



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 3. Juli 2018 / aje

1600.231 **Registergesetz; 2. Lesung**

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 3. Juli 2018

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am 19. Februar 2018 dem Registergesetz mit 63:0 Stimmen ohne Enthaltung in 1. Lesung zugestimmt (vgl. Amtsblatt Nr. 8 vom 23. Februar 2018, S. 252 ff.). In der Detailberatung wurden keine Anträge gestellt. Auch die parlamentarische Kommission hatte auf das Stellen von Anträgen verzichtet.

Die Volksdiskussion dauerte bis 23. März 2018. Es wurde seitens der Einwohnerkontrollen der Gemeinden von Appenzell Ausserrhoden ein Diskussionsbeitrag eingereicht. Auf die Fragen und Anregungen der Einwohnerkontrollen wird nachstehend eingegangen.

Die Überarbeitung der Vorlage erfolgte unter Einbezug der Anregungen der parlamentarischen Kommission (PK) sowie unter Berücksichtigung der im Rahmen der Eintretensdebatte und der Detailberatung des Kantonsrates geäusserten Voten. Insbesondere waren nähere Angaben zur Kostentragung der kantonalen Register sowie zur Ausstattung des Datenschutz-Kontrollorgans mit ausreichenden Ressourcen gefordert worden. Zudem interessierte die Frage, ob nicht eine Grundsatzbestimmung über die Protokollierung und die Kontrolle der Zugriffe auf die kantonalen Register in das Gesetz aufgenommen werden soll.

B. Erwägungen

1. Kostentragung kantonalen Register

Im Hinblick auf die 2. Lesung wurde eine vertiefte Abklärung der einmaligen und wiederkehrenden Kosten, die das Registergesetz zur Folge hat, sowie detaillierte Ausführungen zur Frage, wie die bestehenden Verteil-



schlüssel ausgestaltet sind und wie sich diese legitimieren, in Aussicht gestellt. Nachfolgend sollen diese Punkte eingehend erläutert werden. Für die Darstellung der Erläuterungen zu den verschiedenen Kostenpositionen wird der Systematik des Berichts und Antrags der PK in 1. Lesung, Erwägung B.2. Kostentragung im Registergesetz, gefolgt.

a) Führen der Einwohnerregister

Dies ist ein bestehender Eigenaufwand der Gemeinden, es ergibt sich hier keine Veränderung.

b) Betrieb GERES

GERES ist seit dem Jahr 2013 in Betrieb und wird vom Kanton und den Gemeinden rege genutzt. Einerseits werden damit die Einwohnerdaten der Gemeinden über eine einzige Schnittstelle an das Bundesamt für Statistik (BFS) geliefert, andererseits steht eine leistungsfähige Möglichkeit für einen sicheren und webbasierten Zugriff auf Einwohnerdaten zur Verfügung. Im Rahmen der Einführung von GERES war eine verursachergerechte Kostentragung – inklusive Verteilschlüssel – ausgearbeitet worden. Dieser Verteilschlüssel sieht – dargestellt anhand der verrechneten Kosten des Jahres 2017 – wie folgt aus:

Kantonale Verwaltung	CHF 110'000	68%
Gemeinden	CHF 43'000	27%
AHV/IV	CHF 8'000	5%
	<hr/>	
	CHF 161'000	100%

Die 68% des Kantonsanteils setzen sich wie folgt zusammen: 23% fallen für die Schnittstelle zu NEST an, 45% für die Personenabfrage (GERES wird bereits heute von diversen Ämtern und Gerichten für die Abfrage genutzt, z.B. Passbüro, Gesundheitsschutz, KESB, Amt für Militär und Bevölkerungsschutz, Kantonspolizei, Kantonsgericht). Die 45% für die Personenabfrage werden gleichmässig unter den Nutzern in der kantonalen Verwaltung aufgeteilt. Der Anteil der Gemeinden wird gemäss der Einwohnerzahl unter den Gemeinden aufgeteilt.

