



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 13. März 2017

1600.231
Registergesetz; 1. Lesung

2. Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom 13. März 2017

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

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Der Regierungsrat hat an der Sitzung vom 15. November 2016 den Entwurf für ein Registergesetz zuhanden des Kantonsrats (1. Lesung) verabschiedet.

2. Arbeit der Kommission

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 26. September 2016 zur Vorberatung des neuen Gesetzes eine parlamentarische Kommission (nachfolgend Kommission) in folgender Zusammensetzung gewählt:

- Egger Judith, Speicher, SP, Präsidentin
- Frischknecht Claudia, Herisau, CVP/EVP
- Gantenbein Andreas, Waldstatt, FDP.Die Liberalen
- Kessler Patrick, Teufen, FDP.Die Liberalen
- Müller-Schoch Margrit, Hundwil, pu
- Nef-Alder Katharina, Urnäsch, pu
- Raschle Walter, Schwellbrunn, SVP



Die Kommission wählte Margrit Müller-Schoch als Vizepräsidentin und Christian Pfenninger, Departementssekretariat Inneres und Sicherheit, als Aktuar.

Die parlamentarische Kommission stützte sich bei der Beratung des Entwurfs für ein Registergesetz auf folgende Unterlagen:

- Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 15. November 2016
- Entwurf des Registergesetzes vom 15. November 2016
- Vernehmlassungsauswertung vom 15. November 2016
- Vernehmlassungsbeiträge der Gemeindepräsidienkonferenz, der Gemeindeschreiberkonferenz und des Datenschutz-Kontrollorgans in voller Länge
- Zusammenstellung von Fallbeispielen für die Benutzung von GERES in der Praxis
- Zusammenstellung von Begriffen
- Auszug aus dem kantonalen Datenschutzgesetz (Art. 1 – 17)

Die Kommission hat den Gesetzesentwurf an insgesamt drei Sitzungen wie folgt behandelt:

1. Sitzung	10. Januar 2017	Vorstellung der Vorlage, Diskussion mit den anwesenden Fachpersonen, Eintretensdebatte
2. Sitzung	31. Januar 2017	Detailberatung
3. Sitzung	20. Februar 2017	Detailberatung

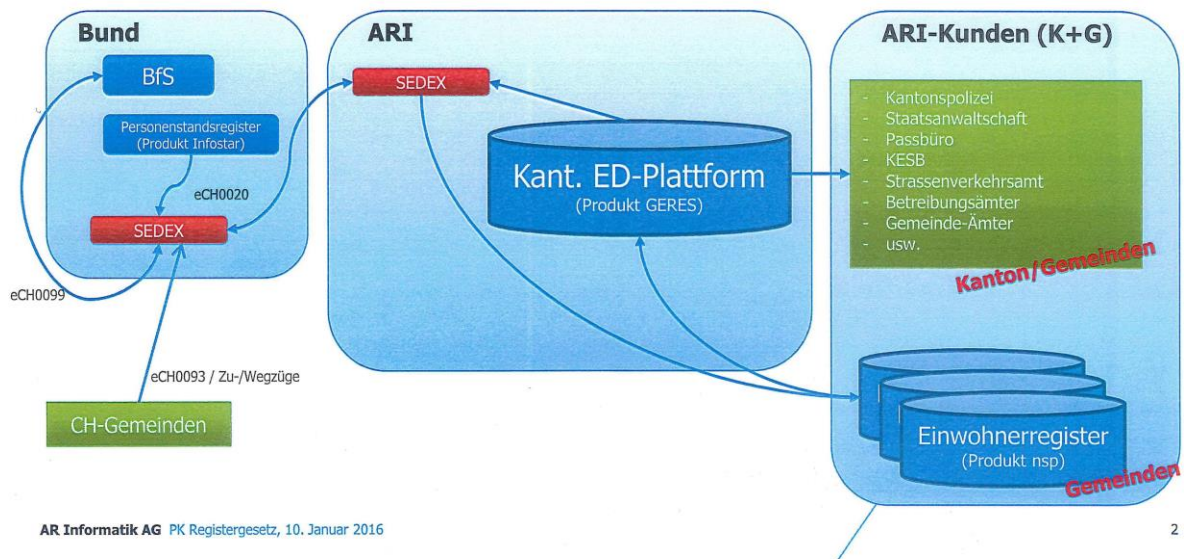
Die Verabschiedung von Bericht und Antrag erfolgte auf dem Zirkulationsweg.

