

VERNEHMLASSUNGSBERICHT

DER REGIERUNG

BETREFFEND

DIE SCHAFFUNG EINES GESETZES ÜBER DAS ZENTRALE

PERSONENREGISTER (ZPRG)

Ressort Präsidium

Vernehmlassungsfrist: 14. Januar 2011

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung	4
Zuständiges Ressort	4
Betroffene Amtsstellen	4
1. Ausgangslage	5
2. Schwerpunkte der Vorlage	6
2.1 Aufbau des Registers	6
2.2 Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen	7
2.3 ZPR-Kommission	9
2.4 Persönliche Identifikationsnummer PEID	10
2.5 Verfahren und Konzeption des ZPR	13
3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	14
4. Verfassungsmässigkeit	29
5. Personelle und finanzielle Konsequenzen	29
6. Regierungsvorlage	31

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Vernehmlassungsbericht befasst sich mit dem Thema der zentralen Personenverwaltung oder neu „des Zentralen Personenregisters“ der Liechtensteinischen Landesverwaltung. Mit dem vorliegenden Entwurf wird die gesetzliche Basis für das seit Ende der neunziger Jahre betriebene Personenregister geschaffen. Über die Jahre wurden die Funktionalitäten und Daten fortlaufend ergänzt und ausgebaut, sodass eine gesetzliche Grundlage für den Betrieb aus datenschutzrechtlichen Gründen notwendig wurde. Die Details zum Betrieb, den Daten und Verantwortlichkeiten sind im Entwurf festgehalten. Weiters wird die gesetzliche Basis für die Nutzung der Persönlichen Identifikationsnummer (PEID) gelegt, die in vielen Bereichen der Verwaltung bereits eingesetzt wird.

ZUSTÄNDIGES RESSORT

Ressort Präsidium

BETROFFENE STELLEN

Alle Amtsstellen

Vaduz, 19. Oktober 2010

RA 2010/2321-0210

P

1. AUSGANGSLAGE

Das Zentrale Personenregister (ZPR) der Liechtensteinischen Landesverwaltung wurde Ende der neunziger Jahre erstellt und wird seither laufend ausgebaut. Diese zentral geführte Datenbank wird von zahlreichen Amtsstellen benutzt und enthält Daten sämtlicher Einwohner Liechtensteins und anderer im Ausland wohnhafter Personen, die mit der Liechtensteinischen Landesverwaltung in Kontakt getreten sind, sowie Daten von juristischen Personen. Sie stellt damit ein besonders wichtiges Arbeitsinstrument in der Liechtensteinischen Landesverwaltung dar.

Mit dem fortlaufenden Ausbau des Registers wurde aufgrund des Legalitätsprinzips und der datenschutzrechtlichen Fragestellungen eine gesetzliche Grundlage für den Betrieb notwendig. Nach geltendem Datenschutzrecht ist für ein derartig umfassendes Register eine gesetzliche Grundlage notwendig, in welcher insbesondere die gespeicherten Datenkategorien, die Verantwortung und der Betrieb geregelt werden müssen. Diese Grundlage bildet der vorliegende Entwurf. Aufgrund der unterschiedlichen Daten und der zahlreichen Behörden und Amtsstellen, die auf das Register zugreifen, hat die zu schaffende ZPR-Kommission eine zentrale Rolle. Sie wird über Abfrage- und Mutationsberechtigungen entscheiden und eine Übersicht über alle Datenfelder und deren Bearbeitung im Bearbeitungsreglement führen.

Neben dem ZPR-Betrieb wird auch eine offene Fragestellung zur Nutzung der Persönlichen Identifikationsnummer (PEID) durch andere Behörden abschließend geregelt. Die Nutzung der PEID zur Identifizierung hat sich in den letzten Jahren bei Behörden und Amtsstellen etabliert. Die datenschutzrechtliche Zulässigkeit ist ohne gesetzliche Grundlage allerdings nicht gegeben. Um die Vorteile der eindeutigen Identifizierung nutzen zu können, soll mit dem vorliegenden Entwurf das bereits vielfach bestehende Verwaltungshandeln gesetzlich normiert werden. Alle Behörden können demnach die PEID zur Identifizierung verwenden.

2. SCHWERPUNKTE DER VORLAGE

2.1 Aufbau des Registers

Das Register besteht aus zwei wesentlichen Datenkategorien, den Personen-Stammdaten und den Fachdaten. Die Personen-Stammdaten sind der zentrale Kern der Datenbank, dazu zählen:

- Identitätsdaten: Name, Geburtsname, Ausweisname, Familienname, Vorname, Geburtsvorname, Ausweisvorname, Adressdaten sowie die Personenstandsdaten;
- Adressdaten: Strasse, Hausnummer, Gebäudenummer, Wohnungsnummer, Postleitzahl, Ortsgemeinde, Land – für die unterschiedlichen Adresstypen wie amtliche Wohnadresse, Zustelladresse, Standortadresse usw.;
- Personenstandsdaten: Zivilstand, Heiratsdatum, Todesdatum, Todesort, Bürgerort, Staatsbürgerschaft, Personenbeziehungen, Hauptstaatsbürgerschaft, Nebenstaatsbürgerschaft, Geburtsort; und
- Daten juristischer Personen: Name, Rechtsform, Gründungsdatum.

Die Fachdaten sind alle weiteren Daten, die in einem technischen oder logischen Bezug zum ZPR stehen. Fachdaten können direkt im ZPR gespeichert sein oder auch in Fachanwendungen, die mit den Personen-Stammdaten interagieren können, beispielsweise werden die Personen-Stammdaten des ZPR mit einzelnen Fachanwendungen synchronisiert.

Auf Identitätsdaten und Adressdaten können unter der Voraussetzung eines positiven Bewilligungsverfahrens alle Behörden passiv lesend zugreifen. Bestimmte Datensätze können von Behörden auch aktiv schreibend verändert werden. Im ZPR werden die inhaltlichen Änderungen protokolliert, sodass nachvollziehbar ist, wer was wann geändert hat.

2.2 Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen

Die im ZPR gespeicherten Daten fallen zum Grossteil unter normal schützenswerte Daten, allerdings finden sich auch besonders schützenswerte Daten, wie die Nationalität, die auf die ethische Herkunft schliessen lässt oder administrative Sanktionen wie eine Einreisesperre. Das Datenschutzgesetz (DSG) stellt auf den tatsächlichen Speicherort der Daten ab und nicht auf den tatsächlichen Zugriff, daher ist bereits nach Art. 21 Abs. 2 DSG eine gesetzliche Grundlage notwendig. Zusätzlich sind die Daten im ZPR umfangreich und ermöglichen auch eine historische Betrachtung der Person, sodass das ZPR in der Gesamtheit die Erstellung eines Persönlichkeitsprofils nach Art. 3 Abs. 1 Bst. f DSG ermöglicht. Aus diesen beiden Gründen muss für den weiteren Betrieb des ZPR und die Bearbeitung der Daten eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Im Tätigkeitsbericht des Datenschutzbeauftragten für das Jahr 2008 wurden neben der angesprochenen dringenden Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Betrieb des ZPR basierend auf dem Rechtsgutachten eines ausländischen Experten sechs Punkte gefordert:

1. Einschränkung des Zugriffs auf Vergangenheitsdaten: Der Zugriff auf historische Daten ist im vorliegenden Entwurf grundsätzlich nicht möglich. Sollte eine Behörde einen Zugriff auf historische Daten benötigen, kann sie nach Art. 8 Abs. 1 Bst. c bei der ZPR-Kommission diesen Zugriff beantragen.
2. Herstellung der Verhältnismässigkeit im Sinne des DSG: Im bestehenden System wird keine Trennung zwischen globalen und amtsinternen Datenbeständen vorgenommen. Im Gutachten wird daher die Einrichtung eines Mechanismus, der einem Sachbearbeiter lediglich die für dessen Tätigkeit erforderlichen Datenbestände und Informationen bereit stellt, vorgeschlagen. Dies wurde im vorliegenden Entwurf in mehrfacher Form aufgenommen. Im ersten Schritt werden die Daten in unterschiedliche Gruppen aufgeteilt. Das ZPRG unterscheidet Identitätsdaten, Adressdaten, Personenstandsdaten, Daten juristischer Personen und Fachdaten. Nur die Identitätsdaten und Adressdaten stehen allen Behörden zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben zur Abfrage zur Verfügung. Der Zugriff auf historische Daten, Personenstandsdaten, Daten juristischer Personen und Fachdaten muss bei der ZPR-Kommission beantragt werden. Eine Erteilung des Zugriffs ist nur möglich, wenn eine Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung gegeben ist. Selbst wenn eine Genehmigung vorliegt, können die zusätzlichen Daten nur bei Vorliegen eines Anlassfalles wie beispielsweise eines aktuellen Verwaltungsverfahrens mit dem jeweiligen Bürger abgerufen werden.
3. Implementierung des gesetzlich vorgesehenen Sperrrechts: Zukünftig kann ein Datensatz einer Person mit einem im DSG vorgesehenen Sperrhinweis markiert werden.
4. Keine Löschung von Datensätzen im ZPR möglich: Der Vorschlag einer Löschungsfunktion wurde nicht umgesetzt, weil dies dem Archivgesetz wider-

sprechen würde. Stattdessen wird eine Archivierung der Datensätze möglich sein, die in Abstimmung mit dem Landesarchiv erarbeitet wird.

