

VERNEHMLASSUNGSBERICHT
DER REGIERUNG
BETREFFEND
DIE TOTALREVISION DES GESETZES ÜBER DAS ZENTRALE
PERSONENREGISTER (ZPRG)

Ministerium für Präsidiales und Finanzen

Vernehmlassungsfrist: 11. Dezember 2020

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung	4
Zuständiges Ministerium.....	5
Betroffene Stellen	5
1. Ausgangslage	6
2. Begründung der Vorlage.....	8
3. Schwerpunkte der Vorlage	10
3.1 Gemeinsame Verarbeitung	10
3.2 Trennung zwischen Stamm- und Fachdaten.....	10
3.3 Inhalt des zentralen Personenregisters	12
3.4 Berechtigungen	14
3.5 Protokollierung.....	15
3.6 Organisation	15
3.7 Mitwirkungspflichten	17
4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	17
4.1 Gesetz über das zentrale Personenregister	17
4.2 Ausländergesetz und Asylgesetz	31
5. Verfassungsmässigkeit / Rechtliches.....	31
6. Regierungsvorlage	33
6.1 Gesetz über das Zentrale Personenregister.....	33
6.2 Ausländergesetz	49
6.3 Asylgesetz	52

ZUSAMMENFASSUNG

Die gegenständliche Vorlage befasst sich mit dem zentralen Personenregister (ZPR), welches für die öffentlichen Stellen bereits heute ein besonders wichtiges Arbeitsinstrument ist. In Zukunft wird das ZPR aufgrund der laufenden Digitalisierungs-Bestrebungen einen noch höheren Stellenwert erhalten, da es die zentrale Drehscheibe für einen wichtigen Teil der hierfür benötigten Daten darstellt. Das ZPR ist für effiziente, sichere und qualitativ hochstehende elektronische Dienstleistungen unerlässlich und bietet sowohl den öffentlichen Stellen als auch deren Kunden vielfältige Möglichkeiten.

Im Rahmen einer umfassenden Analyse des aktuellen ZPR wurden einige Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten erkannt, welche eine konsequente Nutzung der Potentiale erschweren oder teilweise sogar verunmöglichen. Daher wurde der Beschluss gefasst, das ZPR komplett zu überarbeiten und sowohl technisch als auch organisatorisch neu aufzusetzen. Die entsprechenden Arbeiten sind inzwischen bereits weit fortgeschritten. Um dieser Neuausrichtung gerecht zu werden, sind auch die rechtlichen Grundlagen des ZPR zu überarbeiten.

Kern der Überarbeitung des ZPR ist, dass der Grundsatz der zentralen Datenhaltung in Form eines zentralen Personenregisters konsequent weiterverfolgt und gestärkt werden soll. Neu soll es jedoch eine strikte Trennung zwischen Stamm- und Fachdaten geben. Das ZPR enthält künftig nur noch Stammdaten, die mehrfach relevant sind und daher von den öffentlichen Stellen in gemeinsamer Verantwortung verarbeitet werden. Neu ausgerichtet wird auch das Berechtigungssystem für die lesenden und schreibenden Rollen. Änderungen ergeben sich darüber hinaus in der Organisation des ZPR, in dem insbesondere die fachliche Verantwortung sowie die Datenqualität verstärkt werden. Schliesslich soll das ZPR an die geltende Datenschutzgesetzgebung angepasst werden.

ZUSTÄNDIGES MINISTERIUM

Ministerium für Präsidiales und Finanzen

BETROFFENE STELLEN

Alle Amtsstellen

Alle Gemeinden

Gerichte

Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts

Vaduz, 20. Oktober 2020

LNR 2020-1450

P

1. AUSGANGSLAGE

Die Applikation zur Führung eines „Zentralen Personenregisters (ZPR)“ wurde Ende der neunziger Jahre erstellt. Mit dem fortlaufenden Ausbau und dem breiteren Einsatz des ZPR als zentrale Datendrehscheibe wurde die Notwendigkeit einer datenschutzkonformen gesetzlichen Grundlage immer deutlicher. Dies führte zur Ausarbeitung des derzeit geltenden Gesetzes über das Zentrale Personenregister, welches am 1. Januar 2012 in Kraft trat.

Die zentrale Führung und Zurverfügungstellung von definierten Personendaten ermöglichen insbesondere folgende Vorteile:

- Finanzielle und personelle Aufwände zum Aufbau und laufenden Unterhalt von redundanten Datenbeständen sowie für dezentrale Erfassungs- und Mutationsarbeiten können vermieden und die IT-Landschaft entsprechend vereinfacht werden.
- Die Datenqualität wird erhöht und damit die Dienstleistungen der öffentlichen Stellen noch weiter verbessert. Dies hat positive Auswirkungen auf der Kundenseite, indem beispielsweise Falschzustellungen vermieden werden können.
- Aufbauend auf einer hohen Datenqualität können Prozesse automatisiert und digitalisiert und damit eine weitere Effizienzsteigerung erreicht werden.
- Für den Kunden kann das in der Tallinn-Deklaration 2017 zur Förderung von E-Government vorgesehene Once-Only Prinzip realisiert werden, weil

definierte Daten nur einmal gemeldet werden müssen. Mehrfachmeldungen und aufwändige Behördengänge fallen damit weg.

Aufgrund dieser Vorteile ist das ZPR für zahlreiche öffentliche Stellen heute bereits ein besonders wichtiges Arbeitsinstrument zur Erledigung ihrer Aufgaben, da es Stammdaten zur Verfügung stellt, die tagtäglich für die Ausübung zahlreicher Verwaltungshandlungen benötigt werden. Vor dem Hintergrund der laufenden Digitalisierungs-Bestrebungen wird die Nutzung der oben dargelegten Vorteile in Zukunft noch wichtiger.

Aus diesen Gründen wird der Grundsatz der zentralen Datenhaltung in Form eines zentralen Personenregisters konsequent weiterverfolgt und gestärkt. Hierfür ist es notwendig, dass die in den letzten Jahren erreichten positiven Aspekte beibehalten, Schwachstellen so weit wie möglich beseitigt sowie Verbesserungsmöglichkeiten genutzt werden. Hierzu gehört beispielsweise, dass die Möglichkeiten zum Einsatz der "persönlichen Identifikationsnummer (PEID)" zur Sicherung der Unterscheidbarkeit von natürlichen Personen und Unternehmen, die im ZPR registriert sind, ausgebaut werden und darauf basierend möglichst einfache und gleichzeitig sichere Dienstleistungen erbracht werden können.

Um diese Ziele zu erreichen, wurde von der Regierung ein Projekt gestartet, mit dem sowohl die Organisation als auch die Applikation zur Verwaltung der zentralen Stammdaten vollständig überarbeitet werden. Die aktuelle Vorlage sorgt dafür, dass der hierfür notwendige rechtliche Rahmen vorhanden und dieser mit Vorgaben der Datenschutzgesetzgebung abgestimmt ist.

Aufgrund der zahlreichen Anpassungen, die sich aus der Modernisierung des ZPR ergeben, ist auch die gesetzliche Grundlage des ZPR gänzlich zu überarbeiten. Die Regierung hat sich aus systematischen und praktischen Gründen, insbesondere aufgrund der umfangreichen Anpassungen und aufgrund der Lesbarkeit des

Gesetzes, dazu entschieden, das ZPRG einer Totalrevision zu unterziehen. Dies ermöglicht einen systematischen und klar strukturierten Aufbau der Gesetzesvorlage.

2. BEGRÜNDUNG DER VORLAGE

Die Applikation zur Führung eines zentralen Personenregisters ist für die öffentlichen Stellen ein besonders wichtiges Arbeitsinstrument. Aufgrund der langen Laufzeit und der historischen Entwicklung der bestehenden Applikation liegen jedoch mehrere Problemstellungen vor, die unter anderem auch rechtlich zu beseitigen sind.

Die bestehende Applikation läuft sehr stabil, beruht aber auf veralteten Benutzeroberflächen und einer Technologie, die nicht mehr lange unterstützt wird und daher abgelöst werden muss. Zusätzlich sind konzeptionelle und architektonische Grundsätze neu auszurichten, um damit beispielsweise datenschutzrechtliche Vorgaben vollständig erfüllen zu können. Dies betrifft etwa die umfassende Protokollierung von Benutzerzugriffen oder die klare Abgrenzung von zentralen und somit im ZPR geführten Stammdaten von Fachdaten, die in spezifischen Fachapplikationen verarbeitet werden (z.B. Steuer- oder Gesundheitsdaten).