An der ersten Sitzung präsentierten Regierungsrat Paul Signer, das Datenschutz-Kontrollorgan Dr. Urs Glaus und der Leiter Services der AR Informatik AG, Emanuel Ranieli, die Vorlage. Anlässlich dieser Sitzung legte Regierungsrat Paul Signer eine gezielte Überarbeitung des Entwurfs des Registergesetzes mit konkreten Änderungsvorschlägen vor, mit denen bislang unerkannte Lücken geschlossen werden sollten. Die Änderungsvorschläge waren in Zusammenarbeit mit dem Datenschutz-Kontrollorgan und der AR Informatik AG ausgearbeitet worden. Regierungsrat Paul Signer führte dazu aus, dass nach dem Versand der Unterlagen des Regierungsrats bemerkt worden sei, dass wichtige Aspekte insbesondere in Bezug auf die Gemeinden noch nicht abgedeckt waren. Das Datenschutz-Kontrollorgan Dr. Urs Glaus erklärte dazu, dass mit den neuen Anpassungsvorschlägen nun ein überaus guter Entwurf vorliege, der die volle Unterstützung des Datenschutz-Kontrollorgans erhalte. Die neuen Anpassungen seien allerdings grundsätzlich gar nichts Neues, rechtlich ändere sich dadurch nichts. Denn bei korrekter Anwendung des kantonalen Datenschutzgesetzes gelten diese Grundsätze eigentlich bereits heute. Trotzdem begrüsst er aber die ausdrückliche Normierung dieser Grundsätze im vorliegenden Entwurf.

Emanuel Ranieli unterstrich die Bedeutung einer ausreichenden Schulung des zuständigen Personals, einschliesslich einer nachhaltigen Sensibilisierung für den Datenschutz. Er regte an, dass für die kommenden Jahre ausreichend Finanzen für die Kontrollen/Reports der Zugriffe auf die Einwohnerdaten sowie für Schulungen und Sensibilisierungen eingestellt werden sollen. Emanuel Ranieli stellte die technischen Aspekte der Vorlage mittels einer Powerpoint-Präsentation zum besseren Verständnis grafisch dar. Die Einwohnerdaten werden in die von allen Ausserrhoder Gemeinden verwendete Software newsystems® public (NSP) eingespielen und dann periodisch – in der Regel stündlich – in die kantonale Datenplattform GERES hinüber kopiert. Er wies darauf hin, dass die Software NSP geeignet sei, um die Einwohnerdaten zu mutieren, aber nicht

gemacht sei für die Steuerung und die Kontrolle von Zugriffen auf die Daten. Hierfür sei GERES besser geeignet. Nachfolgend finden sich zwei grafische Darstellungen aus der Präsentation der AR Informatik AG.

Systemübersicht Einwohnerdaten



2

Kant. ED-Plattform / Einwohnerregister



Eigenschaften:

- Kopie vom Einwohnerregister (keine Mutationen)
- eCH-Standards werden strikte eingehalten (für sämtliche Schnittstellen elementar)
- Entwicklungen von Schnittstellen sind standardisiert
- Berechtigungssteuerung detailliert möglich
- Umfangreiche Log-Funktionalitäten (Detaillierte Aufzeichnung der Zugriffe möglich)



Eigenschaften:

- Berechtigungen marginal steuerbar (Zugriff: ja/nein) Anpassungen wären möglich, aber sehr kostenintensiv -> sehr fragliche Investition
- Schwache Log-Funktionalitäten (keine Nachvollziehbarkeit)
- Entwicklung von Schnittstellen sind proprietär (produkte-spezifisch)



Die Kommission konnte sich anlässlich der ersten Sitzung dank der erhellenden Referate der Gäste ein umfassendes Bild der Materie machen. Der Austausch mit den anwesenden Fachpersonen ermöglichte eine vertiefte Auseinandersetzung nicht nur mit der vordergründigen Thematik der Register, sondern ebenso mit den damit verbundenen datenschutzrechtlichen Fragen, den technischen Voraussetzungen sowie der Umsetzung in der Praxis. Bei der Behandlung der Vorlage liess sich die Kommission von diesen verschiedenen Blickwinkeln leiten und versuchte so eine Gesamtsicht der Gesetzesvorlage zu erreichen.