5. Installation einer Leseprotokollierung: Die Forderung einer Protokollierung zur Vorbeugung von Missbrauch und zwecks Nachvollziehbarkeit der Lesezugriffe wurde übernommen. Abfragen im ZPR werden zukünftig protokolliert und nach dem Stand der Technik auch stichprobenartig kontrolliert. Das Kontrollverfahren wird von der ZPR-Kommission im Bearbeitungsreglement festgehalten.
6. Anonymisierung von Testdaten: Aufgrund der damit verbundenen hohen Entwicklungskosten wurde auf eine Anonymisierung zu Test- und Schulungszwecken vorerst verzichtet.

Die zentralen Forderungen wurden somit mit dem vorliegenden Entwurf umgesetzt. Die datenschutzrechtlich sensible Frage einer zentralen Identifikationsnummer wird im Kapitel 2.4 ausgeführt.

2.3 ZPR-Kommission

Die ZPR-Kommission ist keine Behörde, ihre Aufgabe ist die Koordinierung und Weiterentwicklung des ZPR. Die ZPR-Kommission setzt sich aus Vertretern der beteiligten Behörden, des Betreibers und der Datenschutzstelle zusammen. Die primären Aufgaben der ZPR-Kommission sind die Durchführung der rechtlich notwendigen Bewilligungsverfahren nach Art. 8 und die Verantwortung über das Bearbeitungsreglement. Weitere Aufgaben sind die Weiterleitung von Datenschutzbeschwerden an die zuständige Behörde oder auch die Feststellung der verantwortlichen Behörden.

2.4 Persönliche Identifikationsnummer PEID

Die Einführung von zentralen Identifikationsnummern ist in allen europäischen Mitgliedsstaaten in Diskussion bzw. bereits im Einsatz. Abstrakt betrachtet können drei grobe Lösungsansätze ausgemacht werden:

- *"Flaches Modell"*: Hier wird der Person eine Identifikationszahl zugewiesen, die in weiterer Folge in den jeweiligen Anwendungen als eindeutiger Identifikator gespeichert werden darf. Einige EU-Staaten greifen dabei auf bereits bestehende Zahlen zurück. Beispielsweise wird in den Niederlanden die vorhandene Sofi-Nummer (social-fiscaal nummer) zur Identifikation verwendet oder seit 2008 die AHV-Nummer in der Schweiz.
- *"Getrenntes Modell"*: In dieser Variante wird für jede Anwendung ein eigener Identifikator generiert. Dies ist in der Wirtschaft der typische Fall: In den jeweiligen Kundendatenbanken werden Kundennummern angelegt.
- *"Sektorales Modell"*: Auch dieser Ansatz basiert auf einem eindeutigen Identifikator, der einer bestimmten Person zugeordnet ist. Im Unterschied zum flachen Modell dient diese Identifikationszahl zur Berechnung der jeweiligen bereichsspezifischen eindeutigen Zahlen, die dann in den Anwendungen gespeichert werden dürfen.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht wird das getrennte und das sektorale Modell favorisiert, da in diesen Fällen keine zentral gespeicherten Identifikationszahlen vorhanden sind. Dadurch ist keine Verknüpfung unterschiedlicher Datensätze über die Identifikationszahl möglich. Insbesondere in Österreich war das sektorale Modell eine zentrale Forderung der Datenschützer, der auch Folge geleistet wurde. In der Praxis erwies sich das Modell in der Implementierung aber als äußerst komplex und aufwändig. Aus diesem Grund wurde das Konzept bis dato primär nur auf Bundesebene eingeführt, während die Bundesländer, die im Grös-

senvergleich mit Liechtenstein vergleichbar sind, das Konzept zurzeit aufgrund der Komplexität und damit der hohen Investitionskosten kaum nutzen. Aus technischer organisatorischer Sicht hat sich das sektorale Konzept überholt, da das Missbrauchsrisiko durch den Einsatz kaum verringert wird, da die Algorithmen zum Zusammenführen von Datenbeständen fortlaufend verbessert werden und somit Bürger über ihre vorhandenen Attribute zum „Gläsernen Menschen“ gemacht werden können.

In Liechtenstein wird in der Landesverwaltung die PEID als zentraler Identifikator genutzt. Die Verwendung der PEID senkt das Verwechslungsrisiko durch Namensgleichheit und die mehrfache Führung veralteter Datensätze, z.B. aufgrund von Tippfehlern oder Namensänderung (bei Heirat oder Scheidung). Indem die PEID Identitätsverwechslungen verhindert, steigert sie die Rechtssicherheit der Verwaltungstätigkeit. Durch die Vermeidung von Dubletten in Datenbanken verbessert sich auch die Verwaltungseffizienz und -effektivität. Für die Bürger vereinfacht sich der Verkehr mit Behörden durch die Nutzung einer zentralen Nummer zur Identifikation. Der optimale Nutzen wird erreicht, wenn grundsätzlich alle Behörden die PEID als Identifikationsnummer nutzen dürfen. Daher ist im Entwurf auch die Nutzung der PEID ausserhalb der Landesverwaltung vorgesehen, beispielsweise für die Gemeinden.

Neben den Vorteilen birgt die Nutzung auch Risiken, wie ein nicht unerhebliches Missbrauchspotenzial, welches mit dem Einsatz von elektronischen Kommunikations- und Informationssystemen (IKT) zugenommen hat; einerseits durch den erleichterten dezentralen Zugriff und andererseits durch die mögliche Vernetzung mit weiteren Registern. Wie aber bereits festgehalten wurde, ist aufgrund der fortschreitenden technischen Datenabgleichmöglichkeiten der Zugang zu den Systemen für eine Zusammenführung entscheidend und nicht das Vorhandensein einer zentralen Identifikationsnummer. Wirkungsvoller Datenschutz muss

daher bei der Kontrolle der Nutzung der Daten ansetzen, was im vorliegenden Entwurf berücksichtigt und durch unterschiedliche Massnahmen abgesichert wird. So werden der Landesverwaltung zukünftig nur die aktuellen Identitäts- und Adressdaten im ZPR zur Verfügung stehen. Für alle weiteren Datenzugriffe müssen eine Genehmigung durch die ZPR-Kommission und ein aktueller Anlass vorliegen, welcher im ZPR dokumentiert werden muss. Die Zugriffe werden protokolliert und stichprobenartig überprüft. Zukünftig wäre auch empfehlenswert, dem Bürger auf seine Daten einen Zugriff zu gewähren. Damit könnte einerseits die Souveränität über die eigenen Daten gestärkt werden und andererseits der Bürger selbst kontrollieren, wer auf seine jeweiligen Daten zugegriffen hat.

Eine weitere potentielle Gefahr der Vernetzung von Registern ist der Verlust der Erkennbarkeit der Datenbearbeitung durch den Bürger. Dies wurde im Entwurf berücksichtigt, indem die ZPR-Kommission für die Koordination des ZPR und die Übersicht auch über Fachdaten verantwortlich ist. Dies betrifft sowohl Fachdaten, die im ZPR gespeichert werden, als auch Fachdaten, die direkt bei der Behörde bearbeitet werden, aber mit dem ZPR verbunden sind.