Im organisatorischen Bereich müssen aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre grundlegende Verbesserungen umgesetzt werden:

- Für die einzelnen Stammdaten-Kategorien (vgl. Ausführungen zu Art. 3) sind Fachpersonen zu definieren, die den Gesamtüberblick und die Gesamtverantwortung übernehmen. Sie sorgen für übergreifende, gesamtheitliche Lösungen und verhindern den bis dato vorherrschenden Ansatz zur losgelösten, eher unkoordinierten Erfüllung von spezifischen Bedürfnissen.

- Die Zusammensetzung sowie die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der ZPR-Kommission sind derart anzupassen, dass die fachliche Ausrichtung im Zentrum steht und ein fundierter Betrieb sowie eine gezielte Weiterentwicklung des ZPR sichergestellt sind.
- Dem für eine zentrale Datenhaltung unabdingbaren Thema «Datenqualität» ist ein hoher Stellenwert einzuräumen. Mit Hilfe einer hierfür zuständigen Person sowie entsprechenden Prozessen soll sichergestellt werden, dass eine gezielte Qualitätssicherung stattfindet, eine höchstmögliche Datenqualität vorhanden ist und damit Vorteile auf Seiten der öffentlichen Stellen als auch deren Kunden effektiv genutzt werden können.
- Zur Unterstützung der vorstehenden Strukturen werden dezentrale Poweruser aufgebaut, welche das ZPR vor Ort (in den öffentlichen Stellen) betreuen. Sie sind dank ihres vertieften Wissens sowohl bei Problemen als auch bei konkreten Bedürfnissen erste Ansprechstelle für die Benutzer.

Zu den technischen und organisatorischen Aspekten kommt hinzu, dass in den letzten Jahren grosse Veränderungen im Bereich der Datensicherheit und des Datenschutzes stattgefunden und diese Themen einen deutlich höheren Stellenwert bekommen haben. Diesem Umstand wird im erwähnten Projekt Rechnung getragen, indem in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachpersonen für Datensicherheit und Datenschutz eine Schutzbedarfsanalyse erstellt und darauf basierend verschiedene Massnahmen erarbeitet wurden, welche im Rahmen der Realisierung umgesetzt werden. Beispielhaft kann der Aufbau von unterschiedlichen Systemumgebungen genannt werden, für welche jeweils nur genau definierte Benutzer berechtigt werden und die je nachdem nur mit pseudonymisierten Testdaten ausgestattet sind.

Die vorstehenden Anpassungen führen zu einer gänzlichen Überarbeitung des ZPR, was auch entsprechend weitreichende Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen bedingt. Aus diesem Grund soll eine Totalrevision des ZPRG erfolgen.

3. SCHWERPUNKTE DER VORLAGE

3.1 Gemeinsame Verarbeitung

Die Applikation zur Führung eines zentralen Personenregisters ist für die öffentlichen Stellen ein besonders wichtiges Arbeitsinstrument, da die im ZPR verarbeiteten Stammdaten für eine Mehrzahl der öffentlichen Stellen relevant sind und tagtäglich für die Ausübung zahlreicher Verwaltungshandlungen benötigt werden. Daher sollen diese Stammdaten auch von den öffentlichen Stellen gemeinsam erfasst und verwendet werden. Es handelt sich somit nicht um Daten einer einzelnen öffentlichen Stelle, sondern um Daten, die den öffentlichen Stellen gemeinsam zur Verfügung stehen. Damit dieser Einsatz in Übereinstimmung mit den Datenschutzbestimmungen erfolgt, wurde der Grundsatz aufgenommen, dass alle öffentlichen Stellen als gemeinsam Verantwortliche ermächtigt werden, Stammdaten für die Erfüllung der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zu verarbeiten. Im Rahmen dieser gemeinsamen Verantwortung und Verarbeitung werden den öffentlichen Stellen bzw. deren Mitarbeitenden jeweils Berechtigungen zugeteilt, welche ihre Rolle bei der Datenverarbeitung im ZPR genau darlegen.

3.2 Trennung zwischen Stamm- und Fachdaten

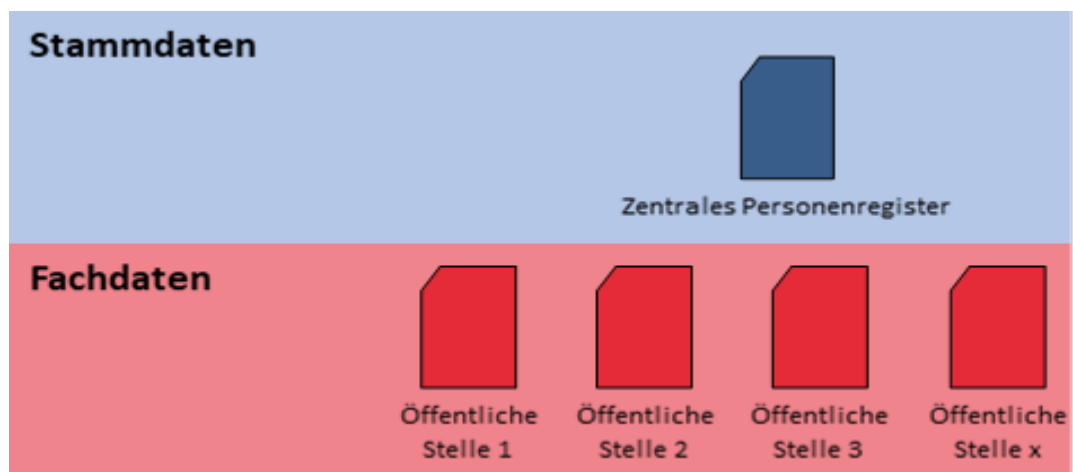
Das neue ZPR basiert auf einer klaren Trennung zwischen Stammdaten und Fachdaten.

Im ZPR werden nur diejenigen Daten geführt, die als Stammdaten klassifiziert worden sind. Daten, die keine Stammdaten-Klassifikation erhalten, sind Fachdaten.

Fachdaten sind kein Bestandteil des zentralen Personenregisters und bleiben in der Verantwortung der jeweiligen Organisationseinheit. Beispiele für Fachdaten sind Steuer- oder Gesundheitsdaten.

Mit dieser Trennung wird ein zentrales Datenschutzanliegen erfüllt, da aktuelle Unklarheiten beseitigt und klare Zuständigkeiten geschaffen werden.

Grafisch kann die Trennung wie folgt dargestellt werden:



Eine Stammdaten-Klassifikation erfolgt, wenn insbesondere folgende Merkmale erfüllt sind:

- Das Attribut (also das Merkmal der Stammdaten) hat eine permanente Relevanz für mehrere Aufgabengebiete und/oder mehrere öffentlichen Stellen.
- Die zentrale Führung und Zurverfügungstellung des Attributs ermöglichen den öffentlichen Stellen und/oder den Kunden entsprechende Vorteile. Auf Seiten der öffentlichen Stellen können dies beispielsweise die Vermeidung von redundanten Datenbeständen und/oder Mehrfachaufwänden für dezentrale Erfassungs- und Mutationsarbeiten oder die Erhöhung der Datenqualität sein. Auf der Kundenseite ist insbesondere die Erfüllung des Once-Only Prinzips zu erwähnen, welches im E-Government-Gesetz verankert ist.

Ein weiteres Beispiel ist die Vermeidung von Falschzustellungen, weil jede Person nur einmal vorhanden ist und eindeutig identifiziert werden kann.

3.3 Inhalt des zentralen Personenregisters

Die ZPR umfasst folgende Inhalte:

Inhalt	Erklärung
Stammdaten	Als Stammdaten klassifizierte Daten (vgl. Ausführungen zu Kapitel 3.2). Stammdaten werden einer der folgenden Kategorien zugeordnet: • Natürliche Personen • Unternehmen • Sachstammdaten
Attribute	Die verschiedenen Merkmale, welche die Stammdaten in neutraler Form beschreiben.
Daten	Die effektiven Informationen, die zu den einzelnen Attributen erfasst werden.

Der Begriff «Unternehmen» wird analog E-Government-Gesetz verwendet. Er umfasst damit jede juristische Person oder sonstige rechtsfähige Einheit sowie jede natürliche Person, die geschäftsmässig handelt bzw. am Geschäftsverkehr teilnimmt. Dieser Kategorie wird bereits heute im ZPR jeweils eine eigenständige «Unternehmens-PEID» zugeteilt.

