird bewusst die technische Ausführungsvariante des Replikats erwähnt, da ein selbständiges, dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) vorgeschaltetes kantonales GWR für einen kleinen Kanton nicht in Frage kommt.

Als Grundgesamtheit der im kantonalen Objektregister zu führenden Gebäude- und Wohnungsdaten sollen – in der Verordnung – die Gebäude mit und ohne Wohnnutzung, die provisorischen Unterkünfte sowie die Sonderbauten gemäss den Definitionen und Anforderungen des Merkmalskatalogs des eidgenössischen GWR definiert werden. Die Übereinstimmung mit dem eidgenössischen GWR ist zwingend vorgeschrieben. Ebenfalls in der Verordnung sind die zu führenden Merkmale zu definieren. Grundlage hierfür ist ebenfalls der Merkmalska-



talog des GWR. Zusätzlich soll in der Verordnung die Zustelladresse des Eigentümers oder der Eigentümerin und einer allfälligen Liegenschaftsverwaltung als zu führendes Merkmal festgelegt werden. Letzteres dient der Durchführung statistischer Erhebungen, vor allem aber administrativen Zwecken für kantonale und kommunale Stellen bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben. Abs. 2 enthält eine Delegationsnorm an den Regierungsrat, welcher die Führung weiterer Objekte und Merkmale vorsehen kann. Bei Aufnahme weiterer Objekte und Merkmale in das Register ist das Datenschutzkontrollorgan zu konsultieren, die Anforderungen des Datenschutzes gemäss kDSG sind einzuhalten.

Als weitere Objekte kommen in erster Linie die Betriebe und Unternehmen in Frage, im Sinne eines kantonalen Betriebs- und Unternehmensregisters (BUR) im Replikat. Der Zweck einer solchen Ergänzung des Registers besteht in der effizienten Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben des Kantons und der Gemeinden sowie in der Vereinfachung von statistischen Erhebungen. Falls die Betriebs- und Unternehmensdaten in das kantonale Objektregister aufgenommen werden sollen, wären als Merkmale diejenigen des eidgenössischen Betriebs- und Unternehmensregisters aufzunehmen. Für den Aufbau und die Nachführung des kantonalen Betriebs- und Unternehmensregisters würden das eidgenössische Betriebs- und Unternehmensregister sowie kantonale und kommunale Stellen, die über Informationen zu Betrieben und Unternehmen verfügen, berücksichtigt. Die Gemeinden sind wertvolle Informationsquellen, weil ihnen Änderungen bei Einzelfirmen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, oft früher zur Kenntnis gelangen als dem eidgenössischen Betriebs- und Unternehmensregister. Mit der Führung von Betriebs- und Unternehmensdaten im kantonalen Objektregister würde damit auch die Aktualität des eidgenössischen Betriebs- und Unternehmensregisters optimiert.

Den konzeptionellen Vorarbeiten zur Aufnahme von Betriebs- und Unternehmensdaten in das kantonale Objektregister wurde bis jetzt eine niedrige Priorität beigemessen, deshalb können keine detaillierten Aussagen zur Umsetzung gemacht werden. Dieser Bereich ist deshalb explizit als „Kann-Bestimmung“ ausgestaltet, um die Möglichkeit zu schaffen, zu gegebener Zeit im Rahmen des kantonalen Objektregisters ein kantonales BUR einzuführen.

Art. 14

Diese Bestimmung regelt die Datenlieferung zur Nachführung des kantonalen Objektregisters. Der Datenverkehr erfolgt in elektronischer Form und geschützt vor Fremdzugriffen. Eine Verschlüsselung ist nur erforderlich, wenn die Daten die interne Infrastruktur für Information und Kommunikation verlassen.