Im Tätigkeitsbericht des Datenschutzbeauftragten für das Jahr 2007 wird neben der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine nationale Kennnummer empfohlen, mit organisatorischen und technischen Vorkehrungen das Gefährdungspotenzial einzuschränken, so dass eine solche Nummer nur durch die notwendigen Stellen und nicht etwa auch die Privatwirtschaft gebraucht werden darf. Weiters sollte der Gesetzgeber festlegen, welche Stelle zu welchem Zweck den Identifikator nutzen darf oder etwa ein „Zulassungssystem“ einzuführen, um damit die Kontrolle über die Ausbreitung der Identifikationsnummer zu gewährleisten. Mit dem vorliegenden Entwurf wird der Forderung des Datenschutzbeauftragten entsprochen, indem mit dem ZPRG eine gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung der Daten im ZPR und die Nutzung der PEID geschaffen wird. Der

Vorschlag des Zulassungssystems wurde ebenfalls aufgegriffen. Demnach ist die Nutzung der PEID ausserhalb des ZPR bei der ZPR-Kommission zu beantragen. Dadurch wird die Kontrolle über die Ausbreitung der PEID gewährleistet.

2.5 Verfahren und Konzeption des ZPR

Das ZPR steht grundsätzlich allen Behörden zur Verfügung. Dazu müssen die Behörden bei der ZPR-Kommission die gewünschte Bearbeitung beantragen. Im Verfahren entscheidet die ZPR-Kommission, inwieweit die Verhältnismässigkeit gegeben ist. Mit positivem Beschluss wird der Zugang für die Behörde mit Hilfe eines Bearbeitungsprofils eingerichtet, welches den Zugriff auf die genehmigten Datenfelder einschränkt. Somit wird gewährleistet, dass jede Amtsstelle nur das sieht, was als das „gelindeste Mittel“ für die Erreichung des Verfahrensziels gewertet werden kann. Der historische Rückblick auf Datenfelder muss daher zusätzlich beantragt werden. Technisch und rechtlich unterliegt die Amtsstelle einer weiteren Hürde, denn sie kann von der Person nur Identitätsdaten und Adressdaten abrufen. Damit wird gewährleistet, dass die Behörde zweifelsfrei die Person im ZPR finden kann, aber nicht automatisch den vollen Zugriff auf die genehmigten Daten bekommt. Für den Zugriff auf die genehmigten Daten muss der Bearbeiter angeben, warum er diese zusätzlichen Daten abrufen will. Technisch und organisatorisch wird dieser Prozess insofern vereinfacht, indem die häufigsten Begründungen für den Zugriff angeführt werden. Mit der Abgabe der Begründung durch den Bearbeiter werden die für seinen Zweck genehmigten Daten freigegeben. Dieser Vorgang wird protokolliert und auch überprüft. Die Kontrollmethoden werden von der zukünftigen ZPR-Kommission im Bearbeitungsreglement nach Art. 11 Abs. 4 definiert. Zukünftig wäre auch denkbar, dass der Bürger selbst über eine Plattform überprüfen kann, wer auf welche Daten mit welcher Begründung zugegriffen hat.

Mit diesen Sicherungsmassnahmen und Bewilligungsverfahren wird dem DSG entsprochen und eine gesetzliche Basis für den Betrieb des ZPR und der Bearbeitung der ZPR-Daten gelegt. Die ZPR-Kommission ist in weiterer Folge für den datenschutzrechtlich konformen Betrieb verantwortlich. Die bereits bestehenden Zugriffsmöglichkeiten werden von der ZPR-Kommission bis Februar 2013 auf ihre Verhältnismässigkeit überprüft.

3. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Zum Gesetzestitel

Um den Charakter der Datenbank zu verdeutlichen, wurde die bisher verwendete Bezeichnung „Zentrale Personenverwaltung“ in „Zentrales Personenregister“ umbenannt.

Zu Art. 1 – Gegenstand

Der vorliegende Entwurf soll die rechtliche Grundlage für die Einrichtung und die Führung des Zentralen Personenregisters (ZPR) durch die Liechtensteinische Landesverwaltung bilden. Der Entwurf stellt die datenschutzkonforme Datenbearbeitung sicher und bildet eine zentrale Grundlage für die Bearbeitung von personenbezogenen Daten in der Landesverwaltung.

Das ZPR wird nach Abs. 1 von der Landesverwaltung geführt. Das Gesetz bildet die rechtliche Basis sowohl für den Betrieb als auch für die Nutzung.

In Abs. 2 wird klargestellt, dass das ZPR-Gesetz zusätzlich zum engeren Kern der Personenstammdatenverwaltung auch diejenigen Daten mit umfasst, die in einem engen technischen oder logischen Bezug zum ZPR stehen. Dies können beispielsweise Fachdaten sein, die mit dem ZPR verknüpft sind oder auch Fachdaten, die im gleichen technischen System gespeichert sind. Der Zugriff auf Perso-

nenstandsdaten oder Fachdaten kann aber nur über eine vorhandene Berechtigung erfolgen.

Zu Art. 2 – Zweck des ZPR

In den Bst. a bis e werden die fünf wesentlichen Funktionen des ZPR festgehalten. Das ZPR dient der zentralen Verwaltung von Personen-Stammdaten (Bst. a), die von zugriffsberechtigten Behörden bearbeitet werden können (Bst. b). Neben den Personen-Stammdaten können im ZPR auch weitere Fachdaten der Behörden verwaltet und bearbeitet werden (Bst. c) und unter Voraussetzung eines erfolgreichen Bewilligungsverfahrens nach Art. 8 auch von anderen Behörden abgefragt werden (Bst. d).

Der Zugriff kann auch in Form einer „Statusabfrage“ erfolgen, da in vielen Fällen die Behörde nämlich kein Interesse an konkreten Detailfachdaten hat, sondern nur einen Status benötigt (z.B. nicht welche Staatsbürgerschaft eine Person hat, sondern nur den Status, ob die Person eine liechtensteinische Staatsbürgerschaft hat oder nicht). Diese Art von Zugriff fällt unter (Bst. b und c).

Zusätzlich kann das ZPR auf Basis dieses Gesetzes auch „Statusveränderungen“ der Personen-Stammdaten und der Fachdaten automatisiert an Behörden melden (Bst. e). Dies ist vergleichbar mit einem abonnierten Nachrichtendienst: Änderungen der abonnierten Datenfelder werden der Behörde – unter Voraussetzung eines erfolgreichen Bewilligungsverfahrens nach Art. 8 – automatisiert mitgeteilt. Damit werden die Informationsflüsse innerhalb der Landesverwaltung über die Abteilungs- und Ressortgrenzen hinweg optimiert.

Generell werden im Entwurf zwei Datenkategorien unterschieden: Personen-Stammdaten (Bst. a, b) und Fachdaten (Bst. c, d). Die detaillierte Definition der Begriffe und Bezeichnungen erfolgt in Art. 3 Abs. 2 Bst. a bis c.

Art. 3 – Begriffe, Bezeichnungen

Abs. 1 kategorisiert in Bst. a bis c die unterschiedlichen Daten. „Daten“ wird als Überbegriff verwendet und beinhaltet Personen-Stammdaten und Fachdaten. Der Begriff Daten ist mit dem Begriff „Personendaten“ nach Art. 3 Bst. a DSG vergleichbar: „Personendaten (Daten)“: Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Im Unterschied zum DSG können Daten im ZPR aber auch ohne Personenbezug durch die weite Definition bearbeitet werden.

Hinter dem Begriff „Personen-Stammdaten“ finden sich die Daten, die typischerweise in Organisationen zentral gespeichert und bearbeitet werden, wie Adresse, Identitätsdaten, Personenstandsdaten und Daten juristischer Personen – eine taxative Aufzählung findet sich in Art. 9 Abs 1.

Weitere Daten sind als Fachdaten zu klassifizieren, die von den jeweiligen Behörden definiert werden. Die bisherigen als Fachdaten klassifizierten Daten werden in Art. 9 Abs. 2 festgehalten und können unter Voraussetzung eines positiven Bewilligungsverfahrens nach Art. 8 mit Verordnung erweitert werden (Art. 9 Abs. 3).

Das Benutzerprofil nach Abs. 1 Bst. d dient als technische und administrative Grundlage für den Zugriff auf das ZPR. Das Benutzerprofil basiert auf der Entscheidung der ZPR-Kommission im Bewilligungsverfahren nach Art. 8.