Sachstammdaten sind Attribute, die nichts mit einer natürlichen Person oder einem Unternehmen zu tun haben. Sie werden dennoch als zentrale Stammdaten geführt, weil sie die Merkmale einer Stammdaten-Klassifikation erfüllen.

Sachstammdaten wurden bis dato schon im ZPR geführt, in der Gesetzgebung aber nicht explizit erwähnt.

Aufbauend auf den vorstehenden Ausführungen sind in der nachfolgenden Tabelle pro Stammdaten-Kategorie ausgewählte Attribute und Daten abgebildet.

Stammdaten-Kategorie	Attribute	Daten
Natürliche Personen	PEID	123456789
	Name	Muster
	Vorname	Hans
	Geburtsdatum	01.01.2000
Unternehmen	PEID	987654321
	Name	Muster AG
	Rechtsform	Aktiengesellschaft
	Gegründet am	31.12.1980
Sachstammdaten	Länder	Liechtenstein
	Strassen	Heiligkreuz
	Orte	Vaduz
	Währungen	CHF

Um Transparenz bzgl. der im ZPR geführten Stammdaten zu schaffen, werden in der Verordnung zum zentralen Personenregister diejenigen Attribute definiert, welche als Stammdaten klassifiziert worden sind.

3.4 Berechtigungen

Unabhängig von erteilten Berechtigungen gilt grundsätzlich, dass der Zugriff auf zentrale Stammdaten nur dann erfolgen darf, wenn dies zur Erfüllung eines geschäftlichen Zwecks notwendig ist. Jegliche unautorisierte und zweckentfremdete Nutzung ist grundlegend untersagt. Die Nichteinhaltung dieses Grundsatzes kann in verschiedener Hinsicht zu Konsequenzen in dienstrechtlicher oder strafrechtlicher Hinsicht führen.

Für die Abfrage von Stammdaten im ZPR werden neu personenbezogene Berechtigungsprofile geführt. Dies ermöglicht eine aufgabenorientierte Ausgestaltung der lesenden Zugriffe und damit eine gezielte Unterscheidung z.B. innerhalb einer öffentlichen Stelle, weil nicht zwangsläufig alle Mitarbeitenden für die Erledigung ihrer Aufgaben die gleichen Daten und damit auch nicht die gleichen Berechtigungen benötigen. Um diesen Ansatz zu realisieren, wurden in Zusammenarbeit mit der Datenschutzstelle alle Attribute in Gruppen eingeteilt.

Die den Attributen aus den Kategorien «Unternehmen» und «Sachstammdaten» zugeordneten Daten unterliegen nicht dem Datenschutz. Sie stehen daher grundsätzlich allen Benutzern zur Verfügung. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz kann sich nur dort ergeben, wo ein Bezug zu personenbezogenen Daten besteht.

In der Kategorie «Natürliche Personen» wurde ein minimaler Kern an Attributen definiert, welcher allen Benutzern zur Verfügung steht. Dieser Kern ist notwendig, damit behördliche Aufgabe in der notwendigen Qualität durchgeführt werden können. Er ermöglicht beispielsweise die eindeutige Identifikation von Kunden, die eine öffentliche Dienstleistung beziehen möchten. Ungewünschte Konsequenzen (z.B. Auslösen von falschen Dienstleistungen aufgrund von «Fake»-Anrufen oder Zustellung eines Dokuments an eine falsche Person) können somit so weit wie möglich vermieden werden.

Für alle anderen Gruppen von Attributen der Kategorie «Natürliche Personen» muss die Leitung der öffentlichen Stelle pro Mitarbeitenden in einem Antrag begründen, dass die Informationen für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe benötigt werden und somit eine gesetzliche Grundlage vorliegt.

Für die Erfassung, Änderung und Ergänzung von Stammdaten werden geschäftsfallbezogene Profile erstellt. In diesen Profilen wird pro Geschäftsfall definiert, welche Attribute in welcher Qualität (z.B. Erfassung nur bei Vorliegen eines amtlichen Dokuments) zu bearbeiten sind. Für diese schreibenden Aktivitäten werden die massgebenden Personen geschult und spezifisch über entsprechende Anträge berechtigt.

3.5 Protokollierung

Damit die Einhaltung des Grundsatzes, dass Benutzer nur dann auf zentrale Stammdaten zugreifen dürfen, wenn dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe notwendig ist, überprüft und im Bedarfsfall entsprechende Schritte eingeleitet werden können, werden sämtliche Benutzer-Aktivitäten in der Applikation protokolliert.

Selbst bei Vorliegen entsprechender Berechtigungen müssen Datenabfragen in definierten Fällen zusätzlich begründet werden. Diese Begründungen werden ebenfalls protokolliert.

3.6 Organisation

Basierend auf umfassenden Vorabklärungen wurde die bestehende Organisation vollständig überarbeitet, um die in den letzten Jahren erkannten Unzulänglichkeiten zu beseitigen und einen langfristig optimalen Betrieb und eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Verbesserung des zentralen Personenregisters sicherstellen zu können.

Als steuerndes Gremium ist die ZPR-Kommission tätig. Sie stellt den Betrieb des ZPR grundlegend sicher, indem sie für zentral wichtige Themen wie Berechtigungskonzepte und Berechtigungserteilungen bzw. Berechtigungsentzüge zuständig ist. Ein wichtiges Aufgabengebiet, das in der Vergangenheit zu wenig Beachtung gefunden hat, ist die gezielte Anpassung und Weiterentwicklung des ZPR. Dies stellt sicher, dass diese sehr wichtige Applikation aktiv unterhalten wird und eine bestmögliche Nutzung der damit möglichen Vorteile und Chancen sichergestellt ist.

Um diese Aufgaben wahrnehmen zu können, ist es wichtig, dass die fachliche Ausrichtung der ZPR-Kommission im Zentrum steht. Dies wird sichergestellt, indem die Fachverantwortlichen und der Qualitätsbeauftragte Einsitz in der ZPR-Kommission haben und die Mehrheit bilden. Damit andere Themengebiete wie insbesondere Technik, Sicherheit oder Finanzierung ebenfalls Berücksichtigung finden, wird die ZPR-Kommission von einem Vertreter des Amtes für Informatik geleitet.

Für die Stammdaten-Kategorien «Natürliche Personen», «Unternehmen» sowie «Sachstammdaten» ist neu jeweils ein Fachverantwortlicher zu bestellen, welcher den Gesamtüberblick und die übergeordnete Gesamtverantwortung für die zugeordnete Kategorie trägt. Diese Rollen sind äusserst wichtig, um eine übergreifende Koordination und Weiterentwicklung sicherzustellen und organisationsspezifische Lösungsansätze zu vermeiden.

Um dem für eine zentrale Datenhaltung unabdingbaren Thema «Datenqualität» den notwendigen Stellenwert zu geben, ist neu ein Qualitätsbeauftragter tätig. Dieser arbeitet im operativen Bereich, indem er insbesondere die Datenqualität überwacht, Korrekturen einfordert sowie Benutzer informiert und schult. Gleichzeitig ist er konzeptionell tätig, in dem er generelle Verbesserungsmaßnahmen erkennt und aufbereitet oder von anderen Fachpersonen beigezogen wird, um Themenstellungen qualitätsorientiert zu klären und weiterzuentwickeln.

3.7 Mitwirkungspflichten

Die öffentlichen Stellen sind verpflichtet, im ZPR eine grösstmögliche Datenqualität sicherzustellen, indem sie Stammdaten ohne unnötigen Aufschub erfassen sowie fehlerhafte oder unvollständige Erfassungen unverzüglich berichtigen.

Die Erfüllung dieser Verpflichtung kann jedoch nur erfolgen, wenn die Betroffenen ihrerseits Änderungen an ihren Stammdaten ohne unnötigen Aufschub melden und damit ebenfalls ihren Anteil an einer grösstmöglichen Datenqualität leisten. Auf diese Weise tragen sie dazu bei, dass die öffentlichen Stellen bestmögliche Dienstleistungen erbringen können.

Falls die Betroffenen dieser Mitwirkungspflicht nicht nachkommen, sind sie für die unrichtigen Eintragungen im ZPR und daraus allenfalls entstehende Folgewirkungen verantwortlich.

4. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

4.1 Gesetz über das zentrale Personenregister

Zu Art. 1

Art. 1 regelt den Gegenstand der Vorlage, namentlich die Einrichtung und Führung des elektronischen Zentralen Personenregisters. Durch die gegenständliche Vorlage wird eine datenschutzkonforme Datenverarbeitung sichergestellt und eine Grundlage für die Verarbeitung von personenbezogenen Stammdaten durch die öffentlichen Stellen geschaffen.