B. Erwägungen

1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen

Die Kommission spricht sich einstimmig für ein Eintreten auf die Vorlage aus. Der Lösungsweg mit einem schlanken Gesetz und der Detailregelung in der Verordnung wird befürwortet. Die Kommission stellt fest, dass die Gemeinden den Aufwand für die Eingabe der Einwohnerdaten betreiben, der Kanton hingegen den hauptsächlichsten Nutzen der Daten hat. Diese Tatsache muss bei der Finanzierung berücksichtigt werden. Bezüglich der von Regierungsrat Paul Signer nachträglich eingegebenen Änderungsvorschläge stellt die Kommission fest, dass es eigentlich unüblich ist, nach der Verabschiedung durch den Regierungsrat Änderungsvorschläge einzureichen. Die Kommission ist allerdings der Ansicht, dass die neuen Anpassungen von gewisser Bedeutung sind und deshalb bereits in der ersten Lesung behandelt werden sollten, um sie zumindest der Volksdiskussion zugänglich zu machen. Die Kommission beschliesst deshalb einstimmig, dass die Änderungen von der Kommission grundsätzlich übernommen und dem Kantonsrat als Anträge der Kommission vorgelegt werden sollen. Dabei soll aber die Herkunft der Anträge transparent gemacht werden. In der Detailberatung stimmt die Kommission den von Regierungsrat Paul Signer eingegebenen Änderungsvorschlägen auch inhaltlich einstimmig zu, wie den Ausführungen zu den einzelnen Artikeln entnommen werden kann. Die Kommission ist der Ansicht, dass eine grundsätzliche Regelung der Kosten in das Gesetz aufgenommen werden soll. Bislang sind nur die Kosten der Datenerfassung für das Einwohnerregister zulasten der Gemeinden enthalten (Art. 8 Abs. 3). Die Kosten der Plattformen sowie die Kosten der Umstrukturierungen, der Schulungen und des Reportings sind hingegen nicht erwähnt. Dieser Punkt soll in einem eigenen Kapitel des Berichts dargelegt werden.

2. Kostentragung im Registergesetz

Die Kommission hat sich vertieft mit der Tragung des mit dem Registergesetz verbundenen Finanzierungsbedarfs auseinandergesetzt. Sie hat dabei einen Vorschlag für ein Regelungskonzept für folgende im Bereich des Registergesetzes anfallende Kosten erarbeitet:

- a) Führen der kommunalen Einwohnerregister inkl. Erhebung, Erfassung und Nachführung der Daten
- b) Betrieb der kantonalen Einwohnerdatenplattform (GERES)
- c) Anpassungen von GERES auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens
- d) Anpassungen von NSP auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens
- e) Kontrollen und Reporting der Zugriffe
- f) Schulungen
- g) Aufbau und Betrieb des kantonalen Objektregisters



a) Führen der kommunalen Einwohnerregister inkl. Erhebung, Erfassung und Nachführung der Daten

Diese Kosten sind in Art. 8 Abs. 3 des Entwurfs bereits erwähnt und obliegen den Gemeinden.

b) Betrieb der kantonalen Einwohnerdatenplattform (GERES)

Diese Kosten sollen zu Lasten des Kantons gehen. Der Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 des Entwurfs impliziert dies bereits. Im Sinne der Klarheit soll jedoch eine explizite Bestimmung in den Entwurf aufgenommen werden. Da diese Kosten eng mit der Einwohnerdatenplattform zusammenhängen, soll im entsprechenden Artikel ein neuer Absatz – analog zur Regelung der Kosten in Art. 8 Abs. 3 – eingefügt werden und nicht ein eigener Artikel zu den Kosten geschaffen werden. Vorgeschlagen wird deshalb eine Regelung in Art. 12, wonach der Kanton die Kosten des Betriebs der Einwohnerdatenplattform trägt.

c) Anpassungen von GERES auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens

Diese Kosten sollen zu Lasten des Kantons fallen. Eine gesetzliche Regelung ist hierfür nicht nötig, ein Hinweis in den Erläuterungen genügt.

d) Anpassungen von NSP auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens

Die Anpassungen des NSP-Moduls zum Einwohnerregister sollen zu Lasten der Gemeinden gehen. Dies ergibt sich aus der Zuständigkeit der Gemeinden, die Einwohnerregister zu führen und korreliert mit Art. 8 Abs. 3. Eine ausdrückliche Erwähnung im Gesetz ist nicht nötig, ein Hinweis in den Erläuterungen zur Klärung ist wie beim vorgehenden Punkt ausreichend.

e) Kontrollen und Reporting der Zugriffe

In der Verordnung wird festgehalten werden, dass die Zugriffe auf die Datenplattformen kontrolliert und entsprechende Berichte erstellt werden sollen. Die diesbezüglichen Kosten sollen aufgeteilt werden. Die Kontrollen und Berichte über die Zugriffe durch kantonale Amtsstellen sollen vom Kanton finanziert werden, diejenigen über die kommunalen Zugriffe von den Gemeinden. Diese Regelung soll – zusammen mit der Regelung über die Kontrollen und die Berichterstattung – in der Verordnung festgehalten werden.

f) Schulungen

Die Kosten der Schulungen sollen zu Lasten des Kantons gehen. Da die Schulungen in der Verordnung statuiert werden, soll auch die Kostenregelung dort erfolgen.

g) Aufbau und Betrieb des kantonalen Objektregisters

Diese Kosten sollen zu Lasten des Kantons gehen. Analog zur Einwohnerdatenplattform soll ein neuer Absatz im entsprechenden Artikel aufgeführt werden. Da diese Plattform – im Gegensatz zur Einwohnerdatenplattform GERES – noch nicht existiert, soll auch der Aufbau der Plattform explizit erwähnt werden. Es wird eine Regelung in Art. 13 vorgeschlagen, wonach der Kanton die Kosten des Aufbaus und Betriebs des Objektregisters trägt.