Abs. 2 verweist für die übrigen Begriffe auf das DSG. Dies betrifft insbesondere den Behördenbegriff, welcher nicht neu definiert wurde, da dieser bereits im DSG gesetzlich normiert wurde (Art. 3 Abs. 1 Bst. d DSG):

„Behörden“: Organe des Staates, der Gemeinden und von Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie auch Private, soweit sie in Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben tätig sind;

Die Begriffe „bearbeiten“ bzw. „Bearbeitung“ wurden aus dem DSG übernommen, in welchem in Art. 3 Bst. g (DSG) der Terminus „Bearbeiten“ wie folgt definiert wird:

„Bearbeiten von Personendaten“: jeder Umgang mit Personendaten, wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren oder Vernichten;

Wenn im ZPRG von „Personen“ gesprochen wird, dann sind die Definitionen in Art. 3 Abs. 1 Bst. b und c DSG gemeint:

"betroffene Personen": natürliche und juristische Personen sowie rechtsfähige Personengesellschaften, über die Daten bearbeitet werden;

"private Personen": natürliche und juristische Personen sowie rechtsfähige Personengesellschaften, die dem Privatrecht unterstehen;

Art. 4 – Form der Datenbearbeitung

Die Datenverarbeitung im ZPR erfolgt ausschliesslich in elektronischer Form. Wird in einem Gesetz die Bearbeitung von Daten in schriftlicher oder einer sonstigen besonderen Form vorgeschrieben (zB „Bücher“, „Blatt“, etc.), hat diese unter der Voraussetzung eines positiven Bewilligungsverfahrens nach Art. 8 im ZPR zu erfolgen. Damit wird gewährleistet, dass Behörden ihre Daten direkt im ZPR pflegen, wodurch die Richtigkeit der Daten sichergestellt wird. Andere Behörden und Amtsstellen müssen auf die Richtigkeit der Daten vertrauen können. In Abs. 3 wird dieses Prinzip verstärkt, indem die Daten im ZPR zur authentischen Datenquelle erklärt werden, die den vollen Beweis erbringen.

Art. 5 – Technischer Betreiber

Der Betreiber trägt die administrative Verantwortung für das ZPR. Diese Verantwortung umfasst insbesondere den ordnungsgemässen organisatorischen Be-

trieb, wie beispielsweise die Administration der Benutzerberechtigung. Zusätzlich obliegt ihm die technische und organisatorische Koordination der Behörden, die im ZPR Daten bearbeiten oder abrufen. Über die rechtliche Zulässigkeit der Bearbeitung entscheidet die ZPR-Kommission. Neben den Behörden können auch Private unter den Voraussetzungen des Art. 15 einen passiven Zugriff erhalten, beispielsweise für statistische Auswertungen.

Art. 6 – ZPR-Kommission

Das ZPR kann keiner einzelnen Behörde zugeordnet werden, da für seine Inhalte unterschiedliche Amtsstellen verantwortlich sind. Daher wird eine ZPR-Kommission gebildet, die für die rechtlich notwendigen Bewilligungsverfahren nach Art. 8 verantwortlich zeichnet; weitere Verfahren kann die Kommission in ihrer Geschäftsordnung regeln. Die ZPR-Kommission ist keine eigene Behörde; ihre Aufgabe ist die Koordinierung und Weiterentwicklung des ZPR. Die Entscheidungen der ZPR-Kommission erfolgen mit einfacher Mehrheit, wobei grundsätzlich einvernehmliche Entscheidungen anzustreben sind. In der Geschäftsordnung (Abs. 3) sollte für den Fall einer einfachen Mehrheit vorgesehen sein, dass die unterschiedlichen Auffassungen dokumentiert und der Entscheidung beigelegt werden.

Die Kompetenzen der Datenschutzstelle werden mit der Einführung der ZPR-Kommission nicht berührt. Vielmehr sollen mit der Einbindung der Datenschutzstelle datenschutzrechtliche Problemfelder frühzeitig ausgemacht werden. Die Mitwirkung eines Vertreters der Datenschutzstelle führt zu keiner Einengung der datenschutzrechtlichen Verfahren nach DSGVO.

Die Zusammensetzung der ZPR-Kommission wird in Abs. 2 geregelt. Den Vorsitz führt der Vertreter des Betreibers; zusätzlich wird je ein Vertreter der Datenschutzstelle nominiert und von denjenigen Behörden, die Dateninhaber nach Art. 12 sind. Dabei sollte ein Behördenvertreter – soweit vorhanden – ein mit dem

Datenschutz betrauter Mitarbeiter bzw. Berater sein. Die Kommission arbeitet eine Geschäftsordnung aus, die von der Regierung zu genehmigen und zu veröffentlichen ist. Die Geschäftsordnung kann von der Kommission jederzeit angepasst werden, aber nur unter der Voraussetzung einer neuerlichen Genehmigung und Veröffentlichung durch die Regierung. Die Veröffentlichung kann auf dem Web-Portal der Landesverwaltung erfolgen.

Art. 7 – Persönliche Identifikationsnummer PEID

Die Persönliche Identifikationsnummer (PEID) als eindeutige Identifikationsnummer im ZPR dient der eindeutigen Identifizierung von Personen und darf unter Voraussetzung eines positiven Genehmigungsverfahrens von liechtensteinischen Behörden benutzt werden. Die Nutzung kann auf unterschiedliche Arten erfolgen, von „analog“ (z.B. als Feld auf einem Papierformular) bis hin zur elektronischen Nutzung als eindeutige Identifikationsnummer in Datenbanken. Mit Art. 7 wird die gesetzliche Basis für die im Verwaltungsalltag bereits bestehende Nutzung der PEID geschaffen.

Neben der PEID-Nutzung im ZPR können auch alle weiteren Behörden (bspw. Gemeinden) die PEID als Identifikationsnummer in ihren Datenbanksystemen nutzen. Die Verwendung einer Identifikationsnummer durch eine andere Behörde muss gemäss Art. 25 Abs. 2 DSV von der betroffenen Behörde genehmigt werden. Die Genehmigung der Nutzung durch andere Behörden erfolgt durch Abs. 1 grundsätzlich für alle Behörden und ist nicht auf Behörden eingeschränkt, welche Daten im ZPR bearbeiten.

Die Ausformung der PEID als Identifikationsnummer wird in Abs. 2 definiert und entspricht Art. 25 Abs. 1 DSV. Aus der Zahl selbst darf kein Rückschluss auf die Person möglich sein, beispielsweise darf aus der Zahl nicht das Geburtsdatum der Person abzuleiten sein.

Die Nutzung der PEID ausserhalb des ZPR muss bei der ZPR-Kommission durch die jeweilige Behörde beantragt werden. Die Genehmigung erfolgt, wenn ein enger Zusammenhang zwischen der vorgesehenen und der ursprünglichen Verwendung besteht. Die PEID darf daher ausschliesslich zur Identifikation im Rahmen der Verwaltungstätigkeit genutzt werden.

Für juristische Personen dürfen nach Abs. 3 neben der primären PEID auch weitere PEIDs angelegt werden, was insbesondere für Grossunternehmen mit unterschiedlichen Einheiten erforderlich ist. Der detaillierte baumartige Aufbau, ausgehend von einer primären PEID, an der weitere PEIDs verkettet sind, wird im Bearbeitungsreglement festgehalten.

Die Verwendung der PEID im privaten Bereich ist – wie auch in Art. 25 Abs. 2 DSV – nur durch Genehmigung möglich; im Unterschied zum DSV erteilt nicht die Behörde selbst die Genehmigung, sondern die ZPR-Kommission. Diese Genehmigung kann erteilt werden, wenn ein überwiegendes Interesse des privaten Antragstellers vorliegt.

Art. 8 – Bewilligungsverfahren

Das ZPR kann nach Art. 11 Abs. 2 grundsätzlich von allen Behörden genutzt werden. In welchem Umfang die Bearbeitung oder das Abrufen von Daten erfolgen darf, wird im Bewilligungsverfahren nach Art. 8 durch die ZPR-Kommission entschieden.

Sollte eine Behörde (bspw. eine Gemeinde) noch keinen Zugriff auf das ZPR eingerichtet haben, muss der prinzipielle Zugriff nach Abs. 1 Bst. a eingerichtet werden. Damit wird gewährleistet, dass die ZPR-Kommission Übersicht über zugreifende Behörden hat und im Verfahren Behörden ohne ZPR-Erfahrung verpflichtende Schulungen über technische, organisatorische und datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen vorschreiben kann. Mit Bewilligung nach Bst. a kann die

Behörde Identitätsdaten und Adressdaten gemäss Art. 11 Abs. 2 einer Person abrufen. Alle weiteren Daten (wie Personenstands- oder Fachdaten) müssen zusätzlich beantragt werden.

Die folgenden zusätzlichen Daten können nach Bst. b beantragt werden:

- Personenstandsdaten (Art. 9 Abs. 1 Bst. c);
- Daten juristischer Personen (Art. 9 Abs. 1 Bst. d); oder
- Fachdaten (Art. 9 Abs. 2).