Die Kosten von GERES sind sowohl für den Kanton wie auch für die Gemeinden gebundene Ausgaben. Deshalb muss die Kostentragung im Registergesetz geregelt werden. In erster Linie dient die Einwohnerdatenplattform dem Datenaustausch zwischen den Einwohnerregistern der Gemeinden und der Datenlieferung an den Bund, was gegen eine rein User-basierte Verteilung der Betriebskosten spricht. Dennoch soll bei der Verteilung der Betriebskosten der gewonnene Nutzen berücksichtigt werden. Neben dem Kanton werden auch die Gemeinden GERES unter dem Registergesetz viel intensiver nutzen als heute. Da die Zugriffsrechte in der Applikation Infoma newsystem (nsp) nicht eingeschränkt werden können, ist aus Gründen des Datenschutzes zu erwarten, dass die kommunalen Stellen – mit Ausnahme der Einwohnerkontrollen – 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. Die Gemeinden werden somit einen erheblichen Nutzen von der kantonalen Einwohnerdatenplattform haben, weshalb es sich rechtfertigt, die Gemeinden an den Kosten zu beteiligen. Als Anteil des Kantons erweisen sich zwei Drittel der Kosten als angemessen. Der Anteil der Gemeinden soll wie bis anhin gemäss der Einwohnerzahl unter den Gemeinden aufgeteilt werden.

c) Anpassung GERES

Die durch das Registergesetz nötigen Anpassungen von GERES, beispielsweise der Ausbau der Log-Funktionalitäten, die eine Protokollierung und Kontrolle der Zugriffe ermöglicht, werden Kosten verursachen.



Die Tabelle in der Beilage gibt einen Überblick über die zu erwartende Erhöhung der jährlichen GERES-Pauschalen.

d) Anpassungen an nsp

Unter diesem Punkt sind keine zusätzlichen Kosten zu erwarten.

e) Kontrollen und Reporting der Zugriffe

Die diesbezüglich anfallenden Kosten sind in den Anpassungen von GERES enthalten (siehe vorstehend lit. c).

f) Schulungen

Diese Kosten werden durch die Software-Pauschalen abgedeckt und nicht gesondert verrechnet.

g) Aufbau und Betrieb des Objektregisters

Analog zu GERES ist auch der Aufbau und der Betrieb eines Objektregisters vorgesehen. Dieses Projekt gilt als "wichtiges gemeinsames Projekt" im Sinne des Gesetzes über eGovernment und Informatik. Aktuell ist davon auszugehen, dass Investitionskosten von 400'000 Franken anstehen. Die Kostentragung soll zu je 50 % durch den Kanton und die Gemeinden erfolgen. Auch die Kosten des Betriebs des kantonalen Objektregisters sind für den Kanton und für die Gemeinden gebundene Ausgaben, deren Tragung im vorliegenden Erlass geregelt werden muss. Im Moment ist für den Betrieb mit jährlichen Kosten von 50'000 bis 80'000 Franken zu rechnen. Das Objektregister wird Kanton und Gemeinden einen Nutzen bringen, unter anderem in den Bereichen Automatisierung des Gebäude-Meldewesens, Adress-Service, Gebäudeidentifikation, eineindeutige Assekuranzznummern, korrekte Gebäudestatistik, Verbindung mit Einwohnerdaten für Blaulichtorganisationen, Verbindung mit Energie- und Feuerungskontrolldaten sowie mit Daten zur Erschliessung mit (Ab-)Wasserinfrastruktur. Es rechtfertigt sich deshalb, die Verteilung der Betriebskosten anhand der Nutzerzahlen aufzuteilen.

h) Effizienzsteigerung

Eine Effizienzsteigerung in eingesparten Stellenprozenten kann nicht detailliert angegeben werden, da diese sehr dezentral stattfindet. Diverse kantonale Amtsstellen werden einen – massgeschneiderten – Zugriff auf die Einwohnerdaten via GERES erhalten – bislang konnten nur ausgewählte kantonale User auf GERES zugreifen. Diejenigen kantonalen Amtsstellen, die bis anhin keinen Zugriff auf GERES hatten, mussten sich telefonisch an die Einwohnerkontrollen der Gemeinden wenden, wenn sie für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Einwohnerdaten in Erfahrung bringen mussten. Die mit dem Registergesetz verbundene neue Zugriffsgewährung auf GERES für mehr kantonale User bringt eine erhebliche Entlastung nicht nur für diese Amtsstellen, sondern auch für die Gemeinden, die die Einwohnerdaten bislang auf telefonische Anfrage geliefert haben.

2. Ausstattung des Datenschutz-Kontrollorgans mit ausreichend Ressourcen

Im Rahmen der ersten Lesung hat die parlamentarische Kommission nachvollziehbar ausgeführt, dass eine ausreichende Ausstattung des Datenschutz-Kontrollorgans mit Ressourcen für eine erfolgreiche Umsetzung des Registergesetzes von erheblicher Bedeutung ist.