Abs. 2 regelt die Beziehung des gegenständlichen Gesetzes zu den Spezialgesetzen. Dabei gilt der Grundsatz, dass spezialgesetzliche Vorschriften über die Datenverarbeitung im ZPR den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes vorgehen.

Zu Art. 2

Art. 2 regelt den Zweck des ZPR und stellt in Abs. 1 klar, dass das ZPR der zentralen Verarbeitung von Stammdaten durch die öffentlichen Stellen dient. Damit soll deutlich gemacht werden, dass das ZPR Stammdaten enthält, die grundsätzlich für alle öffentlichen Stellen relevant sind und die aus diesem Grund durch die öffentlichen Stellen zentral im ZPR verarbeitet werden.

Die Bestimmung, welchen Zwecken das ZPR konkret dient, wurde im Vergleich zum bisherigen Recht angepasst und geschärft. Abs. 2 listet die wesentlichsten Funktionen des ZPR auf. Weiterhin sind zentrale Aspekte der Vorlage die Unterstützung der öffentlichen Stellen bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben sowie die Bereitstellung aktualisierter Stammdaten. Daneben wird der Aspekt der Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verarbeitung von Stammdaten hervorgehoben. Neu aufgenommen wurde der Zweck der Wiederverwendung von Stammdaten. Im Sinne des Once-Only Prinzips sollen Daten, die bei den öffentlichen Stellen bereits vorhanden sind, grundsätzlich nicht erneut erhoben werden.

Zu Art. 3

Art. 3 regelt die Begriffsbestimmungen und dabei zunächst den Begriff der Stammdaten. Es gibt drei Kategorien von Stammdaten, namentlich die Stammdaten von natürlichen Personen, die Stammdaten von Unternehmen und die Sachstammdaten. Stammdaten sind Daten, die mehrfach relevant sind, und somit von verschiedenen öffentlichen Stellen wiederkehrend für die Erfüllung der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben benötigt werden.

Attribute beschreiben die Merkmale, die als Stammdaten klassifiziert worden sind und auf deren Basis die effektive Datenverarbeitung erfolgt. Ein Beispiel aus der Stammdaten-Kategorie «Natürliche Personen» ist das Attribut «Vorname». Dieses Attribut wird im Rahmen der Datenverarbeitung mit effektiven Daten (z.B.

«Hans») versehen. Die Regierung legt die Attribute nach Art. 6 Abs. 3 mit Verordnung fest.

Bst. c beschreibt den Begriff «Daten». Mit dieser Begriffsbestimmung soll klargestellt werden, dass die im ZPR vorgesehenen Attribute zu den Stammdaten mit konkreten Daten befüllt werden. Diese Unterscheidung zwischen Attributen und Daten ist wichtig, da es sich bei den im ZPR festgelegten Attributen um die abstrakten Merkmale handelt, zu denen eben konkrete Daten erfasst werden. Hierzu kann auf die Ausführungen unter Punkt 3.3. verwiesen werden.

Bst. d und e definieren die öffentlichen Stellen und die nicht-öffentlichen Stellen. Diese Definitionen orientieren sich an den Begrifflichkeiten des Datenschutzgesetzes. Ergänzend wurde in Bst. e Ziff. 3 der Verweis auf die Unternehmen aufgenommen, damit klar ist, dass es sich bei diesen um nicht-öffentliche Stellen handelt. Der Unternehmensbegriff orientiert sich dabei am Begriff der „Unternehmen“ gemäss dem E-Government-Gesetz und kann sich mit Bst. e Ziff. 1 überschneiden.

Betroffene sind alle natürlichen Personen und Unternehmen, deren Stammdaten im ZPR verarbeitet werden. Der Begriff der „Betroffenen“ ist ein eigenständiger Begriff und entspricht nicht der „betroffenen Person“ gemäss der Datenschutzgesetzgebung.

Bst. h definiert die PEID als eine eindeutige oder umkehrbare eindeutige Summe von Zeichen (Nummer) zur Sicherung der Unterscheidbarkeit von Betroffenen, die im ZPR registriert sind. Bst. i regelt schliesslich die Berechtigungsprofile. Dabei handelt es sich um die zugeteilten Schreibberechtigungen (zur Erfassung, Änderung und Ergänzung von Daten) und Leseberechtigungen (also zur Datenabfrage).

Zu Art. 4

Entgegen der bisherigen Regelung sollen Daten im ZPR nicht ausschliesslich durch den Dateninhaber verarbeitet werden können. Der Begriff des Dateninhabers, wie

er im bestehenden ZPRG verwendet wird, wurde nicht in die Vorlage übernommen. Das Konzept des Dateninhabers wird ersetzt durch eine gemeinsame Verantwortung der öffentlichen Stellen. Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Stammdaten, die im ZPR verarbeitet werden, mehrfach bzw. generell relevant sind und von diversen öffentlichen Stellen für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt werden. Aus diesem Grund handelt es sich daher neu um gemeinsame Daten der öffentlichen Stellen, die diese basierend auf den Regelungen dieses Gesetzes gemeinsam verarbeiten und somit auch gemeinsam für die Daten verantwortlich sind.

Nach wie vor ist vorgesehen, dass öffentliche Stellen Daten im ZPR verarbeiten dürfen, wenn dies aufgrund einer gesetzlich übertragenen Aufgabe notwendig ist. Die Art und Weise der Datenverarbeitung im ZPR richtet sich nach dem jeweiligen gesetzlichen Auftrag und den entsprechenden, nach diesem Gesetz erteilten Schreib- und Leseberechtigungen.

Abs. 2 enthält den Vorbehalt, dass die gemeinsame Verarbeitung voraussetzt, dass keine technischen, organisatorischen oder rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Ist beispielsweise die Anbindung einer öffentlichen Stelle an das ZPR aus technischen Gründen nicht möglich (etwa weil diese nicht an die technische Infrastruktur der Landesverwaltung angeschlossen ist oder angeschlossen werden kann), so kann diese öffentliche Stelle nicht an der gemeinsamen Verarbeitung der Daten partizipieren.

Art. 5

Die Datenverarbeitung im ZPR erfolgt ausschliesslich in elektronischer Form. Damit Stammdaten wiederkehrend verarbeitet werden können, müssen öffentliche Stellen und nicht-öffentliche Stellen auf die Echtheit und Richtigkeit der Daten vertrauen können. Zu diesem Zweck werden im ZPR verschiedene Massnahmen wie

z.B. technische Prüfungen von Feldinhalten (sogenannte «Validierungen») oder gezielte Kontrollen durch den Qualitätsbeauftragten eingesetzt.

Abs. 1 erklärt die Daten im ZPR zur authentischen Datenquelle, die den vollen Beweis erbringen.

Abs. 2 legt den Grundsatz fest, dass spezialgesetzliche Regelungen Vorrang haben. Damit soll darauf Rücksicht genommen werden, dass in Spezialgesetzen festgelegt sein kann, dass die Daten in Papierform zu führen sind. Hier kann etwa auf die Bestimmungen im PGR zu den Zivilstandsregistern verwiesen werden, welche dazu führen könnten, dass die Daten doppelt geführt werden (im "Papierregister" sowie im ZPR), was letztlich zu Abweichungen führen kann. In letzter Konsequenz sollten solche Überschneidungen auf legislatischem Weg bereinigt werden.

Zu Art. 6

Art. 6 regelt den Inhalt des ZPR. Dieses enthält die einzelnen Attribute zu den Stammdaten sowie die Daten, die zu den einzelnen Attributen erfasst werden. Welche Attribute den Stammdaten zugeordnet und in das ZPR aufgenommen werden, regelt die Regierung mit Verordnung. Ebenso regelt die Regierung mit Verordnung, zu welchen Gruppen die Attribute zusammengefasst werden. Hier wird auf den sachlichen und logischen Zusammenhang Rücksicht genommen werden.

Die Zusammenfassung von Attributen in Gruppen wurde vorgenommen, weil sich das bisherige System, wonach die Berechtigung pro einzeltem Attribut individuell zugeteilt wurde, als nicht praktikabel herausgestellt hat. In der Praxis hat dies dazu geführt, dass aufgrund der schierem Vielzahl von Berechtigungen keine Übersichtlichkeit mehr gegeben war und die korrekte Umsetzung von Vorgaben trotz sehr hohem Aufwand fehleranfällig wurde. Aus diesem Grund wurde in Abstimmung mit der Fachstelle Datenschutz der Entschluss gefasst, dass Attribute zu Gruppen zusammengefügt werden, für die von den öffentlichen Stellen Gruppen-

spezifische Leseberechtigungen beantragt werden können. Damit wird das System wesentlich entlastet und es kann dennoch sichergestellt werden, dass nur ein beschränkter Zugang zu tatsächlich benötigten Daten gegeben ist.