Die damit verbundenen Daten sind in Art. 9 detailliert geregelt. Die tatsächlichen Datenfelder in der Datenbank sind im Bearbeitungsreglement festgehalten. Der Zugriff auf die genehmigten Daten ist wiederum beschränkt auf den aktuellen Stand, d.h. der Zugriff auf historische Daten ist grundsätzlich nicht vorgesehen, sondern muss zusätzlich nach Bst. c beantragt werden. Die Bst. a bis c bezwecken, dass die jeweilige Behörde bzw. ihre Mitarbeiter nur die für ihre Arbeit notwendigen Datenfelder zur Verfügung gestellt bekommen.

Zusätzlich zum traditionellen „Pull“-Zugriff (d.h. die Behörde ruft Daten im Anlassfall ab) wird auch die Möglichkeit eines „Push“-Dienstes rechtlich ermöglicht. Dabei verständigt das ZPR aktiv die jeweilige Behörde, sobald sich der Status eines Feldes ändert. Die Einrichtung einer automatisierten Verständigung über die Veränderung von Daten (Push-Dienst) ist nach Bst. d zu beantragen.

Neben den Identitäts-, Adress- und Personenstandsdaten können im ZPR zusätzlich auch Fachdaten von Behörden gespeichert werden. Die Einrichtung und die Bearbeitung von Fachdaten muss die Behörde nach Bst. e bei der ZPR-Kommission beantragen.

In Abs. 2 werden die Voraussetzungen für Verfahren nach Abs. 1 festgehalten. Die zentrale Grundlage der Bewilligung eines Antrags ist die Einhaltung des Da-

tenschutzes. Zumeist enthält das ZPR normal schützenswerte Personendaten. Zusätzlich finden sich aber auch besonders schützenswerte Daten, etwa die Einreisesperre oder die Nationalität, die aufgrund des Inhaltes auf die ethische Herkunft schliessen lässt.

Für die Zulässigkeit der Datenverwendung muss ihre Bearbeitung nach Treu und Glauben erfolgen und hat verhältnismässig zu sein. Es ist daher bei der Prüfung der Zulässigkeit einer Datenbearbeitung im Sinne des in Art. 4 DSG normierten Verhältnismässigkeitsprinzips auch zu prüfen, ob die Datenarten des ZPR für die Erfüllung ihres Zwecks notwendig und verhältnismässig sind. Nach der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ist konkret bei jeder Massnahme zu prüfen, ob sie zur Erreichung des gewählten Schutzziels geeignet ist und vor allem das „gelindeste Mittel“ zu seiner Erreichung darstellt. Es ist daher bei der Prüfung des Antrags auf Zulässigkeit einer Datenbearbeitung nach Bst. b bis e die in Art. 4 DSG normierte Verhältnismässigkeit zu prüfen, ob der jeweilige Zugriff auf bestehende Daten der ZPR oder die neue Einrichtung von Daten im ZPR für die Erfüllung ihres Zweckes notwendig und verhältnismässig ist. Ein genereller uneingeschränkter Datenzugriff ist mit dem ZPRG nicht möglich, den jeweiligen Behörden bzw. ihren Mitarbeitern wird also nur ein auf den notwendigen Zweck eingeschränkter Zugriff auf ZPR-Daten zugestanden. Beim Zugriff auf historische Daten muss die Notwendigkeit und die Verhältnismässigkeit des beantragten Umfangs (Daten und Dauer) von der ZPR-Kommission beurteilt werden.

Neben der rechtlichen Würdigung ist auch eine technische Machbarkeit durch den technischen Betreiber des ZPR nach Bst. b festzustellen.

Im Fall des Verfahrens nach Abs. 1 Bst. b bis e müssen die jeweils für die Daten verantwortlichen Behörden ihre Zustimmung erteilen. Damit wird Art. 25 DSV entsprochen.

Die ZPR-Kommission regelt in ihrer Geschäftsordnung die Details (wie beispielsweise das Antragsformular zu den jeweiligen Verfahren). Die Behörde kann nach Art. 20 Beschwerde gegen Entscheidungen der ZPR-Kommission erheben.

Art. 9 – Daten im ZPR

In Art. 9 wird definiert, welche Daten im ZPR bearbeitet werden. Dazu zählen die Personen-Stammdaten, welche sich aus Identitäts- (Abs. 1 Bst. a), Adress- (Abs. 1 Bst. b), Personenstandsdaten (Abs. 1 Bst. c) und Daten juristischer Personen (Abs. 1 Bst. d) zusammensetzen, und Fachdaten (Abs. 2). Die Aufzählung der Daten beschreibt den derzeitigen Umfang des Registers. Unter Fachdaten finden sich die Kategorien Arbeitsverhältnis und Passaustellung.

Im Fall einer zukünftigen Erweiterung des Registers können Personen-Stammdaten und Fachdaten unter der Voraussetzung eines positiven Genehmigungsverfahrens nach Art. 8 Abs. 1 auch über den Verordnungsweg erweitert werden (Abs. 3).

Die detaillierte Auflistung der Daten und im besonderen der Datenbankfelder erfolgt im Bearbeitungsreglement (Abs. 4), das auch organisatorische und technische Einzelheiten festhält. Dieses ist durch den Betreiber zu erstellen und zu führen und von der ZPR-Kommission zu beschliessen (Art. 18).

Art. 10 – Benutzerprofile

Der Zugriff und die Bearbeitung der nach Art. 8 genehmigten Datenfelder erfolgen über Benutzerprofile, welche die technisch und organisatorisch korrekte Nutzung des ZPR sicherstellen. Welche Datenfelder das sind und inwieweit ein zeitlicher Rückblick auf historische Daten gewährleistet wird, ist im Verfahren nach Art. 8 zu entscheiden und auf Basis des Art. 10 über Benutzerprofile technisch und organisatorisch durch den Betreiber umzusetzen.

Art. 11 – Grundsatz, Bearbeitung durch Behörden

Die Datenbearbeitung und das Abrufen von Daten können durch eine oder auch mehrere Behörden gemeinsam erfolgen.

Der Zugriff auf aktuelle, sozusagen normal schützenswerte Identitäts- und Adressdaten für Behörden wird in Abs. 2 geregelt. Davon nicht umfasst sind beispielsweise vorhergehende Adressen. Der Zugriff auf solche „historische“ Daten muss nach Art. 8 zusätzlich beantragt werden. Grundsätzlich dürfen alle Behörden auf diese Daten zugreifen, allerdings ist auch in diesem Fall ein Verfahren gemäss Art. 8 Abs. 1. Bst. a durchzuführen.

Abs. 3 regelt den Zugriff auf Personenstands- und Fachdaten, die unter Voraussetzung einer positiven Genehmigung bearbeitet werden können. Standardfall ist die Datenbearbeitung und das Abrufen von Daten aus dem ZPR; Mitarbeiter können über das ihnen zugewiesene Benutzerprofil Daten bearbeiten und abrufen. Im Einzelfall ist auch die Möglichkeit der Weitergabe möglich. Dabei können Daten aus dem ZPR in die Fachanwendung der Behörde kopiert werden. Allerdings besteht in Fällen der doppelten Datenhaltung das Risiko der inkorrekten Versionsverwaltung der Daten; als Referenz gelten immer die Daten des ZPR.

Jede Bewilligung nach Art. 8 ermöglicht grundsätzlich nur den Zugriff auf Identitäts- und Adressdaten einer Person; die weiteren genehmigten Daten werden nach Abs. 4 erst sichtbar, wenn die Behörde mit der Person bereits ein Verfahren durchgeführt hat und die im Bewilligungsverfahren nach Art. 8 zu definierende Frist (zwischen Verfahren und erneutem Zugriff) noch nicht verstrichen ist. Über Abs. 4 wird der Zugriff auf die Daten stark eingeschränkt und gewährleistet, dass die Behörde nur Daten von den Personen abrufen kann, mit denen sie auch in einer „Geschäftsbeziehung“ steht. Ein einmaliges Verfahren ermöglicht somit keinen dauerhaften Zugriff auf die Daten, da im Verfahren nach Art. 8 eine Frist festgelegt wird, nach deren Ablauf der Zugriff automatisch deaktiviert wird. Ab

der Deaktivierung sind nur noch die Identitätsdaten und die amtlichen Adressdaten sichtbar.

Wurde noch kein Verfahren durchgeführt bzw. ist die Frist bereits verstrichen, muss die Behörde den Zugriff auf die Daten begründen. Zugriff und Begründung werden automatisiert protokolliert.