Gemäss dem aktuellen Stand der Gesetzgebungsarbeiten ist das Datenschutz-Kontrollorgan für die Erfüllung folgender Aufgaben vorgesehen:



Norm	Inhalt
Art. 11	Der Gemeinderat legt nach Anhörung des Datenschutz-Kontrollorgans die Zugriffsberechtigung der kommunalen Amtsstellen (auf die Daten des Einwohnerregisters) fest.
Art. 13	Beim Festlegen der Zugriffsberechtigungen auf GERES (Art und Inhalt) wird das Datenschutz-Kontrollorgan einbezogen.
Art. 16	Beim Festlegen der Zugriffsberechtigungen auf das Objektregister (Art und Inhalt) wird das Datenschutz-Kontrollorgan einbezogen.
Diverse Art.	Bei diversen Umsetzungsarbeiten (z.B. die zu führenden weiteren Merkmale der erfassten Objekte nach Art. 14 Abs. 2) wird das Datenschutz-Kontrollorgan einbezogen werden.

Bereits heute überwacht das Datenschutz-Kontrollorgan nach Art. 26 f. des kantonalen Datenschutzgesetzes (bGS 146.1) die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz und prüft zudem Bearbeitungsmethoden vorab, die geeignet sind, die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen zu verletzen. Deshalb handelt es sich bei den vorgehend erwähnten Zuständigkeiten nicht um grundsätzlich neue Aufgaben. Am meisten Aufwand bereiten werden dem Datenschutz-Kontrollorgan wohl die neu festzulegenden Zugriffsberechtigungen auf die kantonale Einwohnerdatenplattform. Diesbezüglich handelt es sich aber hauptsächlich um einen einmaligen Initialaufwand, der im Rahmen des Budgetprozesses berücksichtigt werden muss und kann.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass derzeit eine Totalrevision des kantonalen Datenschutzgesetzes hängig ist. Deshalb wäre einem allfälligen grundsätzlichen Anpassungsbedarf bei der Konzeption des Datenschutz-Kontrollorgans – im Sinne eines ganzheitlichen Vorgehens – dort zu begegnen.

3. Grundsatzbestimmung zur Protokollierung und Kontrolle der Zugriffe

Im Rahmen der 1. Lesung im Kantonsrat wurde angeregt, dass eine Grundsatzbestimmung über die Protokollierung und die Kontrolle der Zugriffe auf die kantonalen Register in das Gesetz aufgenommen werden soll. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass es in vielen Bereichen sensible Daten gibt, die nur unter besonderen Umständen eingesehen werden dürfen, wie beispielsweise die Steuerdaten oder die Informationen in sogenannten „closed user groups“, die über das Internet zugänglich sind. Die Kontrolle der korrekten Bearbeitung solch sensibler Daten – die im Übrigen nur erfolgen kann, wenn die Zugriffe protokolliert werden – ist grundsätzlich bereits im kantonalen Datenschutzgesetz geregelt, dem allgemeinen Grunderlass für solche Fragen. Es macht keinen Sinn, in jedes Spezialgesetz eigene Normen zur Aufsicht über die Einhaltung des Datenschutzes aufzunehmen. Deshalb wäre eine solche Regelung in einem Spezialgesetz wie dem Registergesetz am falschen Ort.

Dennoch soll gewährleistet werden, dass die Zugriffe auf die kantonale Einwohnerdatenplattform auf ihre Rechtmässigkeit – insbesondere auf die Einhaltung des Datenschutzes – überprüft werden können. Dies bedingt eine Protokollierung der Zugriffe und eine Möglichkeit der Überprüfung. Damit das Datenschutz-Kontrollorgan diese Zugriffsprotokolle einsehen kann, ist vorliegend eine gesetzliche Grundlage für diese Einsichtnahme zu schaffen.