Zu Art. 7

Art. 7 entspricht Art. 6 des bisherigen ZPRG. Die Bestimmung wurde ausschliesslich sprachlich an die neue Terminologie angepasst. Inhaltlich ist die Zuteilung und Verwendung der PEID wie bisher geregelt.

Die Persönliche Identifikationsnummer (PEID) hat sich in der Vergangenheit als Identifikator bewährt und dient daher weiterhin der eindeutigen Identifizierung von Personen im Behördenverkehr. Zu diesem Zweck darf die PEID von öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen verwendet werden.

Weiterhin ist vorgesehen, dass Unternehmen mehrere PEID's zugeteilt werden können. Dies macht vor allem bei Unternehmen Sinn, die rechtlich, fachlich oder örtlich gegliedert sind und die für die Erledigung von Verwaltungsgeschäften im Sinn dieser Gliederung spezifisch behandelt werden können müssen.

Zu Art. 8

Die Bestimmung zu den Berechtigungsprofilen wurde gänzlich überarbeitet und neu abgefasst. Der Grundsatz, wonach der Zugriff auf das ZPR über Berechtigungsprofile erfolgt, findet sich in der Vorlage in den Begriffsbestimmungen. Art. 8 Abs. 1 regelt, dass es Schreibberechtigungen und Leseberechtigungen gibt. Die Ersteren werden geschäftsfallbezogen für das Erfassen, Ändern und Ergänzen von Stammdaten erteilt, die Letzteren personenbezogen für Abfragen von Stammdaten. Der Fall des Löschens von Daten muss hier nicht aufgenommen werden, da dies einerseits unter keinen der beiden Sachverhalte subsumiert werden kann und es andererseits für das Löschen einen eigenen Artikel (Art. 17) gibt.

Die Berechtigungsprofile sind von der Amtsstellenleitung unter Angabe der zu erfüllenden gesetzlichen Aufgabe und der gesetzlichen Grundlage zu begründen und bei der ZPR-Kommission zu beantragen. Diese prüft die Angaben auf Glaubwürdigkeit und Erforderlichkeit und erteilt die entsprechenden Berechtigungen. Die Zugriffe werden vom Amt für Informatik eingerichtet, welches die Berechtigungsprofile verwaltet.

Zu Art. 9

Bereits im geltenden Recht ist vorgesehen, dass der Zugriff auf Daten des ZPR zu protokollieren ist. Dieser Grundsatz soll beibehalten werden, wobei dieser neu in einem eigenen Artikel geregelt wird, welcher die Grundsätze der Protokollierung enthält. Nach Ansicht der Regierung ist es angezeigt, diese Grundsätze auf Gesetzesstufe zu verankern.

Abs. 1 enthält den Grundsatz, dass jede Datenverarbeitung im ZPR zu protokollieren ist. Diese Protokolldaten sind ein Jahr aufzubewahren. Was zu protokollieren ist, ist in Abs. 2 festgelegt. Es handelt sich dabei um jene Daten, die eine effektive Überprüfung der erfolgten Zugriffe sicherstellen.

Die Überprüfung der Rechtmässigkeit der Datenverarbeitung anhand der Protokolldaten erfolgt durch die Datenschutzstelle sowie die jeweiligen Datenschutzbeauftragten. Diese erhalten die erforderlichen Protokolldaten durch die ZPR-Kommission. Daneben kann eine Verarbeitung der Protokolldaten zur Gewährleistung der Integrität und Sicherheit des ZPR erfolgen. Diese Überprüfung erfolgt naturgemäss durch das Amt für Informatik (Art. 20).

Um auch in diesem Bereich den Vorgaben des Datenschutzes gerecht zu werden, ist vorgesehen, dass die Protokollierung der die Daten verarbeitenden Benutzer oder Systeme nur in pseudonymisierter Form erfolgt. Die Auflösung der

Pseudonymisierung und damit der eindeutige Rückschluss auf die effektive Person oder das System erfolgt erst im begründeten Verdachtsfall.

Zu Art. 10

Art. 10 enthält den Grundsatz, dass natürliche Personen bei der erfassenden Stelle ihre Rechte nach der Datenschutzgesetzgebung wahrnehmen können. Wird ein entsprechendes Recht bei einer unzuständigen Stelle wahrgenommen, so verweist diese die natürliche Person an die richtige Stelle.

Zu Art. 11

Art. 11 nimmt die Betroffenen in die Pflicht. Diese haben daran mitzuwirken, dass die Authentizität der Daten des ZPR gesichert bleibt und die öffentlichen Stellen und nicht-öffentlichen Stellen auf die Echtheit und Richtigkeit der Daten vertrauen können. Daher trifft diese eine Meldepflicht, sofern sich Änderungen an ihren Stammdaten ergeben. Kommen sie dieser Meldepflicht nicht nach, so haften sie selbst für allfällige Folgewirkungen.

Zu Art. 12

Das ZPR-Berechtigungskonzept unterscheidet zwischen Schreibberechtigungen (Datenerfassung, Änderung und Ergänzung) sowie Leseberechtigungen (Datenabfrage). Art. 12 regelt die Datenerfassung bzw. Schreibberechtigung. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Erteilung von Schreibberechtigungen restriktiver gehandhabt wird als die Erteilung von Leseberechtigungen.

Die Erfassung von Daten durch eine öffentliche Stelle setzt voraus, dass die öffentliche Stelle eine entsprechende gesetzlich übertragene Aufgabe erfüllt. Ist dies gegeben, hat der Leiter der öffentlichen Stelle eine entsprechende Berechtigung bei der ZPR-Kommission zu beantragen. Die ZPR-Kommission prüft die Begründung und erteilt oder verweigert die Berechtigung. Die erfassende Stelle ist stets auch

für die Änderung und Ergänzung der von ihr erfassten Daten zuständig. Diese Aspekte sind von der Berechtigung zur Datenerfassung mit umfasst.

Abs. 3 legt fest, dass die Erfassung von Stammdaten möglichst ohne unnötigen Aufschub zu erfolgen hat. Erscheint beispielsweise eine ausländische Person vor dem Ausländer- und Passamt und beantragt die Erteilung einer fremdenpolizeilichen Bewilligung, so ist vom Ausländer- und Passamt der Antrag entgegen zu nehmen und die Person möglichst rasch in das ZPR aufzunehmen. Liegen die benötigten Stammdaten nicht vollständig vor, so kann eine unvollständige Erfassung oder eine Erfassung mit einem Vermerk erfolgen. Entsprechende unvollständige Eintragungen sind so rasch wie möglich zu ergänzen bzw. zu ändern.

Abs. 4 beschäftigt sich mit sprachlichen Aspekten und legt fest, dass die Erfassung von Stammdaten in lateinischen Schriftzeichen zu erfolgen hat. Entsprechend sind verbindliche Vorgaben festzulegen, wie die Transliteration in lateinische Schriftzeichen erfolgt. Die entsprechenden Vorgaben sind für alle erfassenden Stellen verbindlich und werden in einem von der ZPR-Kommission zu erlassendem Reglement festgelegt.

Zu Art. 13

In der Praxis kann es immer wieder vorkommen, dass sich erfasste Daten als unvollständig, unrichtig oder nicht aktuell herausstellen. In diesen Fällen soll möglichst unverzüglich eine Berichtigung erfolgen. Es ist nicht entscheidend, ob die Berichtigung auf Antrag oder von Amtes wegen erfolgt. Wesentlich ist, dass durch eine unverzügliche Änderung oder Ergänzung die Datenqualität möglichst hoch gehalten wird.

Zu Art. 14

Art. 14 trägt dem Umstand Rechnung, dass sich die Aufgaben der öffentlichen Stellen im Laufe der Zeit ändern können und diese beispielsweise zusätzliche

Aufgaben zu übernehmen haben oder Aufgaben abgeben. Im Weiteren finden laufend Personalmutationen wie z.B. Ein- oder Austritte oder Aufgabenveränderungen statt. Solche Veränderungen haben Auswirkungen auf die Berechtigung zur Erfassung von Daten. Ändern sich die Voraussetzungen, die zur Berechtigung zur Erfassung von Stammdaten geführt haben, hat der Leiter der öffentlichen Stelle dies unverzüglich der ZPR-Kommission schriftlich mitzuteilen. Diese hat sodann zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Berechtigung nach wie vor vorliegen, oder ob die Berechtigung nach Art. 19 zu entziehen ist.