Die ZPR-Kommission legt im Bearbeitungsreglement die Kontroll- und Analysemöglichkeiten fest. Diese Kontrollprozesse können auf Basis von Erfahrungswerten weiterentwickelt werden, beispielsweise wären die automatisierte Weitergabe der Logfiles an die jeweiligen Vorgesetzten, Stichproben durch die Datenschutzkommission oder auch – falls technisch möglich – Zugriff des Bürgers auf seine Logfiles unter Nutzung des eIDA denkbar.

Im Fall eines unzulässigen Datenzugriffs sind nach Art. 21 Bst. c Strafen mit bis zu 10.000 Franken möglich.

Art. 12 – Verantwortlichkeit der Behörden

Die Regelung in Art. 12 ist notwendig, um eine klare Verantwortung für die Dateninhalte sicherzustellen und um etwaige Ansprüche nach dem DSG der verantwortlichen Behörde zuordnen zu können (Art. 19).

Diejenige Behörde, die im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags ihre Daten im ZPR bearbeitet, ist für diese Daten verantwortlich und Dateninhaber im Sinne des Art. 3 Bst. k DSG. Die bearbeitende Behörde ist für die Richtigkeit der von ihr bearbeiteten Daten verantwortlich (Abs. 1). Im Fall eines ausschliesslichen Abrufens von Daten aus dem ZPR ist die Behörde für die rechtmässige Verwendung dieser Daten verantwortlich (Abs. 2).

Im Fall der gemeinsamen Bearbeitung von Personendaten oder Adressdaten (wie Zustelladresse) ist die Verantwortung in den Absätzen 3 und 4 geregelt. Dabei

wird nach Abs. 3 primär auf die schwerpunktmässige Bearbeitung oder den grösseren Bezug abgestellt. Im Zweifelsfall entscheidet die ZPR-Kommission über die Verantwortung. Sollte keine Zuordnung möglich sein, gilt nach Abs. 4 der letzte Bearbeiter als zuständig. Sollte dies nicht direkt aus dem ZPR selbst ersichtlich sein, ermittelt der Betreiber mit Hilfe der Logfiles die betreffende Behörde. Die Verantwortung für Daten wird im Bearbeitungsreglement oder in der Verordnung festgehalten.

Art. 13 – Änderungen der Datenbearbeitung

Der Behörde wird grundsätzlich nur die nach Art. 8 genehmigte Datenbearbeitung ermöglicht. Sollten sich die Voraussetzungen aufgrund rechtlicher, technischer oder organisatorischer Gegebenheiten ändern, sind diese notwendigen Änderungen nach Abs. 1 von der Behörde zu melden. Im Fall einer Ausweitung der Bearbeitungsrechte muss die Behörde einen Antrag nach Art. 8 bei der ZPR-Kommission einbringen. Im Fall einer Einschränkung bzw. Reduzierung der Bearbeitungsrechte, beispielsweise aufgrund rechtlicher Änderungen, hat die Behörde nach Abs. 2 die ZPR-Kommission unverzüglich zu informieren. Die ZPR-Kommission wird die Bearbeitungsbewilligung anpassen und den Betreiber beauftragen, die Änderungen (z.B. eine Reduzierung der Bearbeitungsrechte) umzusetzen.

Art. 14 – Beendigung der Datenbearbeitung

In bestimmten Fällen (Bst. a bis d) kann die Datenbearbeitung für Behörden auch vollständig beendet werden. Nach Bst. a wird die Datenbearbeitung durch die Kommission untersagt, wenn sich insbesondere die rechtlichen oder organisatorischen Rahmenbedingungen geändert haben und die Voraussetzungen, unter denen die erteilte Bewilligung erging, nicht mehr vorliegen. Dies könnte beispielsweise bei Kompetenzverschiebungen innerhalb der Landesverwaltung gegeben sein. In diesen Fällen ist die Behörde verpflichtet, diesen Umstand zu mel-

den und die ZPR-Kommission muss unmittelbar nach Kenntnisnahme die Unterbindung aussprechen.

Nach Bst. b hat die ZPR-Kommission die Datenbearbeitung zu unterbinden, wenn schutzwürdige Interessen betroffener Personen verletzt werden und der Fehler nicht innerhalb angemessener Frist behoben werden kann. In solchen Fällen können auch mehrere Behörden betroffen sein. Dies könnte etwa bei grundsätzlichen Konzeptionsfehlern der Datenbank zutreffen. Die Bst. c und d beziehen sich wiederum auf eine einzelne Behörde, die entweder die Datensicherheit missachtet oder ausdrücklich auf die Bearbeitung verzichten sollte.

Art. 15 – Statistische, wissenschaftliche und dienstliche Zwecke

Grundsätzlich kann das ZPR nur von Behörden benutzt werden. Nutzung durch Dritte ist nur für statistische Zwecke vorgesehen, sowie im Einzelfall für wissenschaftliche Zwecke oder im Interesse der Behörde, wie beispielsweise zum Testen von Systemkomponenten. Über die Verwendung der Daten durch Dritte für den Zweck der Wissenschaft oder bei Interesse der Behörde entscheidet die ZPR-Kommission.

Art. 16 – Berichtigung von Daten durch die Behörden

Unrichtige Eintragungen im ZPR, die etwa während eines Verfahrens festgestellt werden und für deren Richtigkeit die bearbeitende Behörde nicht die Verantwortung trägt, sind unverzüglich zu berichtigen bzw. derjenigen Behörde mitzuteilen, die für die betroffenen Daten verantwortlich ist.

Art. 17 – Datensicherheit

Art. 17 legt fest, dass die Verantwortung für die Datensicherheit beim Betreiber des ZPR und bei der für die Daten verantwortlichen Behörde liegt.

Art. 18 – Bearbeitungsreglement

Das Einrichten von Fachdaten wird auf Verordnungsebene geregelt. Im Unterschied dazu beinhaltet das Bearbeitungsreglement nach Art. 21 DSV insbesondere die Datenbearbeitungs- und die Kontrollverfahren und enthält alle wesentlichen Unterlagen über die Planung, Realisierung und den Betrieb der Datensammlung. Die Erstellung und Pflege erfolgt durch den Betreiber in Abstimmung mit der ZPR-Kommission, die das Bearbeitungsreglement beschliesst. Der Betreiber kann die Erstellung und die Pflege an Dritte vergeben.

Art. 19 – Ansprüche nach DSG

Neben der verantwortlichen Behörde nach Art. 38 DSG kann der Betroffene seinen Antrag auch direkt bei der ZPR-Kommission einbringen. Diese Möglichkeit wird aufgrund der zahlreichen mitverantwortlichen Behörden den Betroffenen eröffnet. Die ZPR-Kommission stellt die zuständige Behörde fest und leitet den Antrag weiter. Die bestehenden Bestimmungen des DSG bleiben davon unberührt bzw. werden durch den Art. 19 die Ansprüche der Betroffenen erweitert.

Art. 20 – Rechtsansprüche und Verfahren

Behörden, die Verfahren nach diesem Gesetz geführt haben, können beim Verwaltungsgerichtshof Beschwerde gegen die Entscheidungen der ZPR-Kommission erheben.

Art. 21 – Strafbestimmungen

Art. 21 legt die Tatbestände dar, die nach diesem Gesetz zu bestrafen sind.

Art. 23 – Übergangsbestimmung

Das Gesetz wird die gesetzliche Grundlage für das bereits existierende und in Betrieb befindliche ZPR schaffen. Der bestehende Betrieb soll mit Inkrafttreten des Gesetzes vorübergehend fortgesetzt werden können. Die Übergangsbestim-

mung hält daher fest, dass der Betrieb bis zum 1. Februar 2013 fortgesetzt werden kann. Bis zum Ende der Übergangsfrist sind alle im Gesetz vorgesehenen technischen Massnahmen umzusetzen und die bestehenden Datenbearbeitungen auf ihre datenschutzrechtliche Richtigkeit durch die ZPR-Kommission zu überprüfen. In Fällen, die nicht dem DSG und dem ZPRG entsprechen, sind von der ZPR-Kommission der betroffenen Behörde Beantragungen nach Art. 8 vorzuschreiben und basierend auf den Entscheidungen der ZPR-Kommission sind die datenschutzrechtlich zulässigen Datenbearbeitungen durch den Betreiber einzurichten.

4. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT

Der Vorlage stehen keine verfassungsmässigen Bedenken entgegen.

5. PERSONELLE UND FINANZIELLE KONSEQUENZEN

Die Umsetzung der Vorlage hat keine Auswirkungen in personeller Hinsicht. Finanzielle Auswirkungen entstehen durch die Notwendigkeit der Anschaffung der entsprechenden technischen Vorrichtungen, die teilweise aber bereits getätigt wurden.