4. Anpassungen einzelner Bestimmungen

Aufgrund der Anregungen anlässlich der 1. Lesung und in Berücksichtigung der Volksdiskussion sind folgende Bestimmungen des Registergesetzes anzupassen:

Art. 2

Im Volksdiskussionsbeitrag stellen die Einwohnerkontrollen die Frage der Organisation und der Aufgaben der Koordinationsstelle nach Art. 2. Der Kanton ist gestützt auf Bundesrecht (Art. 9 RHG) verpflichtet, eine solche Stelle zu schaffen. Gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben kommen bzw. kamen dieser Stelle als Verbindungsstelle zum Bund verschiedene Aufgaben zu, namentlich:

- Die Zuständigkeit für die Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Harmonisierung (Art. 9 RHG); die Kantone spielen eine wichtige Rolle bei der Harmonisierung der Einwohnerregister ihrer Gemeinden, insbesondere für die Merkmalsharmonisierung, die Anpassung der IKT-Schnittstellen und die Erstvergabe der SNV (BBI 2006 462);
- die Meldung an das BFS, welche registerführenden Stellen direkt an Sedex angeschlossen werden sollen (Art. 11 der Registerharmonisierungsverordnung, RHV; SR 431.021);
- die Sammelmeldung aller Gemeinden als systematische Verwender der AHV-Versichertennummer an die für die Zuweisung zuständigen Stelle (ZAS) (Art. 18 RHV);
- die Sicherstellung, dass sämtliche Gemeinden des Kantons bei der ZAS die Zuweisung und Bekanntgabe der AHV-Versichertennummer nach den Artikeln 133bis und Artikel 134quater AHVV verlangt haben (Art. 19 RHV);
- das Vorgehen und die Fristen für die Durchführung der Registerharmonisierung in Absprache mit dem BFS für ihr Kantonsgebiet zu koordinieren und das Umsetzungs- und Qualitätscontrolling im Kanton wirkungsvoll wahrzunehmen (Art. 23 RHV).

Bei diesen Aufgaben handelt es sich – abgesehen von der Verbindung zum Bund und der Qualitätskontrolle – allesamt um Aufgaben im Zusammenhang mit der organisatorischen und technischen Umsetzung der Vorgaben des RHG, die hauptsächlich vor knapp zehn Jahren stattfand. Die meisten dieser Aufgaben waren einmalige Aufgaben (Harmonisierung der Einwohner- und Stimmregister, Meldung der Sedex-Anschlüsse, Sammelmeldung an die ZAS, Einhalten der Fristen der RHG-Umsetzung, Erstvergabe der neuen AHV-Versichertennummer).

Heute beschränkt sich die Aufgabe der „zuständigen Stelle nach Art. 9 RHG“ im Kanton Appenzell Ausserrhoden zumeist auf die Funktion als Schnittstelle zwischen dem Bund und der AR Informatik AG bei der Auslösung der quartalsweisen Statistik-Meldungen an das BFS gemäss Art. 14 RHG. Zwischen dem BFS und der Koordinationsstelle wird eine entsprechende Organisationsvereinbarung für die Datenlieferung an die Statistik für die Volkszählung abgeschlossen, aktuell für die Periode 2016–2018. Dieser Ablauf ist mittlerweile bewährt und gut eingespielt, es gibt nur wenige Fehlermeldungen. Dabei findet gleichzeitig auch eine Qualitätskontrolle statt. Deshalb ist die zuständige Stelle auch Anlaufstelle für den Bund oder die Gemeinden bei Problemen in



diesem Bereich. Denkbar ist überdies, dass bei Anpassungen oder Neuerungen des Meldewesens gemäss RHG die Koordination von der zuständigen Stelle übernommen würde.

Ergänzend zu den vorstehend beschriebenen Aufgaben wurde die zuständige Stelle vom BFS auch angesprochen, wenn es um weitere Fragen der kantonalen Datenplattform geht. Beispielsweise war dies mit Blick auf die Möglichkeit der Fall, elektronische Meldungen von der kantonalen Datenplattform via sedex an das Auslandschweizerregister eVERA oder Lieferungen an die Erhebungsstelle der Radio- und Fernsehgebühren zu erhalten. Die entsprechenden Fragen waren dann zusammen mit der ARI zu klären. Eine solche Koordination wird auch mit dem neuen Registergesetz weiterhin angezeigt sein.

Heute werden diese Aufgaben der zuständigen Stelle nach Art. 9 RHG vom Departementssekretariat Inneres und Sicherheit wahrgenommen. Derzeit sind die Aufgaben der Koordinationsstelle vor allem im Vollzugsbereich von Bedeutung, eine Regelung des Einbezugs der Gemeinden auf Gesetzesstufe drängt sich nicht auf. Würden aber beispielsweise wichtige Neuerungen des Registerwesens anstehen, wären die Gemeinden selbstverständlich angemessen einzubeziehen. Dieser Einbezug wurde in der Vergangenheit insbesondere bereits mit den direkt betroffenen Einwohnerkontrollen gepflegt und hat gut funktioniert.