Art. 15

Dieser Artikel ermächtigt den Regierungsrat, die zugriffsberechtigten Stellen zu bezeichnen und die Art und den Inhalt der Zugriffsberechtigung festzulegen. Die Zugriffsberechtigungen werden also – analog zur kantonalen Einwohnerdatenplattform – weder generell allen Verwaltungsorganen noch für sämtliche im Register geführten Merkmale erteilt, sondern es werden individuell für jede berechnete Stelle diejenigen im Register geführten Merkmale bezeichnet, auf die der Zugriff gewährt wird. Für Daten, welche keine Personendaten beinhalten, stellen sich weniger hohe Anforderungen an den Datenschutz. Dennoch sind die Zugriffe auf das kantonale Objektregister mit Bedacht zu regeln, da Verknüpfungen mit Personendaten ohne weiteres möglich sind. So ist beispielsweise die Verknüpfung von Liegenschaftsdaten mit deren Eigentümern unschwer vorzunehmen, womit die Daten bereits einen Bezug zu einer Person aufweisen.



Art. 16

Zum Datenschutz (Abs. 1) kann auf die Bemerkungen zu Art. 12 verwiesen werden. Die Archivierung (Abs. 2) soll die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns gewährleisten, eine authentische Überlieferung zur Geschichte von Kanton und Gemeinden dauerhaft sichern und kulturelles Erbe von Appenzell Ausserrhoden bewahren. Insbesondere die Einwohnerregister sind wichtige Quellen für das Staatsarchiv. Eine Löschung von Einwohnerdaten nach einer bestimmten Frist nach dem Wegzug wäre mit der Aufgabenerfüllung des Staatsarchivs nicht zu vereinbaren. Die Archivierung der Daten der diesem Gesetz unterstehenden Registern kann elektronisch oder konventionell erfolgen.

Art. 17

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich der geltenden Regelung von Art. 10^{bis} der Verordnung über die Niederlassung und den Aufenthalt von Schweizern. Es handelt sich um eine strafrechtliche Sanktion, für die die kantonalen Strafverfolgungsbehörden nach der Strafprozessordnung zuständig sind (Staatsanwaltschaft). Die Strafverfolgungsbehörden sind aufgrund ihrer Erfahrung am ehesten in der Lage, entsprechende Sanktionen sachgerecht zu prüfen und anzuordnen. Auf die Ausgestaltung als verwaltungsrechtliche Sanktion – wie dies vereinzelt in anderen Kantonen gemacht wurde – soll daher verzichtet werden.

Zusätzlich stellt sich die Frage, ob einzelne Tatbestände in den Bussenkatalog für die Bussenerhebung auf der Stelle durch die Kantonspolizei (Ordnungsbussenkatalog; bGS 323.1) aufgenommen werden sollen. Dies hätte den Vorteil, dass die Einleitung eines ordentlichen, kostspieligen Verfahrens in der Regel nicht nötig wäre, sondern direkt eine Ordnungsbusse erhoben werden könnte. Bereits heute ist beispielsweise die Verletzung der Meldepflicht gegenüber der Einwohnerkontrolle im Ordnungsbussenkatalog in Ziffer 1.1 enthalten. Da der Ordnungsbussenkatalog sowieso grundsätzlich revisionsbedürftig ist, wird diese Frage anlässlich der baldigen Überarbeitung dieses Katalogs zu prüfen sein. Nachdem eine Aufnahme in den Ordnungsbussenkatalog aber eine Strafbestimmung im Grunderlass voraussetzt, braucht es im vorliegenden Erlass ohnehin eine Strafbestimmung.

Art. 18

Vgl. hierzu die Ausführungen zu Art. 5.

Aufhebungen und Änderungen bisherigen Rechts

Mit der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes kann neben der Vorläufigen Verordnung über die Einwohnerregister (bGS 122.121) auch die kantonsrätliche Verordnung über die Niederlassung und den Aufenthalt von Schweizern (bGS 122.12) aufgehoben werden. Ebenso kann Art. 40 des Gemeindegesetzes (bGS 151.11), welcher die Grundlage für diese kantonsrätliche Verordnung bildet, aufgehoben werden. Weiter kann die Vorläufige Verordnung über die Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (bGS 131.15) aufgehoben werden, da deren Regelungen in den vorliegenden Entwurf und in die noch zu erlassende Verordnung aufgenommen werden.

Systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer

In Art. 155a des Steuergesetzes (bGS 621.11) ist bereits eine systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer vorgesehen. Allerdings bezieht sich dieser Artikel nur auf steuerliche Zusammenhänge, weshalb vorliegend eine generelle Darlegung der Thematik angezeigt ist.



Neben dem RHG haben die Eidgenössischen Räte im Juni 2006 auch eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) verabschiedet. Mit dieser Revision führte der Gesetzgeber eine neue 13-stellige AHV-Versichertennummer ein. Das RHG definiert die neue AHV-Versichertennummer als Personenidentifikator in den wichtigsten Personenregistern des Bundes und in den kommunalen und kantonalen Einwohnerregistern.

Im AHVG (und in der zugehörigen Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung; AHVV; SR 831.101) wird die systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer klar geregelt und an das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage gebunden. Die Verwendung der AHV-Versichertennummer gilt gemäss diesen Erlassen dann als systematisch, wenn Personendaten in strukturierter Form gesammelt werden und diese Daten die neunstellige Nummer nach Artikel 133 lit. b AHVV enthalten (vgl. Art. 134^{bis} AHVV).

Das AHVG regelt die systematische Verwendung der Versichertennummer als Sozialversicherungsnummer in Artikel 50d. Danach können Stellen und Institutionen aller Staatsebenen die Versichertennummer systematisch verwenden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht. So sind gemäss Art. 83 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) die mit der Durchführung, der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Durchführung dieses Gesetzes betrauten Organe befugt, die Versichertennummer der AHV nach den Bestimmungen des AHVG für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben systematisch zu verwenden. Somit dürfen beispielsweise alle im KVG erwähnten Leistungserbringer diese Nummer systematisch verwenden. Gemäss Art. 48 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) sind die registrierten Vorsorgeeinrichtungen und die an der von ihnen durchgeführten beruflichen Vorsorge Beteiligten ebenfalls zur systematischen Verwendung der AHV-Versichertennummer berechtigt. Dasselbe gilt für die mit der Durchführung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (SR 837.0) beauftragten Stellen, also auch für die Arbeitsämter.

Das AHVG regelt die systematische Verwendung der Versichertennummer auch für weitere Bereiche. Danach sind folgende Stellen und Institutionen, die mit dem Vollzug von kantonalem Recht betraut sind, zur systematischen Verwendung der neuen AHV-Versichertennummer berechtigt (vgl. Art. 50e Abs. 2 AHVG):

- a. mit dem Vollzug der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung betraute Stellen;
- b. mit dem Vollzug der Sozialhilfe betraute Stellen;
- c. mit dem Vollzug der Steuergesetzgebung betraute Stellen;
- d. die Bildungsinstitutionen.

Durch Bundesrecht legitimiert sind somit eine bedeutende Anzahl von Stellen und Institutionen, so namentlich die Bildungsinstitutionen, die Steuerverwaltung, die Sozialämter, die Spitäler und Kliniken, die Alters- und Pflegeheime, Institutionen für Behinderte, die Spitex-Organisationen, die Arbeitsämter, die kantonale Pensionskasse, die kantonale Ausgleichskasse und die Militärverwaltung. Diese müssen vorliegend kantonalechtlich nicht ermächtigt werden, da bereits eine bundesrechtliche Legitimation besteht (Für die Militärverwaltung beispielsweise besteht die bundesrechtliche Legitimation in Art. 5 Abs. 3 lit a. der Verordnung über die militärischen Informationssysteme (SR 510.911)).

Darüber hinaus regelt das AHVG die systematische Verwendung der Versichertennummer nicht. Andere Stellen und Institutionen, die mit dem Vollzug von kantonalem Recht betraut sind, können nach Art. 50e Abs. 3 AHVG die AHV-Versichertennummer zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben systematisch verwenden, wenn ein kantonales Gesetz dies vorsieht. Soweit mithin die Verwendung der AHV-Versichertennummer nicht durch



Bundesrecht legitimiert ist, sind die Kantone verpflichtet, für die systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer formellgesetzliche Grundlagen zu schaffen.