Zur Höhe der Kosten: Die Kommission hat Wert darauf gelegt, bereits hinsichtlich der ersten Lesung des Kantonsrats Kenntnis über die ungefähre Höhe der anfallenden Kosten zu erhalten. Gemäss ersten Schätzungen der AR Informatik AG ist in etwa mit folgenden Kosten zu rechnen:



Art der Kosten	einmalig	jährlich wiederkehrend
Software-Anpassungen:	CHF 80'000.-	CHF 14'000.-
Dienstleistungen / Organisation:	CHF 10'000.-	CHF 4'000.-
Schulungen:	CHF 35'000.-	CHF 8'000.-

3. Aufbau des Gesetzes

Die Kommission diskutierte, ob alle Regelungen zu den Zugriffsberechtigungen zusammengeführt werden sollten. Diese Lösung hätte Vor- und auch Nachteile, wie auch die bestehende Lösung, weshalb die Kommission von einer aufwändigen Umstrukturierung abgesehen hat.

Hingegen beantragt die Kommission zur besseren Übersichtlichkeit einstimmig, die Abschnittstitel folgendermassen anzupassen:

III. Registerführung (Gemeinde)

(Art. 8 Grundsatz – Art. 11 Stimmregister)

IV. Kantonale Einwohnerdatenplattform

(Art. 12, ohne Titel)

Da damit ein neuer Abschnittstitel eingeführt wird, verschieben sich die fortfolgenden Abschnittstitel um eine römische Ziffer nach hinten.

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. 1 Gegenstand

Als alternative Formulierungen wurden „... bezweckt eine harmonisierte Datenerhebung zwecks Datenaustauschs zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.“ Und „... bezweckt eine Vereinfachung des Datenaustauschs zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.“ diskutiert. Die bisherige Formulierung erweist sich aber als offener. Die Kommission spricht sich deshalb einstimmig dafür aus, die ursprüngliche Formulierung beizubehalten.

Art. 2 Koordinationsstelle

Keine Bemerkungen.



Art. 3 Hauptwohnsitz / Art. 4 Nebenwohnsitz

Die Diskussion hat zeigt, dass die Art. 3 und 4 eine Ergänzung sind zu den Definitionen im Registerharmonisierungsgesetz des Bundes, da Art. 3 und Art. 4 im Gegensatz zur Bundesnorm auch die ausländischen Staatsangehörigen einschliessen. Der Hauptwohnsitz ist nur für Schweizer Bürgerinnen und Bürger identisch mit der Niederlassungsgemeinde. Für Ausländerinnen und Ausländer entspricht der Hauptwohnsitz jener Gemeinde, für welche die Aufenthaltsbewilligung (z.B. bei Ausländerkategorie B) bzw. die Niederlassungsbewilligung (bei Ausländerkategorie C) erteilt wurde. Da Hauptwohnsitz und Niederlassungsgemeinde somit nicht 100% kongruent sind, erweisen sich die Klammerbemerkungen im Titel der Artikel des regierungsrätlichen Entwurfs deshalb als verwirrend. Auch die Verweise auf die entsprechenden Artikel im Bundesgesetz passen nur teilweise.

Die Kommission beantragt deshalb einstimmig, in den Artikeltiteln die Klammerbemerkungen und die Verweise zu streichen.