Art. 4

Die Einwohnerkontrollen regen in ihrem Volksdiskussionsbeitrag an, dass dieser Artikel in verschiedener Hinsicht ergänzt werden soll.

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, es besteht hier kein Spielraum für Anpassungen. Den Anregungen des Volksdiskussionsbeitrags kann deshalb nicht entsprochen werden.

Art. 5

In Abs. 1 und 2 wird in redaktioneller Hinsicht präzisiert, dass die Meldepflicht entweder mittels persönlicher Vorsprache oder durch die Benützung der webbasierten Dienstleistung des „eUmzug“ erfüllt werden kann.

Bezüglich der Nachweise nach Abs.3 wünschen die Einwohnerkontrollen dringend den Zugriff auf Infostar. Das elektronische Zivilstandsregister (Infostar) ist eine Anwendung des Bundes. Um den Einwohnerkontrollen Zugriff zu ermöglichen müsste das ZGB geändert werden, denn in Art. 43a Abs. ZGB werden die zugriffsberechtigten Behörden abschliessend aufgelistet.

Der von den Einwohnerkontrollen gewünschte direkte Zugriff auf Infostar wurde auf Bundesebene bereits gefordert (Interpellation Recordon), vom Bundesrat aber abgelehnt. Unter anderem wurde darauf hingewiesen, dass für die Einwohnerkontrollen bereits heute die Möglichkeit besteht, bei der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) in Genf Daten aus dem zentralen UPI-Register (Unique Person Identification) abzufragen (sogenannter UPI Viewer). Die darin geführten Daten (Name, Vorname, Geburtsdatum, Geschlecht, Nationalität, Ledigname, Name gemäss Reisepass, Geburtsort, Name der Mutter, Name des Vaters und Todesdatum) stammen aus



verschiedenen Quellen (z.B. Infostar, Zemis, usw.), die es in ihrer Gesamtheit und dank hoher Qualität ermöglichen, eine Person zu identifizieren (Art. 134^{quater} der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung; SR 831.101).

Art. 6

In der Praxis kommt nur 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. Die Einwohnerkontrollen fordern in ihrem Volksdiskussionsbeitrag, dass Vermieter, Liegenschaftsverwaltungen etc. *verpflichtet* werden, sämtliche Ein- bzw. Auszugsmeldungen von Mietern automatisch zu liefern, wie dies auch in anderen, insbesondere grösseren Kantonen der Fall ist.

Diese über den Minimalgehalt von Art. 12 RHG hinausgehende Regelung würde sich im überschaubaren Appenzell Ausserrhoden aber – angesichts den geringen Zahlen an Personen, die ihrer Meldepflicht nicht nachkommen – als unverhältnismässig erweisen. Sie würde einen erheblichen, aber unnötigen Mehraufwand beispielsweise für die Liegenschaftsverwaltungen darstellen, da in den allermeisten Fällen eine Meldung gar nicht nötig wäre.

Die Einwohnerkontrollen erbitten zudem eine offener Formulierungen, damit bei Bedarf auch andernorts nachgefragt werden kann. Eine generelle Kompetenz zur Einholung von Auskünften bei unbestimmten Dritten ist allerdings aus Gründen des Legalitätsprinzips, das das Handeln der Verwaltung für den Bürger vorhersehbar und berechenbar machen soll, nicht möglich.

Art. 9

Die Einwohnerkontrollen wünschen, dass analog dem heutigen Recht die „Aufbewahrung der Schriften“ als Aufgabe der registerführenden Stelle erwähnt wird. Es ist zwar korrekt, dass die Gemeinde immer noch den Heimatschein zur Hinterlegung verlangen kann. Beim heutigen Heimatschein handelt es sich allerdings nur noch um einen – mehrfach erhältlichen – Auszug aus dem Zivilstandsregister. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass die Hinterlegung in Zukunft nicht mehr so oft verlangt wird. Da die Aufzählung der Aufgaben in Art. 9 nicht abschliessend ist («insbesondere»), muss diese in Zukunft wohl eher marginale Aufgabe nicht mehr ausdrücklich erwähnt werden.