Zu Art. 15

Öffentliche Stellen, die Stammdaten aus dem ZPR abfragen wollen, benötigen hierzu eine Berechtigung. Grundsätzlich besteht eine gesetzliche Berechtigung für erfassende Stellen betreffend Stammdaten, für deren Erfassung sie eine Schreibberechtigung besitzen. Daneben besitzen alle öffentlichen Stellen die Berechtigung für die Abfrage von Stammdaten aus der Gruppe 1. Diese stellen den Kern der Stammdaten dar, der grundsätzlich allen öffentlichen Stellen zur Verfügung steht. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass der Datenverarbeitung keine technischen, organisatorischen oder rechtlichen Hindernisse nach Art. 4 Abs. 2 entgegenstehen.

Benötigen öffentliche Stellen darüber hinaus aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgaben Zugriff auf Stammdaten aus weiteren Gruppen, so müssen sie via ihrem Leiter eine entsprechende Berechtigung bei der ZPR-Kommission beantragen. Diese wird personenspezifisch erteilt.

Abs. 3 legt fest, dass Datenabfragen, die nicht von erfassenden Stellen stammen, in jedem Fall zu begründen sind. Diese hat summarisch anzugeben, weshalb die Datenabfrage erfolgt. Diese Begründung wird protokolliert und kann somit entsprechend geprüft werden.

Abs. 4 trägt dem Umstand Rechnung, dass abfragende Stellen mitunter auf fehlerhafte oder unvollständige Datensätze aufmerksam werden können. Im Sinne einer Qualitätssteigerung sollen diese bei Zweifeln an der Richtigkeit der im ZPR erfassten Stammdaten die erfassende Stelle unverzüglich über diese Zweifel in Kenntnis setzen. Die erfassende Stelle hat die Richtigkeit zu prüfen und allenfalls eine Änderung oder Ergänzung vorzunehmen.

Zu Art. 16

Art. 16 entspricht der Meldepflicht für erfassende öffentliche Stellen gemäss Art. 14. Hier kann daher auf die Ausführungen in Art. 14 verwiesen werden.

Zu Art. 17

Grundsätzlich ist ein Löschen von Stammdaten von natürlichen Personen im ZPR nicht vorgesehen. Die Stammdaten von natürlichen Personen müssen den öffentlichen Stellen dauerhaft zur Verfügung stehen. Da diese Daten den Kern und die Basis von unterschiedlichen Verwaltungsprozessen darstellen, müssen diese auch noch nach dem Wegzug oder dem Tod einer natürlichen Person zur Verfügung stehen, um vergangene Ereignisse eindeutig zuordnen zu können (z.B. Nachvollziehen von Erbverläufen). Daneben besteht jedoch auch eine datenschutzrechtliche Verpflichtung, personenbezogene Daten zu löschen, wenn diese nicht mehr benötigt werden. Aus diesem Grund ist im Gesetz vorgesehen, dass eine Löschung von Personenstammdaten 120 Jahre nach dem Tod der Person erfolgt. Es ist davon auszugehen, dass nach Ablauf dieser Frist die Personenstammdaten nicht mehr für Zwecke des ZPR benötigt werden. Das Löschen soll automatisch durch das System erfolgen.

Ergänzend ist hierzu anzumerken, dass es für Stammdaten von Unternehmen, sofern diese keine personenbezogenen Daten enthalten, und für Sachstammdaten keine datenschutzrechtlichen Vorgaben gibt. Hier können je nach Bedarf andere Bestimmungen für das Löschen vorgesehen werden.

Zu Art. 18

Art. 18 regelt den Entzug der Schreibberechtigung und Leseberechtigung. Diese werden durch die ZPR-Kommission entzogen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr gegeben sind. Darunter fällt, wenn der entsprechende gesetzliche Auftrag der öffentlichen Stelle bzw. des Stelleninhabers wegfällt. Daneben müssen aber auch die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dauerhaft gegeben sein. Gemäss Art. 14 und Art. 16 hat der Leiter der öffentlichen Stelle Veränderungen der ZPR-Kommission zu melden. Die ZPR-Kommission kann aber auch ohne Antrag des Leiters der öffentlichen Stelle tätig werden.

Daneben soll die Berechtigung entzogen werden, wenn dadurch schutzwürdige Interessen Betroffener verletzt werden. Dies kann beispielsweise bei Missbrauch der Berechtigung der Fall sein.

Zu Art. 19

Art. 19 regelt die Zuständigkeiten des Amtes für Informatik. Diese beziehen sich im Wesentlichen auf die Sicherstellung des technischen Betriebes des ZPR, die Verwaltung der Berechtigungsprofile und die Gewährleistung der Datensicherheit.

Zu Art. 20

Die ZPR-Kommission setzt sich aus einem Vertreter des Amtes für Informatik, der die ZPR-Kommission leitet, den Fachverantwortlichen für die drei Stammdatenkategorien «Natürliche Personen», «Unternehmen» und «Sachstammdaten» sowie dem Qualitätsbeauftragten zusammen.

Abs. 2 zählt die wesentlichen Aufgaben der ZPR-Kommission auf. Diese beziehen sich im Wesentlichen auf die gezielte Weiterentwicklung des ZPR, die Erstellung und Umsetzung von Berechtigungskonzepten, die Erteilung von Berechtigungen, die Finanzplanung sowie die Vorbereitung der Inhalte des ZPR für die

Beschlussfassung durch die Regierung. Die ZPR-Kommission gibt sich eine entsprechende Geschäftsordnung, die ebenfalls von der Regierung zu genehmigen ist.

Abs. 3 sieht vor, dass vor der Beschlussfassung von Anpassungen und Weiterentwicklungen des ZPR sowie vor der Bewilligung der Schreib- und Lesekonzepte die Fachstelle Datenschutz zu konsultieren ist. Es steht der ZPR-Kommission jedoch frei, die Datenschutzstelle oder die Datenschutzbeauftragten weiterer öffentlicher Stelle zu konsultieren. Hierzu ist sie jedoch nicht verpflichtet.

Zu Art. 21

In Art. 21 werden die Aufgaben der Fachverantwortlichen und des Qualitätsbeauftragten dargelegt. Die Fachverantwortlichen tragen die übergeordnete Verantwortung für die ihnen zugeteilte Kategorie, der Qualitätsverantwortliche ist für die Sicherstellung der Datenqualität verantwortlich. Die Fachverantwortlichen und der Qualitätsbeauftragte werden von der Regierung für ihre Funktion bestellt.

Zu Art. 22

Grundsätzlich ist im Bereich des ZPR nicht mit gröberen Unstimmigkeiten zu rechnen. Es kann aber durchaus vorkommen, dass eine öffentliche Stelle und die ZPR-Kommission nicht einig sind und entsprechend z.B. eine Berechtigung nicht erteilt oder widerrufen wird. In solchen Fällen soll es möglich sein, die Regierung als Schlichtungsstelle anzurufen. Dazu legt die ZPR-Kommission den Sachverhalt gemeinsam mit der Stellungnahme der beteiligten öffentlichen Stelle der Regierung zur Entscheidung vor. Die Regierung entscheidet endgültig. Dieses Vorgehen erscheint angezeigt, da es sich beim ZPR um eine Applikation handelt, welche von der Landesverwaltung geführt, betrieben und betreut wird. Es ist daher nur konsequent, wenn die Regierung als letzte Instanz über Fragen im Zusammenhang mit dem ZPR entscheidet. Dies umso mehr, als ausschliesslich öffentliche Stellen Zugang zum ZPR haben.

Zu Art. 23

Art. 23 regelt die Übertretungen. Die bisherige Bestimmung des Art. 19 Abs. 1 Bst. a wurde in Art. 23 Abs. 1 Bst. a übernommen und an die Terminologie der Datenschutzgesetzgebung angepasst. Zudem wurde als neuer Bst. b der Tatbestand der Erschleichung einer Berechtigung aufgenommen. Neu aufgenommen wurde in Abs. 2 auch ein Verstoß gegen die Meldepflichten nach Art. 14 oder 16, wobei hier die Strafdrohung jedoch deutlich gesenkt wurde. Beibehalten wird, dass die Strafobergrenze bei fahrlässiger Begehung um die Hälfte herabgesetzt wird.