6. **REGIERUNGSVORLAGE**

Gesetz

vom

über das Zentrale Personenregister (ZPRG)

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Gegenstand

1) Dieses Gesetz regelt die Einrichtung und Führung des Zentralen Personenregisters (ZPR) durch die Liechtensteinische Landesverwaltung.

2) Die Bearbeitung der Daten findet direkt im ZPR statt oder steht in einem unverzichtbaren technischen oder logischen Bezug zum ZPR.

Art. 2

Zweck des ZPR

Mit dem ZPR sollen insbesondere:

- a) die Personen-Stammdaten zentral verwaltet werden;

- b) die Personen-Stammdaten von zugriffsberechtigten Behörden bearbeitet werden können;
- c) Fachdaten der Behörden, die im Umfang ihres gesetzlichen Auftrags benötigt werden, bearbeitet werden können;
- d) Zugriffe auf spezifische Fachdaten durch andere Behörden ermöglicht werden; und
- e) Behörden über die Änderung bestimmter Daten automatisiert informiert werden können.

Art. 3

Begriffe, Bezeichnungen

1) Im Sinne dieses Gesetzes bedeutet:

- a) "Daten": Personen-Stammdaten sowie Fachdaten;
- b) "Personen-Stammdaten": Identitätsdaten, Adressdaten, Personenstandsdaten sowie Daten juristischer Personen;
- c) "Fachdaten": alle Daten, die nicht unter Bst. b fallen und in einem technischen oder logischen Bezug zum ZPR stehen;
- d) "Benutzerprofile": die Berechtigungsrollen für die Anzeige- und Zugriffsberechtigung, die für die jeweilige Behörde und Funktionen innerhalb der Behörde definiert werden.

2) Im Übrigen gelten die Begriffe des Datenschutzgesetzes.

3) Unter den in diesem Gesetz verwendeten Personen- und Funktionsbezeichnungen sind Angehörige des männlichen und weiblichen Geschlechts zu verstehen.

Art. 4

Form der Datenbearbeitung

- 1) Die Datenbearbeitung im ZPR erfolgt in elektronischer Form.
- 2) Wird in einem Gesetz die Bearbeitung von Daten in schriftlicher oder einer sonstigen besonderen Form vorgeschrieben, hat diese unter der Voraussetzung eines positiven Bewilligungsverfahrens nach Art. 8 im ZPR zu erfolgen.
- 3) Alle Daten im ZPR sind authentische Originaldaten.

Art. 5

Technischer Betreiber

- 1) Das Amt für Personal und Organisation ist der Betreiber des ZPR.
- 2) Der Betreiber des ZPR ist verantwortlich für dessen administrative und technische Funktionalität und koordiniert seine Tätigkeit mit jenen Behörden, die im ZPR Daten bearbeiten oder abrufen und Dritten, die im ZPR Daten nach Art. 15 abrufen.

Art. 6

ZPR-Kommission

- 1) Die ZPR-Kommission entscheidet über die Bewilligungsverfahren nach Art. 7 Abs. 4 und Art. 8 und über etwaige weitere Verfahren, die in der Geschäftsordnung geregelt sind. Die Entscheidungen der ZPR-Kommission erfolgen mit einfacher Mehrheit.
- 2) Die Kommission setzt sich zusammen aus:

- a) einem Vertreter des Betreibers des ZPR, der den Vorsitz führt;
- b) je einem Vertreter einer Behörde, die Dateninhaber nach Art. 12 ist; und
- c) einem Vertreter der Datenschutzstelle.

3) Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung, die von der Regierung zu genehmigen und zu veröffentlichen ist.

Art. 7

Persönliche Identifikationsnummer (PEID)

1) Die PEID dient der eindeutigen Identifizierung von Personen im Behördenverkehr und darf von allen Behörden genutzt werden.

2) Zur Sicherung der Unverwechselbarkeit von Personen wird jeder Person, die im ZPR registriert wird, eine nichtsprechende Nummer (PEID) zugeordnet. Eine nichtsprechende Nummer ist jede eindeutige oder umkehrbar eindeutige Summe von Zeichen, die jeder Person, die in einer Datensammlung registriert ist, zugeteilt wird, und aus der keine Rückschlüsse auf die Person gezogen werden können.

3) Für juristische Personen können jeweils nach Eigentumsverhältnissen, rechtlichen, fachlichen und örtlichen Kriterien weitere PEIDs vergeben werden.

4) Die Verwendung der PEID in privaten Datensammlungen ist unter der Voraussetzung der Genehmigung durch die ZPR-Kommission erlaubt. Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn ein überwiegendes Interesse des privaten Dateninhabers vorliegt.

Art. 8

Bewilligungsverfahren

1) Die Behörde muss folgende Rechte bei der ZPR-Kommission beantragen:

- a) den Zugriff auf das ZPR;
- b) die Bearbeitung und das Abrufen von Daten nach Art. 9 Abs. 1 Bst. c und d und Abs.2;
- c) den Zugriff auf historische Daten;
- d) die Einrichtung von automatisierten Verständigungen über Veränderungen von Daten;
- e) die Einrichtung von Fachdaten im ZPR.

2) Ein Antrag nach Abs. 1 ist zu bewilligen, wenn:

- a) die Verhältnismässigkeit nach Art. 4 DSG gegeben ist;
- b) keine technischen Hindernisse entgegenstehen; und
- c) in den Fällen des Abs. 1 Bst. b, c, d und e die jeweils für die Daten verantwortlichen Behörden ihre Zustimmung erteilen.

3) Die Details zu den Bewilligungsverfahren werden von der ZPR-Kommission in ihrer Geschäftsordnung geregelt.

II. Datenbearbeitung im ZPR

A. Allgemeines

Art. 9

Daten im ZPR

1) Im ZPR werden Personen-Stammdaten bearbeitet, dazu zählen:

- a) Identitätsdaten: Name, Geburtsname, Familienname, Vorname, Geburtsvorname, Rufvorname, Anrede, Titel, Geschlecht, Geburtsdatum;
- b) Adressdaten: Strasse, Hausnummer, Gebäudenummer, Wohnungsnummer, Postleitzahl, Ort, Gemeindenummer, Land, Adresstyp, Telefonnummer, elektronische Zustelladresse, Postfach, Adresshinweis, Aufenthaltsort;
- c) Personenstandsdaten: Zivilstand, Todesdatum, Bürgerort, Staatsbürgerschaft, Personenbeziehungen, Hauptstaatsbürgerschaft, Nebenstaatsbürgerschaft, Geburtsort, Geburtsfolge, Personenbeziehung, Haushaltsreferenzperson;
- d) Daten juristischer Personen: Name, Rechtsform, Branche, Unternehmens-
typ, Zweck, Kapitalbetrag, Kapitaltext, Kapitalwährung, Sitz der Gesellschaft, Grössenklasse, Tätigkeitsaufnahme, Gründungsdatum, Übernahm-
datum, Neubestellungsdatum, Sitzverlegungsdatum, Bilanzabgabedatum,
Konkurseröffnungsdatum, Liquidationsdatum, Liquidationstyp, Lös-
chungsdatum, Registernummer, Repräsentantennummer.

2) Im ZPR werden Fachdaten bearbeitet, dazu zählen:

- a) Arbeitsverhältnis: Arbeitgeber, Tätigkeit, Berufstellung, Beschäftigungsgrad, Ersatzanstellung, Dauer, Hauptbeziehung, AHV relevant, Erwerbsstellung, Personalverleiher;
- b) Bewilligungs- und Passdaten: Passname, Passvorname, Foto, Unterschrift, verheiratet mit EU-Bürger, verheiratet mit FL-Bürger, Beruf, Nationalität.

3) Im ZPR können unter der Voraussetzung eines positiven Bewilligungsverfahrens nach Art. 8 Abs. 1 auch weitere Personen-Stammdaten und Fachdaten bearbeitet werden.

4) Die detaillierten organisatorischen und technischen Bezeichnungen der Personen-Stammdaten und der Fachdaten werden im Bearbeitungsreglement geregelt.

5) Die Regierung regelt das Nähere, insbesondere über die Bearbeitung weiterer Personen-Stammdaten und Fachdaten, mittels Verordnung.

Art. 10

Benutzerprofile

1) Die Datenbearbeitung und das Abrufen von Personendaten durch Mitarbeiter einer Behörde erfolgen über Benutzerprofile.