Es bestehen unterschiedliche Rechtsauffassungen über das Ausmass der zulässigen Verwendung der Versichertennummer in den Kantonen, insbesondere über die Frage, ob in einem kantonalen Gesetz pauschal die Verwendung der Versichertennummer durch kantonale Behörden erlaubt werden könne. Das Bundesamt für Sozialversicherungen vertritt die Auffassung, eine Verwendung der Versichertennummer über die Bereiche hinaus, die mit der Sozialversicherung verbunden sei, bedürfe jeweils einer spezifischen gesetzlichen Grundlage. Eine pauschale Ermächtigung für den ganzen übrigen Bereich der Verwaltung sei systemwidrig und widerspreche dem Willen des Bundesgesetzgebers. Das bedeutet, dass der kantonale Gesetzgeber, dem Muster des Bundes folgend, die für die systematische Verwendung der Nummer berechtigten Bereiche abschliessend aufzählen sollte. Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte und die Vereinigung der kantonalen Datenschutzbeauftragten äusserten sich in gleichem Sinne. Ein hohes Risiko für die Privatsphäre wurde darin gesehen, dass jede Person in allen Umfeldern staatlicher Tätigkeit eine Nummer erhalte, die lebenslang konstant und eindeutig sei und die Person identifizierbar mache. Durch die Versichertennummer könnten Register auf einfachste Weise verknüpft werden, womit ein erhebliches Missbrauchspotenzial geschaffen werde.

Im Gesetzesentwurf im Rahmen der damaligen Arbeiten für ein kantonales Gesetz über die Einwohnerregister im Jahre 2009 wurde vorgeschlagen, dass die Stellen und Institutionen, die mit dem Vollzug von kantonalem Recht betraut sind, zur Erfüllung ihrer Aufgaben die AHV-Versichertennummer systematisch verwenden können, soweit deren Verwendung für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist. Es wurde weiter vorgeschlagen, dass der Regierungsrat die Stellen im Einzelnen bestimmen soll. Dies wurde im Rahmen der damaligen Vernehmlassung vom kantonalen Datenschutzkontrollorgan beanstandet. Nach dessen Auffassung habe der kantonale Gesetzgeber die entsprechende Wertung, wie die Verwendung der Nummer geregelt werden soll, selber vorzunehmen und nicht auf Verordnungsstufe zu delegieren.

Soweit bekannt sind die entsprechenden Regelungen in den Kantonen unterschiedlich. Teilweise wird auf Gesetzesstufe pauschal bestimmt, dass die neue Versichertennummer systematisch genutzt werden dürfe. Teilweise wird die Aufgabe dem Regierungsrat übertragen, die betreffenden Stellen im Einzelnen aufzuführen. Im Kanton Luzern wurden die ermächtigten Stellen aber ausdrücklich auf Gesetzesstufe genannt.

Aufgrund der geschilderten Überlegungen orientiert sich der vorliegende Entwurf an der vom Bundesamt für Sozialversicherungen und von den Datenschutzkontrollorganen favorisierten restriktiven Lösung.

Art. 54a des Gesetzes über Schule und Bildung

Dieser Artikel hat die Verwendung der AHV-Versichertennummer im Departement Bildung und Kultur (DBK) zum Gegenstand. Diese wird im DBK in mehreren Organisationseinheiten systematisch zur Erfüllung der Aufgaben verwendet. Konkret handelt es sich um die Fachstelle Berufsbildung (Lehrvertragswesen), die Abteilung Ausbildungs- und Studienbeiträge (Beurteilung von Gesuchen um Stipendien und Studiendarlehen), die Abteilung Sport (Erwerbsausfallentschädigung für Kaderausbildungen und -einsätze im Bereich Jugend und Sport) und die Abteilung Volksschule (Bildungsstatistik sowie Genehmigung der Anstellung und der Einstufung der Lehrpersonen).