Art. 5 Persönliche Meldepflicht

Die Kommission diskutierte die Frage, weshalb die selbständig Erwerbenden ohne Wohnsitz nicht mehr im Einwohnerregister geführt werden sollen, und erkundigte sich diesbezüglich beim Rechtsdienst der Kantonskanzlei, welcher folgende Auskunft geben konnte: „Die Meldepflicht für selbständig Erwerbende ohne Wohnsitz (Art. 10 Abs. 1 lit. d Vorläufige Verordnung über die Einwohnerregister; bGS 122.121) entsprach ursprünglich einem Bedürfnis der Steuerverwaltung. Die Einwohnerregister haben jedoch schon länger damit aufgehört, solche Meldungen zu registrieren. Und zwar primär aus technischen Gründen. Denn mit dem Wechsel auf das elektronische Einwohnerregister (NSP) war es gar nicht mehr möglich, Personen ohne Wohnsitz im Register zu führen. Die Meldungen hätten ausserhalb des Registers erfasst und „von Hand“ an die Steuerverwaltung weitergeleitet werden müssen. Eine Meldung an das Einwohnerregister erweist sich heute deshalb als überholt. Grundsätzlich geht es um eine Meldepflicht gegenüber der Steuerverwaltung. Diese erhält aber die notwendigen Informationen regelmässig schon auf anderen Wegen (Ausgleichskasse, Handelsregister, Mehrwertsteuerabrechnung, Unternehmensregister, Gebäude- und Wohnungsregister usw.). Eine Meldung an das Einwohnerregister bringt also keinen zusätzlichen Nutzen und entspricht nicht modernen Vorstellungen über das E-Government.“

Art. 6 Auskunftspflicht Dritter

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Unentgeltlichkeit der Auskünfte im Artikel erwähnt bleiben soll. Dies dient der Klarheit. Solche Regelungen sind auch in anderen Rechtsgebieten üblich, z.B. im Sozialversicherungsrecht.

Art. 7 Ermittlung des Wohnungsidentifikators

Der Begriff „industrielle Werke“ für die Wasser- oder Elektrizitätswerke wurde von einzelnen Mitgliedern der Kommission nach wie vor als unverständlich bezeichnet. Um nicht vom Bundesrecht abzuweichen, soll diese Formulierung aber trotzdem beibehalten werden. Als Beispiele für „andere registerführende Stellen“ können unter anderem leitungsggebundene Dienste erwähnt werden. Neben den Wasser- und Elektrizitätswerken wären also auch Fernmeldedienste darunter zu subsumieren. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Begriff weit ausgelegt werden und auch Betriebe wie die Post oder die Assekuranz einschliessen soll.

Art. 8 Grundsatz

Es wurde diskutiert, ob die Formulierung „jede Gemeinde führt“ bedeutet, dass die Gemeinde diese Aufgabe nicht z.B. an einen Verbund auslagern kann, sondern eigenständig führen muss. In der Betrachtung zusam-



men mit der Formulierung in Art. 9 „der Gemeinderat bezeichnet die registerführende Stelle“ wurde jedoch klar, dass eine Verbundlösung durchaus möglich wäre. Eine Anpassung erübrigt sich somit.

Art. 9 Registerführende Stelle

Keine Bemerkungen.

Art. 10 Registerinhalt

Gemäss Art. 10 und Art. 12 Abs. 1 des regierungsrätlichen Entwurfs sind nur jene Daten in GERES einsehbar, die in Art. 6 RHG erwähnt sind. Nur die Gemeinden könnten zusätzliche Merkmale erfassen, die aber nicht in der kantonalen Plattform ersichtlich wären. Aus Sicht der kantonalen Benutzer von GERES wäre dies ein klarer Rückschritt, da im Katalog von Art. 6 RHG viele Daten nicht enthalten sind, die zahlreiche Amtsstellen für ihre Aufgaben benötigen, z.B. die Namen der Eltern einer Person. Art. 6 RHG ist ein Minimalstandard, der von den Kantonen durchaus ergänzt werden darf. Dies ist auch in den eCH-Standards vorgesehen (vgl. z.B. eCH 0021). Für das Strafregister ist z.B. das kantonale Justizsekretariat auf die Namen der Eltern einer Person angewiesen, diese Daten werden vom Bundesrecht zwingend verlangt (Ziff. 1.7 Anhang 1 zur VOSTRA-Verordnung SR 331). Heute sind diese Daten im GERES enthalten und für die kantonale Amtsstelle abrufbar. Die Datenschutzregeln werden dadurch nicht verletzt. Der Inhalt der kantonalen Einwohnerplattform – und damit auch der Inhalt der vorgeschalteten Einwohnerregister – muss deshalb um die von kantonalen Amtsstellen zusätzlich benötigten Merkmale ausgeweitet werden. Damit soll verhindert werden, dass nach Inkrafttreten des Registergesetzes trotz der Möglichkeiten von GERES die Gemeinden für solche Daten wieder telefonisch belangt werden müssen.