2) Die zu verwendenden Benutzerprofile werden von der ZPR-Kommission im Rahmen des Bewilligungsverfahrens nach Art. 8 festgelegt; dabei ist das Verhältnismässigkeitsgebot des Art. 4 DSG zu wahren. Die Implementierung der Benutzerprofile im ZPR erfolgt durch den Betreiber.

3) Die Zuweisung der von der ZPR-Kommission bewilligten Benutzerprofile an die einzelnen Mitarbeiter einer Behörde erfolgt über schriftlichen Auftrag durch den Leiter der Behörde an den Betreiber, der die Umsetzung im ZPR tätigt.

4) Der Zugriff über das Benutzerprofil wird protokolliert.

B. Bearbeitung durch Behörden

Art. 11

Grundsatz

1) Die Datenbearbeitung und das Abrufen von Daten können durch eine oder auch mehrere Behörden gemeinsam erfolgen.

2) Die Daten des Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b stehen allen Behörden zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben zur Abfrage zur Verfügung.

3) Die Daten des Art. 9 Abs. 1 Bst. c, d und Abs. 2 können unter den Voraussetzungen eines positiven Bewilligungsverfahrens nach Art. 8 ganz oder teilweise in Form der Datenbearbeitung, des Abrufens von Daten oder der Weitergabe der Daten an die Behörde freigegeben werden.

4) Der direkte Zugriff auf Daten nach Art. 9 Abs. 1 Bst. c, d und Abs. 2 ist nur möglich, wenn die Behörde mit der Person bereits ein Verfahren durchgeführt hat und die Frist nach Abs. 5 noch nicht verstrichen ist. In allen anderen Fällen muss die Behörde den Zugriff begründen. Die Begründung wird im ZPR protokolliert.

5) Für einen Zugriff auf Daten nach Art. 9 Abs. 1 Bst. c, d und Abs. 2 hat die Behörde der ZPR-Kommission im Verfahren nach Art. 8 die Dauer zu nennen, für die der Zugriff üblicherweise benötigt wird. Der Zugriff wird spätestens nach Ablauf dieser Dauer automatisiert deaktiviert.

6) Die ZPR-Kommission definiert im Bearbeitungsreglement die Kontroll- und Analysemöglichkeiten der protokollierten Benutzerprofile und der Begründungen der Zugriffe nach Abs. 4 und 5.

Art. 12

Verantwortlichkeit der Behörden

1) Eine Behörde, die im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags ihre Daten im ZPR bearbeitet, ist für diese Daten verantwortlich und ist Dateninhaber im Sinne von Art. 3 Bst. k DSG. Sie ist insbesondere für die Richtigkeit der von ihr bearbeiteten Daten verantwortlich.

2) Eine Behörde, deren Datenbearbeitung sich lediglich auf das Abrufen von Daten aus dem ZPR beschränkt, ist insbesondere für die rechtmässige Verwendung dieser Daten verantwortlich.

3) Bearbeiten zwei oder mehr Behörden gemeinsam dieselben Personen-Stammdaten nach Art. 9 Abs. 1, so ist diejenige Behörde verantwortlich, bei welcher die Bearbeitung schwerpunktmässig erfolgt oder die den grösseren Bezug zu den bearbeiteten Personendaten hat. Im Zweifelsfall entscheidet die ZPR-Kommission.

4) Kann eine Zuordnung nach den Kriterien des Abs. 3 nicht erfolgen, so ist diejenige Behörde verantwortlich, welche die Personendaten zuletzt bearbeitet hat. Im Zweifelsfall ermittelt der Betreiber des ZPR die betreffende Behörde.

Art. 13

Änderungen der Datenbearbeitung

1) Änderungen der gemäss Art. 8 genehmigten Datenbearbeitung oder der für das ursprüngliche Bewilligungsverfahren massgeblichen Voraussetzungen sind von der Behörde unverzüglich und schriftlich der ZPR-Kommission sowie dem Betreiber mitzuteilen.

2) Im Fall einer Ausweitung der Datenbearbeitung ist von der Behörde ein neues Bewilligungsverfahren gemäss Art. 8 bei der ZPR-Kommission einzubringen. Im Fall einer Einschränkung der bestehenden Datenbearbeitung hat die Behörde die ZPR-Kommission unverzüglich zu informieren, die den Betreiber mit den notwendigen Umsetzungen im ZPR beauftragt.

Art. 14

Beendigung der Datenbearbeitung

Die Entscheidung zur Unterbindung der Datenbearbeitung erfolgt durch die ZPR-Kommission und wird durch den Betreiber umgesetzt, wenn:

- a) die Voraussetzungen, unter denen die erteilte Bewilligung erging, nicht mehr vorliegen;
- b) schutzwürdige Interessen betroffener Personen verletzt werden und dies nicht innerhalb angemessener Frist behoben werden kann;
- c) die Massnahmen zur Einhaltung der Datensicherheit dauerhaft missachtet werden; oder
- d) eine Behörde auf die bewilligte Datenbearbeitung im ZPR ausdrücklich verzichtet.

Art. 15

Datenbekanntgabe für statistische, wissenschaftliche und dienstliche Zwecke

1) Der Betreiber und die für ihre Daten verantwortlichen Behörden wirken bei der Erstellung der amtlichen Statistiken mit.

2) Die für ihre Daten verantwortliche Behörde kann im Einzelfall Daten für wissenschaftliche Zwecke oder für Zwecke im Interesse der Behörde bekannt geben oder durch Dritte bearbeiten lassen. Über die Datenbekanntgabe entscheidet die ZPR-Kommission.

3) Im Übrigen gilt die Bestimmung über die Datenbearbeitung für Forschung, Planung und Statistik gemäss Art. 26 DSG.

Art. 16

Berichtigung von Daten durch die Behörden

Die Behörden sind verpflichtet, eine ihnen zur Kenntnis gelangende Unrichtigkeit von Eintragungen der jeweiligen für die betroffenen Daten verantwortlichen Behörde unverzüglich zu berichtigen bzw. mitzuteilen.

III. Datenschutz

Art. 17

Datensicherheit

Die Verantwortung für die Datensicherheit nach Art. 9 DSG liegt sinngemäss nach Art. 5 und 12 beim Betreiber des ZPR und bei der für die Daten verantwortlichen Behörde.

Art. 18

Bearbeitungsreglement

1) Das Bearbeitungsreglement ist durch den Betreiber in Abstimmung mit der ZPR-Kommission zu erstellen und zu pflegen. Die Bestimmungen des DSG gelten sinngemäss.

2) Die ZPR-Kommission beschliesst das Bearbeitungsreglement.

IV. Rechtsschutz

Art. 19

Ansprüche nach DSG

1) Ansprüche nach Art. 38 DSG können auch bei der ZPR-Kommission eingebracht werden.

2) Die ZPR-Kommission hat die verantwortliche Behörde nach Art. 5 und 12 festzustellen und die Anträge an die zuständige Behörde unverzüglich weiterzuleiten.

3) Im Übrigen findet das Verfahren nach Art. 38 DSG Anwendung.

Art. 20

Rechtsansprüche und Verfahren

Gegen Entscheidungen oder Verfügungen der ZPR-Kommission kann die Behörde binnen 14 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof erheben.

V. Strafbestimmungen

Art. 21

Unzulässige Verwendung des ZPRs

Von der Regierung wird wegen Übertretung mit Busse bis zu 10 000 Franken bestraft, wer:

- a) sich die PEID einer natürlichen Person entgegen den Bestimmungen des dritten Abschnitts verschafft, um sie für die rechtswidrige Ermittlung personenbezogener Daten des Betroffenen einzusetzen;
- b) die PEID einer anderen natürlichen Person unbefugt speichert oder benutzt;
- c) ohne einen vorliegenden Geschäftsfall auf Daten zugreift; oder
- d) Daten unbefugt weitergibt oder veräussert.

2) Bei fahrlässiger Begehung wird die Strafobergrenze auf die Hälfte herabgesetzt.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 22

Durchführungsverordnungen

Die Regierung erlässt die zur Durchführung dieses Gesetzes notwendigen Verordnungen.

Art. 23

Übergangsbestimmung

Der bestehende Betrieb der Datenbank mit den bisherigen Zugriffsmöglichkeiten kann bis spätestens 1. Februar 2013 fortgesetzt werden. Während der Übergangsfrist sind die technischen Vorkehrungen zu implementieren und die bestehenden Datenbearbeitungen durch die jeweiligen Behörden und Amtsstellen auf ihre datenschutzrechtliche Richtigkeit durch die ZPR-Kommission zu prüfen und gegebenenfalls neue Beantragungen nach Art. 8 vorzuschreiben.

Art. 24

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag der Kundmachung in Kraft.