Vorliegend ist entscheidend, ob die oben genannten Abteilungen des DBK unter die in Art. 50e Abs. 2 lit. d des AHVG genannten Bildungsinstitutionen subsumiert werden können. Je nachdem, ob die Frage bejaht oder



verneint wird, braucht es im kantonalen Registergesetz eine entsprechende Grundlage. Eindeutig bejaht werden kann die Frage für die Verwendung der Nummer in der Abteilung Sport und in der Abteilung Berufsbildung. Diese Stellen vollziehen Bundesrecht. Im kantonalen Recht braucht es keine ergänzenden Bestimmungen zur Verwendung der AHV-Versichertennummer.

Was die Abteilung Ausbildungs- und Studienbeiträge und die Abteilung Volksschule betrifft, ist die Rechtslage weniger klar. Diese Abteilungen sind keine Bildungsinstitutionen im engeren Sinne des AHVG. Die Verwendung der AHV-Versichertennummer in der Abteilung Volksschule stellt primär Vollzug des Bundesrechts dar (Statistik). Insoweit wäre keine kantonalrechtliche Grundlage nötig. Die AHV-Versichertennummer wird darüber hinaus aber auch im Zusammenhang mit der Genehmigung der Anstellung und der Einstufung der Lehrpersonen benötigt. Zudem wird die AHV-Versichertennummer im neuen Schuladministrationssystem geführt, welches Kanton und Gemeinden gemeinsam betreiben (EISA Volksschule). Es ist aber denkbar, dass die ohnehin für Statistikzwecke geführte AHV-Versichertennummer auch für kantonale Aufgaben verwendet werden könnte.

Hinsichtlich der Abteilung Ausbildungs- und Studienbeiträge ist zu beachten, dass im Rahmen der Totalrevision des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz) eine entsprechende Grundlage für die systematische Verwendung der AHV-Nummer geschaffen wird. Deshalb kann darauf verzichtet werden, die Abteilung Stipendien und Studiendarlehen im Registergesetz zu berücksichtigen.

Für die Abteilung Volksschule hingegen soll im Registergesetz eine gesetzliche Grundlage für die systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer geschaffen werden. Deshalb soll über eine Fremdänderungsbestimmung im Gesetz über Schule und Bildung (Schulgesetz, bGS 411.0) ein entsprechender neuer Artikel eingeführt werden.

Art. 66c des Gesundheitsgesetzes

Im Amt für Gesundheit wurden im Rahmen der Reorganisation der kantonalen Verwaltung das bisherige Spitalamt und das bisherige Amt für Gesundheit (zu welchen der kantonsärztliche und kantonszahnärztliche Dienst gehörten) zusammengefasst. Wie nachfolgend begründet wird, war die AHV-Versichertennummer bereits für das bisherige Spitalamt (neu Abteilung Spitalversorgung) essentiell. Nur ein beschränkter und klar definierter Personenkreis im Amt für Gesundheit hat Zugriff auf die Einwohnerdaten. Der Zugriff des Amtes für Gesundheit auf die AHV-Versichertennummer ist im Rahmen der Prüfung der Kostengutsprachen und Spitalrechnungen bereits bundesrechtlich legitimiert (Art. 83 und 84 lit. c KVG).

Der Zugriff des Amtes für Gesundheit auf die AHV-Versichertennummer ist im Rahmen des Schutzes der Bevölkerung bei übertragbaren Krankheiten gem. Art. 1, 16, 17, 22 des Epidemiengesetzes (SR 818.101) erforderlich. Die kantonalen Rechtsgrundlagen für die Zuständigkeiten dazu finden sich in Art. 59 des Gesundheitsgesetzes (bGS 811.1) i.V.m. Art. 8 Verordnung zum Gesundheitsgesetz (bGS 811.11). Im Rahmen der Berufsausübungsbewilligungen von Gesundheitsfachpersonen nach Art. 34 ff. des Gesundheitsgesetzes dient die AHV-Versichertennummer der eindeutigen und korrekten Identifikation von Personen, welche nicht bereits über eine spezielle Identifikationsnummer verfügen z.B. GLN/UID-Nummer im Medizinalberuferegister.

Die sichernden Massnahmen für die systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer richten sich nach Bundesrecht, insbesondere Art. 50g AHVG und Art. 134^{ter} AHVV. Insbesondere ist dort für jede Stelle, die



die AHV-Versichertennummer systematisch verwendet, eine Meldepflicht an die Zentrale Ausgleichsstelle des Bundes (ZAS) vorgesehen. Gewisse Dienstleistungen der ZAS sind gebührenpflichtig (Art. 134^{sexies} f. AHVV).