Gemäss Art. 10 Abs. 2 des aktuellen Entwurfs können die Gemeinden im Einwohnerregister beliebig weitere Identifikatoren und Merkmale erfassen, die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendig sind. Dies würde bedeuten, dass jede Gemeinde in Eigenregie zusätzliche Merkmale und Identifikatoren erfassen kann, womit sich die Inhalte der kommunalen Einwohnerregister stark unterscheiden könnten. Dies ist mit dem Gedanken der Registerharmonisierung nicht vereinbar, welcher eine Vereinheitlichung der Register zum Ziel hat. Deshalb sollen alle Gemeinden die gleichen Merkmale und Identifikatoren im Einwohnerregister erfassen. Um dies im ganzen Kanton einheitlich zu regeln, drängt sich die Festlegung dieser Merkmale durch den Regierungsrat auf, selbstverständlich in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden und dem Datenschutz-Kontrollorgan. Dabei können auch Merkmale aufgenommen werden, die nicht alle Gemeinden betreffen. Die betreffenden Felder würden einfach leer gelassen.

Die Kommission beantragt einstimmig, den neu eingegebenen Abs. 2 zu übernehmen:

² Der Regierungsrat kann nach Anhörung des kantonalen Datenschutz-Kontrollorgans zusätzliche im Einwohnerregister zu führende Merkmale festlegen, die zur Erfüllung von gesetzlichen kantonalen oder kommunalen Aufgaben notwendig sind.

Art. 10a Zugriff (neu)

Mit diesem neuen Artikel sollen die Zugriffsberechtigungen der kommunalen Amtsstellen auf das Einwohnerregister geregelt werden. Wie für die kantonalen Amtsstellen gilt derselbe Grundsatz, dass jede Amtsstelle nur jene Merkmale einer Person einsehen können soll, die sie auch für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt und für die eine gesetzliche Grundlage vorliegt. Nicht jede Amtsstelle benötigt alle Merkmale des Einwohnerregisters für ihre Arbeit, so sind z.B. die Konfession oder die Historie nur für einzelne Amtsstellen relevant. Nur den Einwohnerkontrollen soll als registerführende Stellen der Zugriff auf alle Daten zukommen.



Analog der Regelung für die kantonale Plattform sollen deshalb auch die Zugriffe der kommunalen Behörden auf die Einwohnerdaten geregelt werden. Dieses Ansinnen wird vom Datenschutz-Kontrollorgan unterstützt. Ein möglicher Lösungsweg ist dabei das seitens der AR Informatik skizzierte Vorgehen, dass sämtliche kommunale Amtsstellen die benötigten Einwohnerdaten via GERES abrufen. Nur die Einwohnerkontrolle soll im Rahmen der Registerführung auf das entsprechende Modul in NSP zugreifen können. Aus Gründen der Einheitlichkeit soll die Zugriffsregelung vom Regierungsrat festgelegt werden, selbstverständlich in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden und dem Datenschutz-Kontrollorgan und unter strikter Einhaltung des Datenschutzgesetzes.

Der Hinweis auf das kantonale Datenschutzgesetz in Abs. 3 wäre gesetzestechisch nicht unbedingt erforderlich. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass das Einhalten der Regeln des Datenschutzgesetzes bei der Bekanntgabe von Daten des Einwohnerregisters immer wieder betont werden muss. Ein zusätzlicher gesetzlicher Regelungsbedarf besteht bezüglich der Datenweitergabe aber nicht. Die Regelungen von Art. 8 ff. des Datenschutzgesetzes gewährleisten einen ausreichenden Datenschutz, sofern sie denn eingehalten werden.

Die Kommission beantragt einstimmig die Übernahme dieses neu eingegebenen Artikels:

Art. 10a Zugriff

¹ Der Regierungsrat legt nach Anhörung der Gemeinden und des kantonalen Datenschutz-Kontrollorgans die Zugriffsberechtigung der kommunalen Amtsstellen fest.

² Die Zugriffsberechtigung beschränkt sich auf die Daten, die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendig sind. Der Zugriff auf die AHV-Versichertennummer wird nur gewährt, wenn die Amtsstelle durch Gesetz zur systematischen Verwendung der AHV-Versichertennummer ermächtigt ist.

³ Die Bekanntgabe von Einwohnerdaten an Dritte richtet sich nach dem kantonalen Datenschutzgesetz (Fussnote: Art. 8 ff. Datenschutzgesetz, bGS 146.1.).

Art. 11 Stimmregister

Keine Bemerkungen.

Art. 12 Kantonale Einwohnerdatenplattform

Im Rahmen der Diskussion stellte sich die Frage, ob das Führen der Sperrvermerke ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden sollte. Gemäss den Erläuterungen des Regierungsrats sind die Sperrvermerke ausdrücklich in der kantonalen Einwohnerdatenplattform zu führen und es ist von den Benutzern sicherzustellen, dass der Schutz durch die Zugriffe der Amtsstellen nicht ausgehebelt wird. Dies wird seitens der Kommission als ausreichend betrachtet, eine Aufnahme der Sperrvermerke in das Gesetz soll nicht erfolgen.