Zu Art. 24

Art. 24 enthält die Rechtsmittelmöglichkeit gegen Entscheidungen der Regierung nach Art. 23.

Zu Art. 25

Art. 25 entspricht der üblichen Bestimmung betreffend Durchführungsverordnungen.

Zu Art. 26

Art. 26 enthält die Übergangsbestimmungen und sieht vor, dass das bestehende ZPR neben dem neuen ZPR weitergeführt wird. Diese Regelung soll sicherstellen, dass das bestehende ZPR erst dann abgeschaltet wird, wenn das neue ZPR voll funktionsfähig ist. Das bisherige ZPR wird somit als Back-Up-System weitergeführt. Da das ZPR von einer Vielzahl von öffentlichen Stellen dauerhaft verwendet wird, ist eine solche Übergangslösung unerlässlich.

Abs. 2 legt fest, dass die nach bisherigem Recht erteilten Bewilligungen überprüft und in Berechtigungsprofile nach neuem Recht umgewandelt werden. Dies bedeutet einerseits, dass diese nicht ersatzlos abgeschaltet werden sondern während dieser Übergangsphase weiter gelten. Andererseits werden die bisherigen

Bewilligungen geprüft und somit wird auch sichergestellt, dass nicht mehr benötigte (bzw. nicht mehr gerechtfertigte) Bewilligungen bereinigt werden.

Zu Art. 27

Die Totalrevision des Gesetzes über das Zentrale Personenregister bedingt, dass das bisherige ZPRG aufgehoben wird.

Zu Art. 28

Art. 28 regelt das Inkrafttreten.

4.2 Ausländergesetz und Asylgesetz

Im Ausländergesetz und im Asylgesetz sind jeweils geringfügige Anpassungen an den Bestimmungen zur Datenbearbeitung durch das Ausländer- und Passamt vorzunehmen. Diese Änderungen sind auf die oben beschriebene Neuausrichtung des ZPR zurückzuführen und tragen dem Umstand Rechnung, dass neu nur noch Stammdaten – jedoch keine Fachdaten – im ZPR erfasst werden. Daher soll der Begriff «Zentrales Personenregister» durch den neutraleren Begriff «Register» ersetzt werden.

5. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT / RECHTLICHES

Hinsichtlich der gegenständlichen Vorlage bestehen keine verfassungsrechtlichen bzw. gesetzlichen Bedenken. Die Vorlage wurde insbesondere eng mit der bestehenden Datenschutzgesetzgebung abgestimmt. Hierzu haben mehrere Abstimmungen mit der Datenschutzstelle und der Fachstelle Datenschutz stattgefunden.

6. REGIERUNGSVORLAGE

6.1 Gesetz über das Zentrale Personenregister

Gesetz

vom

über das Zentrale Personenregister (ZPRG)

Dem nachstehend vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Gegenstand

1) Dieses Gesetz regelt die Einrichtung und Führung des elektronischen Zentralen Personenregisters (ZPR).

2) Es lässt spezialgesetzliche Vorschriften über die Datenverarbeitung und -offenlegung im ZPR unberührt.

Art. 2

Zweck des ZPR

1) Das ZPR dient der zentralen Verarbeitung von Stammdaten durch die öffentlichen Stellen.

2) Es erfüllt insbesondere folgende Zwecke:

- a) die Unterstützung der öffentlichen Stellen bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben;
- b) der Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verarbeitung von Stammdaten;
- c) der Bereitstellung aktualisierter Stammdaten;
- d) der Wiederverwendung von Stammdaten.

Art. 3

Begriffe und Bezeichnungen

1) Im Sinne dieses Gesetzes gelten als:

- a) „Stammdaten“: Daten, die einer der Kategorien «natürliche Personen», «Unternehmen» oder «Sachstammdaten» zugeordnet werden und die von den öffentlichen Stellen mehrfach genutzt werden;
- b) „Attribute“: die verschiedenen Merkmale, welche die Stammdaten in neutraler Form beschreiben;
- c) „Daten“: die effektiven Informationen, die zu den einzelnen Attributen erfasst werden;
- d) „öffentliche Stellen“:

1. die Organe des Staates, der Gemeinden und von Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts;
 2. nicht-öffentliche Stellen, soweit sie in Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben tätig sind;
- e) „nicht-öffentliche Stellen“:
1. natürliche und juristische Personen sowie rechtsfähige Personengesellschaften, die dem Privatrecht unterstehen, soweit sie nicht unter Bst. d Ziff. 2 fallen;
 2. öffentliche Stellen nach Bst. d Ziff. 1, wenn sie privatwirtschaftlich handeln;
 3. Unternehmen nach Bst. f;
- f) „Unternehmen“: juristische Personen und sonstige rechtsfähige Einheiten sowie jede natürliche Person, die geschäftsmässig handelt;
- g) „Betroffene“: natürliche Personen und Unternehmen, deren Stammdaten im ZPR verarbeitet werden;
- h) „persönliche Identifikationsnummer (PEID)“: eine eindeutige oder umkehrbar eindeutige Summe von Zeichen (Nummer) zur Sicherung der Unterscheidbarkeit von Betroffenen, die im ZPR registriert sind;
- i) „Berechtigungsprofile“: die nach Art. 8 zugeteilten Rechte zur Erfassung, Änderung und Ergänzung von Daten (Schreibberechtigung) sowie zur Datenabfrage (Leseberechtigung).

2) Im Übrigen gelten die Begriffe der Datenschutzgesetzgebung.

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

II. Zentrales Personenregister

A. Allgemeines

Art. 4

Grundsatz

1) Die öffentlichen Stellen sind als gemeinsam Verantwortliche ermächtigt, Stammdaten für die Erfüllung der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zu verarbeiten.

2) Die Verarbeitung von Daten nach Abs. 1 setzt voraus, dass keine technischen, organisatorischen oder rechtlichen Hindernisse entgegenstehen.

Art. 5

Authentizität von Daten

1) Daten, die im ZPR geführt werden, sind authentische Originaldaten.

2) Abweichende spezialgesetzliche Regelungen bleiben vorbehalten.

Art. 6

Inhalt

1) Das ZPR enthält:

- a) die einzelnen Attribute zu den Stammdaten, die zu Gruppen zusammengefasst werden; und
- b) die zu den einzelnen Attributen erfassten Daten.

2) Die Regierung regelt mit Verordnung

- a) nach welchen Kriterien Attribute in das ZPR aufgenommen werden;
- b) welche konkreten Attribute in das ZPR aufgenommen werden;
- c) zu welchen Gruppen die Attribute zusammengefasst werden.

Art. 7

Zuteilung und Verwendung der PEID

1) Jedem Betroffenen, der im ZPR erfasst wird, ist eine PEID zugeteilt.

2) Unternehmen können weitere PEID zugeteilt werden, sofern dies in rechtlicher, fachlicher oder örtlicher Hinsicht zweckmässig ist.

3) Öffentliche Stellen und nicht-öffentliche Stellen dürfen die PEID im Behördenverkehr zur eindeutigen Identifizierung von Betroffenen verwenden.

Art. 8

Berechtigungsprofile

1) Die Berechtigungsprofile werden vorbehaltlich Art. 15 Abs. 2 Bst. a zugeteilt:

- a) geschäftsfallbezogen für das Erfassen, Ändern und Ergänzen von Daten (Schreibberechtigung);
- b) personenbezogen für das Abfragen von Daten (Leseberechtigung).

2) Die Berechtigungsprofile werden von der ZPR-Kommission bewilligt und vom Amt für Informatik verwaltet.

Art. 9

Protokollierung

1) Jede Datenverarbeitung im ZPR ist zu protokollieren. Die Protokolldaten sind ein Jahr aufzubewahren.

2) Zu protokollieren sind insbesondere:

- a) der Zeitpunkt der Datenverarbeitung;
- b) die die Daten verarbeitenden Benutzer oder Systeme; und
- c) der Zweck und die Art der Datenverarbeitung.

3) Protokolldaten dürfen ausschliesslich für die Zwecke der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Datenverarbeitung durch die Datenschutzbeauftragten und die Datenschutzstelle sowie zur Gewährleistung der Integrität und Sicherheit der Daten durch das Amt für Informatik verarbeitet werden.

4) Die ZPR-Kommission stellt der Datenschutzstelle und den Datenschutzbeauftragten die Protokolldaten auf Verlangen unverzüglich in einem strukturierten, gängigen und maschinenlesbaren Format zur Verfügung.