Art. 13 Abs. 5 und Art. 14 Abs. 3

Diesbezüglich wird auf die Erläuterungen zur Kostentragung verwiesen (vorstehend B.1.b und B.1.g). Ergänzend ist zu erwähnen, dass der Begriff „Kanton“ in diesen Artikeln im weiten Sinne zu verstehen ist und darunter beispielsweise auch die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten subsumiert werden können.

Art. 17 Abs. 3

Es ist vorgesehen, dass die Zugriffe auf GERES auf ihre Gesetzmässigkeit, insbesondere auf die Einhaltung der Vorgaben des Datenschutzes hin, überprüft werden sollen. Diese Überprüfung soll auf zwei Ebenen erfolgen: Einerseits ist die Einhaltung der Vorgaben des Datenschutzes ein Gebot für die Verwaltung allgemein; dazu gehört auch ein entsprechendes Controlling, welches Aufgabe der vorgesetzten Stelle ist. Somit muss auf der einen Seite eine verwaltungsinterne Kontrolle der GERES-Nutzung erfolgen. Die vorgesetzte Stelle kann zu diesem Zweck in die Zugriffsprotokolle von GERES Einsicht nehmen – eine spezielle Erwähnung dieser Einsichtnahme ist auf Gesetzesebene nicht erforderlich.



Daneben soll auch durch das Datenschutz-Kontrollorgan – im Rahmen der Wahrnehmung der datenschutzrechtlichen Aufsicht – eine regelmässige Kontrolle der Zugriff auf GERES erfolgen, und zwar mittels Stichproben. Als Kriterien für eine solche routinemässige Überprüfung kann auf die allgemeinen Grundsätze des Datenschutzes abgestellt werden. So müssen die überprüften User darlegen, dass die jeweiligen Abfragen bzw. Bearbeitung der Daten a) aufgrund einer gesetzlichen Grundlage und b) für den angegebenen, gesetzlich bestimmten Zweck erfolgten und c) für einen konkreten Fall erforderlich waren. Damit das Datenschutz-Kontrollorgan die Zugriffsprotokolle einsehen kann, soll vorliegend eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Im Rahmen der Kantonsratsdebatte in 1. Lesung wurde angeregt, die Protokollierung und die Kontrolle der Zugriffe auf die kantonalen Register im Grundsatz auf Gesetzesstufe, nicht erst in der Verordnung zu regeln. Unbestritten war, dass die konkreten Zugriffe auf GERES durch die Mitarbeitenden der kantonalen und kommunalen Stellen aus Gründen des Datenschutzes überprüft werden können müssen. Fraglich war lediglich die Normierungsstufe (Gesetz oder Verordnung).

Eine Überprüfung der Abfragen der Mitarbeitenden auf GERES bedingt eine ausführliche Protokollierung der Zugriffe, bei der aufgezeichnet wird, wer wann welche Daten eingesehen hat. Entsprechende Abklärungen bei der AR Informatik AG haben ergeben, dass eine solche Protokollierung in GERES durch einen gezielten Ausbau der sogenannten – bereits heute bestehenden – Log-Funktionen möglich ist. Eine ähnliche Protokollierung findet beispielsweise auch beim Internetgebrauch der kantonalen und kommunalen Angestellten statt. Dort ist allerdings eine Überprüfung der Zugriffe aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes der Mitarbeitenden nicht erlaubt. Nur bei einem konkreten Verdacht beispielsweise auf eine strafbare Handlung (beispielsweise der Konsum verbotener Pornographie) darf die allgemeine Internetnutzung einer angestellten Person ausgewertet werden. Die für GERES geplante Lösung der regelmässigen, stichprobeweisen Auswertung der Abfragen der User stellt damit eine präventive Überwachungsmaßnahme dar. Deshalb soll diese Regelung aufgrund ihrer Bedeutung im Grundsatz auf Gesetzesstufe erfolgen.

Ein missbräuchlicher Zugriff auf GERES hätte in erster Linie personalrechtliche Konsequenzen. Unter bestimmten Umständen könnte ein unrechtmässiger Zugriff aber auch strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Die Bestimmung von Art. 17 Abs. 3 betrifft grundsätzlich auch die Einwohnerregister der Gemeinden, die in NSP geführt werden. Da – wie im vorliegenden Bericht bereits mehrfach ausgeführt – zu erwarten ist, dass inskünftig nur noch die Einwohnerkontrollen Zugriff auf diese Daten haben und die übrigen kommunalen Stellen via GERES auf die Einwohnerdaten zugreifen werden, ist ein Ausbau der Log-Funktionen wie in GERES allerdings nicht geplant.