Art. 8a des Energiegesetzes

Bis jetzt besteht keine gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene zur Verwendung des Eidgenössischen Gebäudeidentifikators (EGID). Auf Bundesebene besteht eine gesetzliche Grundlage einerseits für statistische Zwecke, andererseits aber auch für die Weitergabe der Merkmale des GWR und damit auch des EGID für den Vollzug gesetzlicher Aufgaben kantonalen Stellen (Art. 11 f. der Verordnung über das Eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister; SR 431.841). Die systematische Verwendung des EGID ist deshalb sensibel, weil dieser eigentlich anonyme Identifikator mit dem Namen des Grundstückseigentümers in Verbindung gebracht werden kann. Dann entsteht aus dem reinen Sachprofil eines bestimmten Gebäudes ein Datensatz mit Bezug zu Personendaten. Dies ist nur dann zulässig, wenn dies für den Vollzug gesetzlicher Aufgaben erforderlich und zweckmässig ist.

Beispielsweise für das Projekt „EnergyGIS“ des Departements Bau und Volkswirtschaft wäre ein Bedarf für die systematische Verwendung des EGID vorhanden. Im EnergyGIS sollen verschiedene energierelevante Daten von Gebäuden aufgezeigt werden, wie Bauperiode, Sanierungen, Wärmeerzeuger, Energiebedarf und Solaranlagen. Das EnergyGIS ist als Planungsinstrument vorgesehen und unterstützt beispielsweise auch den Vollzug von Feuerungskontrollen. Neue Daten würden darin nicht erfasst, sondern lediglich Daten verschiedener Herkunft sichtbar gemacht. Im Zusammenhang mit dem Projekt EnergyGIS hat das Datenschutz-Kontrollorgan empfohlen, die systematische Verwendung des EGID auf Gesetzesstufe zu regeln. Da ein Zusammenhang zum Registergesetz besteht, es aber nicht in den engeren Regelungsgegenstand desselben fällt, erfolgt diese Regelung als Fremdänderung des Energiegesetzes.

Derzeit läuft auf Bundesebene die Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister vom 31. Mai 2000 (SR 431.841). Gemäss Art. 16 sollen der EGID sowie zahlreiche weitere Merkmale des GWR durch das BFS im Internet veröffentlicht werden. Sollte diese bundesrechtliche Änderung so in Kraft treten, wäre die Bestimmung über die systematische Verwendung des EGID obsolet. Die weitere Entwicklung der bundesrechtlichen Totalrevision wird deshalb zu beobachten sein.

E. Auswirkungen auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden

Da die Gemeinden die Vorgaben des RHG bereits umgesetzt haben, ist mit keinen nennenswerten Auswirkungen zu rechnen. Weil aber dank der vorliegenden gesetzlichen Regelung vermehrt gezielte Zugriffe durch verschiedene Stellen auf die Datenregister möglich werden, ist mit einer gewissen Effizienzsteigerung und damit mit einer Kosteneinsparung zu rechnen. Ebenfalls in diese Richtung wirkt der Wegfall der redundanten Datenpflege.

Die Einführung der elektronischen Meldung und der elektronischen Identitätsprüfung sowie die Möglichkeit des Verzichts auf die Hinterlegung des Heimatscheins werden sowohl für die Einwohnerinnen und Einwohner als auch für die Gemeinden zu einer Verringerung des Aufwands im Meldewesen führen.



Der Aufbau eines kantonalen Objektregisters ist mit einem gewissen Aufwand verbunden, allerdings wird auch ein erheblicher Effizienzgewinn erwartet. Diese und weitere Grössen sind Thema eines derzeit hängigen Projekts im Departement Bau und Volkswirtschaft.

F. Anträge

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf des Registergesetzes in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

sign. Roger Nobs

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Gesetzesentwurf

Beilage 1.2 Auswertung der Vernehmlassung