Der neu eingegebene Abs. 1 ist eine Folge der Änderungen von Art. 10. Sollen zusätzliche Merkmale auf der kantonalen Plattform einsehbar sein, müssen diese zwingend auch in den kommunalen Einwohnerregistern geführt werden, da es sich bei der kantonalen Plattform nur um ein Replikat der kommunalen Daten handelt. Grundsätzlich werden alle Daten der kommunalen Einwohnerregister auf die kantonale Plattform überspielt. Einsehbar sind aber nur jene Daten, für die kantonale Zugriffsberechtigungen bestehen.

In redaktioneller Hinsicht wurde im Rahmen der Diskussion teilweise bemängelt, dass dieser Artikel kompliziert formuliert ist. Beispielsweise könnte am Schluss auf Art. 10 in globo verwiesen werden statt auf „Art. 10 Abs. 1 und 2“. In der Diskussion befürwortete die Kommission jedoch das Beibehalten der Formulierung.

Die Kommission beantragt einstimmig, den neu eingegebenen Abs. 1 zu übernehmen:



¹ Der Kanton betreibt eine Einwohnerdatenplattform als Replikat der Einwohnerregister der Gemeinden. Sie umfasst die Daten zu den Identifikatoren und Merkmalen nach Art. 10 Abs. 1 und 2.

Abs. 2: Keine Bemerkungen.

Abs. 3: Die Erfahrung in anderen Kantonen (z.B. Graubünden) zeigt, dass für die Gemeinden ein gewisses Interesse bestehen kann, die Einwohnerdaten ihres Gebiets auf der kantonalen Plattform einzusehen. Dabei geht es hauptsächlich um das Abgleichen der Daten des kommunalen Registers mit denjenigen der kantonalen Plattform bei Fehlermeldungen durch die Einwohnerkontrollen. Die Zugriffsberechtigung für die kantonale Plattform muss den Gemeinden ausdrücklich erteilt werden, da es sich um eine Datenplattform des Kantons handelt. Sie entspricht inhaltlich der jeweiligen Zugriffsberechtigung nach Art. 10a.

Sollte der nach Art. 10a eingeschränkte Zugriff der Gemeindebehörden aus technischen Gründen (derzeit fehlende Einschränkung von NSP) über GERES realisiert werden müssen, wäre dies durch diesen Absatz ebenfalls abgedeckt.

Die Kommission beantragt einstimmig, den neu eingegebenen Abs. 3 zu übernehmen:

³ Der Regierungsrat bestimmt nach Anhörung des kantonalen Datenschutz-Kontrollorgans die Zugriffsberechtigung der kantonalen Amtsstellen und der kommunalen Amtsstellen für die Daten, die ihr Gebiet betreffen.

Abs. 4: Keine Bemerkungen

Gemäss den vorstehenden Ausführungen zur Kostentragung (B.2.b) beantragt die Kommission einstimmig, einen neuen Abs. 5 aufzunehmen:

⁵ Der Kanton trägt die Kosten des Betriebs der Einwohnerdatenplattform.

Art. 13 Registerzweck und Gegenstand

Gemäss den vorstehenden Ausführungen zur Kostentragung (B.2.g) beantragt die Kommission einstimmig, einen neuen Abs. 3 aufzunehmen:

³ Der Kanton trägt die Kosten des Aufbaus und Betriebs des Objektregisters.

Art. 14 Datenlieferung

Bei Abs. 3 stellte sich die Frage, weshalb eine Frist („möglichst umgehend“) für die Mutationsmeldungen vorgesehen ist. Dies ist bei der Einwohnerplattform nicht der Fall. Die Diskussion zeigte, dass es sich hier um Datenlieferungen an die registerführende Stelle handelt. Beim Einwohnerregister müssen die Meldungen von den Einwohnern ebenfalls innert Frist („14 Tage“) eingehen.

Art. 15 Zugriffsberechtigung

Die Kommission nahm im Rahmen der Diskussion zur Kenntnis, dass Dritte keinen Zugriff auf das kantonale Objektregister erhalten.

Es ist davon auszugehen, dass das kantonale Objektregister auch für die Gemeinden immer wichtiger werden wird. Grundsätzlich war bereits bei der bisherigen Formulierung der Zugriff der Gemeindebehörden auf das kantonale Objektregister vorgesehen. Um eine möglichst klare Regelung zu schaffen sollen die Gemeindebehörden im Art. 15 Abs. 1 analog zur Einwohnerdatenplattform aber ausdrücklich erwähnt werden.