Aus normativer Sicht ist vorliegend einzig die Berechtigung des Datenschutz-Kontrollorgans zu statuieren, die Zugriffe auf die Register dieses Gesetzes serverseitig zu überprüfen. Auf Verordnungsebene werden die technischen Einzelheiten festzuhalten sein, beispielsweise welche Daten bezüglich der Zugriffe auf GERES zu protokollieren und wie lange sie aufzubewahren sind.

Art. 18

Die Einwohnerkontrollen fragen im Volksdiskussionsbeitrag, wer die Kriterien für die Höhe der Bussen festlegt und wer das Geld einziehen darf.



Es handelt sich vorliegend um eine strafrechtliche Sanktion, für die die kantonalen Strafverfolgungsbehörden nach der Strafprozessordnung zuständig sind (Staatsanwaltschaft). Die Strafverfolgungsbehörden sind aufgrund ihrer Erfahrung 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. Allfällige Bussgelder fallen damit in die Kasse des Kantons und werden durch die Gerichtskasse eingetrieben.

Aufhebungen und Änderungen bisherigen Rechts

Zusätzlich zu den bereits im Rahmen der 1. Lesung aufgeführten Fremdänderungen drängt sich eine Ergänzung des Gesetzes über die Gebühren der Gemeinden (Gebührentarif der Gemeinden; bGS 153.2) vom 26. Februar 2001 auf. So soll die Gebühr für Einzelauskünfte aus dem Einwohnerregister an Private, die seit längerer Zeit gestützt auf gemeinderechtliche Grundlagen erhoben wird, im Gebührentarif ausdrücklich erwähnt werden. Als Betrag wird heute – auch in anderen Kantonen – eine Gebühr von Fr. 20.– als angemessen erachtet. Für systematisch geordnete Auskünfte soll auch weiterhin keine Gebühr verlangt werden, da diese nur an gemeinnützige Organisationen erteilt werden (z.B. ortsansässige Vereine).

Die Einwohnerkontrollen erkundigen sich in ihrem Volksdiskussionsbeitrag, ob die bisherige Meldepflicht des Arbeitgebers nach Art. 3 der aufzuhebenden Verordnung über die Niederlassung und den Aufenthalt von Schweizern im vorliegenden Entwurf ausreichend berücksichtigt wird. Im vorliegenden Entwurf ist in Art. 6 vorgesehen, dass die Gemeinde Auskünfte bei Arbeitgebern, Vermietern, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebern einholen kann. Dem Informationsbedarf der Einwohnerkontrollen wird damit auch im vorliegenden Entwurf genüge getan, auf eine analoge Bestimmung im Sinne von Art. 3 der erwähnten Verordnung kann verzichtet werden.

Die Einwohnerkontrollen fragen in ihrem Volksdiskussionsbeitrag, ob die heutige Auskunftspflicht und Hinterlegungspflicht nach Art. 12 der aufzuhebenden Verordnung über die Niederlassung und den Aufenthalt von Schweizern in den vorliegenden Entwurf übernommen wird. Den Einwohnerkontrollen geht es dabei hauptsächlich darum, eine rechtliche Grundlage für eine allfällige Verfügung zu haben. Diesbezüglich kann auf Art. 5 Abs. 3 des vorliegenden Entwurfs verwiesen werden. Dieser deckt den Inhalt des bisherigen Art. 12 der Verordnung über die Niederlassung und den Aufenthalt von Schweizern ab und kann als Grundlage für Verfügungen der Einwohnerkontrollen dienen.

C. Auswirkungen

Diesbezüglich kann auf die vorstehenden Ausführungen zur Kostentragung und zur Ausstattung des Datenschutz-Kontrollorgans mit ausreichenden Ressourcen verwiesen werden. Die wenigen im Rahmen der zweiten Lesung vorzunehmenden Änderungen am Gesetzestext haben keine Auswirkungen auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

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

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Volksdiskussionsbeitrag
Beilage 1.4	Verordnungsentwurf DIS
Beilage 1.5	Beispiel Anhang zur Verordnung des Registergesetzes des Kantons Luzern
Beilage 1.6	Zusammenstellung Kostenfolge Registergesetz