Die Kommission beantragt einstimmig, den neu eingegebenen Abs. 1 zu übernehmen:

¹ Der Regierungsrat legt nach Anhörung der Gemeinden und des kantonalen Datenschutz-Kontrollorgans die Zugriffsberechtigung der kommunalen und kantonalen Amtsstellen fest.

Abs. 2: Keine Bemerkungen.

Art. 16 Datenschutz und Archivierung

Keine Bemerkungen.

Art. 17 Strafbestimmung

In der Diskussion zur Höhe des Strafrahmens zeigte sich, dass die mögliche Höhe eines Schadens bei einem Verstoß nicht sehr gross ist. Trotzdem ist die Einhaltung der Meldepflicht wichtig für das Funktionieren des Systems. Bei besonders verwerflichen Verstößen gegen die Meldepflicht werden aber regelmässig auch weitere Straftatbestände verletzt sein (Betrug, Steuerbetrug, Urkundenfälschung, etc.). Die Kommission erachtet daher eine Maximalhöhe von Fr. 1000.00 als angemessen, weshalb keine Änderung beantragt wird.

Art. 18 Übergangsbestimmung betreffend elektronische Meldung und Identitätsprüfung

Keine Bemerkungen.

Fremdänderungen

Art. 40 Gemeindegesetz

Keine Bemerkungen.

Art. 54a Schulgesetz

Es wurde diskutiert, ob die systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer für diese Aufgaben nicht bereits vom Bundesrecht (Art. 50e Abs. 2 lit. d des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946, SR 831.10; AHVG) abgedeckt ist. Die Kommission geht jedoch davon aus, dass diese Auflistung unter Einbezug der Rechtsdienste des zuständigen Departements und der Kantonskanzlei sorgfältig erarbeitet worden ist.

Art. 8a Energiegesetz

Im Rahmen der Diskussion wurde die Frage aufgeworfen, ob diese Regelung angesichts der bevorstehenden Revision der bundesrechtlichen Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister überhaupt angezeigt ist. Diese Regelung wurde auf Empfehlung des Datenschutz-Kontrollorgans aufgenommen und wird zumindest unter geltendem Recht benötigt. Auch wenn die derzeit hängigen Revisionsbestrebungen auf Bundesebene zu einer Lockerung der Verwendung des eidgenössischen Gebäudeidentifikators (EGID) führen sollten, ist wenigstens für die Zeit bis zum Inkrafttreten der Bundesregelung eine Regelung vorzusehen.

Art. 66c Gesundheitsgesetz

Analog zur Diskussion zu Art. 54a Schulgesetz stellte sich auch bei diesem Artikel die Frage, ob die Regelung auf Bundesebene – insbesondere Art. 83 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10; KVG) – nicht bereits ausreichend ist. Die Kommission geht wie bei der Änderung des Schulgesetzes davon aus, dass diese Auflistung unter Einbezug der Rechtsdienste des zuständigen Departements und der Kantonskanzlei sorgfältig erarbeitet worden ist.



Aufhebungen von Erlassen

Keine Bemerkungen.

5. Rechtliche Aspekte

Bezüglich der systematischen Verwendung der AHV-Versichertennummer hat die Kommission zur Kenntnis genommen, dass auf Bundesebene eine Regelung ausgearbeitet wird, die eine breite Verwendung der AHV-Versichertennummer für alle Stellen von Bund, Kantonen und Gemeinden vorsehen wird. Wenn von Bundesrechts wegen zusätzliche Benutzer die AHV-Nummer verwenden dürfen, werden die entsprechenden Zugriffsberechtigungen im GERES unkompliziert via RRB angepasst werden können, da nur die Verordnung zum Registergesetz bzw. deren Anhang anzupassen wäre (Ein „Kreuzchen“ bei der AHV-Nummer für alle neu berechtigten Behörden). Die Vorlage wird deshalb auch mit dem neuen Bundesrecht im Einklang sein. Nur die Fremdänderungen (Schulgesetz und Gesundheitsgesetz) werden dann möglicherweise totter Buchstabe sein, weil diese Stellen die Berechtigung direkt vom Bund erhalten könnten. Aber zumindest bis zum Inkrafttreten des neuen Bundesrechts werden diese Artikel trotzdem noch gebraucht.

In Bezug auf die derzeit auf Bundesebene hängige Teilrevision des Datenschutzgesetzes des Bundes nahm die Kommission zur Kenntnis, dass dieses Projekt des Bundes aus Sicht des Datenschutz-Kontrollorgans für den vorliegenden Entwurf keine Relevanz hat.

C. Antrag

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

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

Im Namen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

sign. Judith Egger

Judith Egger, Präsidentin

Beilagen

Beilage 2.1

Synopse

Beilage 2.2

Zusammenstellung Praxisbeispiele