B. Rechte und Pflichten

Art. 10

Rechte nach der Datenschutzgesetzgebung

1) Natürliche Personen haben das Recht auf Erfüllung von Informations-, Auskunfts-, Berichtigungs-, Lösungs- und sonstigen Pflichten nach den Bestimmungen der DSGVO. Sie können diese Rechte unter Nachweis ihrer Identität bei der erfassenden Stelle wahrnehmen.

2) Nimmt eine natürliche Person ein Recht nach Abs. 1 bei einer für die Erfassung unzuständigen Stelle wahr, ist sie an die zuständige erfassende Stelle zu verweisen.

Art. 11

Mitwirkungspflichten

1) Betroffene sind verpflichtet, der erfassenden Stelle Änderungen an ihren Stammdaten ohne unnötigen Aufschub zu melden. Erfolgt die Meldung bei einer für die Erfassung unzuständigen Stelle, ist die meldende Person an die zuständige erfassende Stelle zu verweisen.

2) Betroffene sind für unrichtige Eintragungen im ZPR und daraus entstehende Folgewirkungen verantwortlich, wenn sie Änderungen an ihren Stammdaten nicht gemeldet haben.

C. Erfassung, Änderung und Ergänzung von Daten (Datenerfassung)

Art. 12

Erfassung

1) Die Erfassung von Daten im ZPR erfolgt durch öffentliche Stellen, die die hierfür notwendigen Rechte besitzen.

2) Die Berechtigung zur Erfassung von Daten wird auf Antrag der Leitung der öffentlichen Stelle von der ZPR-Kommission erteilt.

3) Die Erfassung von Daten hat ohne unnötigen Aufschub zu erfolgen. Ist eine vollständige Erfassung innert angemessener Frist nicht möglich, kann eine unvollständige Erfassung erfolgen. Alternativ kann eine Erfassung mit einem entsprechenden Vermerk erfolgen.

4) Sie erfolgt in lateinischen Schriftzeichen. Die ZPR-Kommission erlässt ein Reglement zur Transliteration von Schriftzeichen.

Art. 13

Änderung und Ergänzung

1) Die erfassende Stelle hat eine fehlerhafte oder unvollständige Erfassung unverzüglich zu berichtigen, wenn sie bereits im Zeitpunkt der Erfassung unrichtig gewesen ist oder nach der Erfassung unrichtig geworden ist. Die Berichtigung kann auf Antrag oder von Amtes wegen vorgenommen werden.

2) Eine unvollständige Erfassung ist von der erfassenden Stelle zu ergänzen, sobald der vollständige Inhalt der Erfassung bekannt geworden ist.

Art. 14

Meldepflicht

Ändern sich die Verhältnisse bezüglich der Voraussetzungen, die zur Berechtigung zur Erfassung von Daten geführt haben, hat der Leiter der betroffenen öffentlichen Stelle diese Änderung unverzüglich der ZPR-Kommission schriftlich mitzuteilen.

D. Datenabfrage

Art. 15

Grundsatz

1) Die Abfrage von Daten im ZPR erfolgt durch Benutzer, die die hierfür notwendige Berechtigung besitzen.

2) Zur Abfrage berechtigt sind:

- a) erfassende Stellen betreffend Daten, für deren Erfassung sie berechtigt sind;
- b) alle öffentlichen Stellen für die Abfrage von Daten aus der Gruppe 1;
- c) öffentliche Stellen, denen eine Berechtigung zur Abfrage von Daten aus weiteren Gruppen auf Antrag des Leiters der öffentlichen Stelle von der ZPR-Kommission erteilt wurde.

3) Abfragen von Daten von natürlichen Personen nach Abs. 2 Bst. b und c sind zu begründen.

4) Treten bei einer Abfrage Zweifel an der Richtigkeit der im ZPR verarbeiteten Daten auf, ist jeder Abfrageberechtigte verpflichtet, die erfassende öffentliche Stelle unverzüglich darüber in Kenntnis zu setzen.

Art. 16

Meldepflicht

Ändern sich die Verhältnisse bezüglich der Voraussetzungen, die zur Berechtigung zur Abfrage von Daten geführt haben, hat der Leiter der betroffenen öffentlichen Stelle diese Änderung unverzüglich der ZPR-Kommission schriftlich mitzuteilen.

E. Löschen

Art. 17

Stammdaten von natürlichen Personen, die im ZPR verarbeitet werden, sind 120 Jahre nach dem eingetragenen Sterbedatum der natürlichen Person zu löschen. Die Ablieferung an das Landesarchiv richtet sich nach dem Archivgesetz.

F. Entzug der Berechtigung zur Datenerfassung und Datenabfrage

Art. 18

Entzug der Berechtigung

Die Berechtigung zur Datenerfassung und zur Datenabfrage von Stammdaten im ZPR wird von der ZPR-Kommission entzogen, wenn:

- a) die Voraussetzungen für deren Erteilung nicht mehr vorliegen;

- b) schutzwürdige Interessen Betroffener verletzt werden und dieser Mangel nicht innerhalb angemessener Frist behoben werden kann.

IV. Organisation und Durchführung

Art. 19

Amt für Informatik

Das Amt für Informatik ist für den Betrieb des ZPR verantwortlich. Ihm obliegen insbesondere:

- a) die Sicherstellung der technischen Funktionalität des ZPR;
- b) die Wahrnehmung der Aufgaben im Service- und Supportbereich;
- c) die Gewährleistung der Integrität und Sicherheit der Daten und der Protokolldaten im Sinne der Datenschutzgesetzgebung;
- d) die Verwaltung der Berechtigungsprofile;
- e) die Vorbereitung und Koordination der Sitzung der ZPR-Kommission.

Art. 20

ZPR-Kommission

1) Die ZPR-Kommission setzt sich zusammen aus:

- a) einem Vertreter des Amtes für Informatik, der die ZPR-Kommission leitet;
- b) den Fachverantwortlichen für die Stammdaten von natürlichen Personen und Unternehmen sowie Sachstammdaten; und
- c) dem Qualitätsbeauftragten.

2) Der ZPR-Kommission obliegen insbesondere:

- a) Beurteilen und Autorisierung von Anpassungen und Weiterentwicklungen des ZPR;
- b) Bewilligung der Konzepte für die Erfassung, Änderung, Ergänzung und Abfrage sowie der hierfür notwendigen Umsetzungsmassnahmen;
- c) die Erteilung und der Entzug von Berechtigungen zur Datenerfassung und -abfrage;
- d) Finanzplanung und Finanzkontrolle, soweit dies für die Führung des ZPR erforderlich ist;
- e) der Regierung den Inhalt des ZPR nach Art. 6 vorzuschlagen;
- f) der Erlass eines Reglements zur Transliteration von Schriftzeichen.

3) Bei Beratungen über die Punkte nach Abs. 3 Bst. a und b wird die Fachstelle Datenschutz konsultiert.

4) Die ZPR-Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung, die von der Regierung zu genehmigen ist.

Art. 21

Fachverantwortliche und Qualitätsbeauftragter

1) Für die Kategorien Stammdaten natürlicher Personen, Stammdaten von Unternehmen sowie Sachstammdaten wird je ein Fachverantwortlicher bestellt. Sie übernehmen die Gesamtkoordination für die zugeteilte Kategorie. Hierzu gehören insbesondere folgende Aufgaben:

- a) Erstellung und Unterhalt von Konzepten für die Erfassung, Änderung, Ergänzung und Abfrage sowie der hierfür notwendigen Umsetzungsmassnahmen zu Handen der ZPR-Kommission;
- b) Koordination und Führung insbesondere derjenigen Benutzer, welche Daten erfassen, ändern oder ergänzen;
- c) Mitarbeit bei bereichsübergreifenden Fragestellungen.

2) Der Qualitätsbeauftragte ist für die Sicherstellung der Datenqualität im ZPR zuständig. Er hat hierzu:

- a) laufend die Datenqualität zu ermitteln und zu überwachen;
- b) Konzepte und Vorgaben zu Handen der ZPR-Kommission auszuarbeiten;
- c) Änderungen und Ergänzungen bei den erfassenden Stellen einzufordern;
- d) öffentliche Stellen im Hinblick auf die Anwendung des ZPR zu schulen.

3) Die Fachverantwortlichen nach Abs. 1 und der Qualitätsbeauftragte nach Abs. 2 haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben volle Zugriffsrechte auf das ZPR.

4) Die Regierung bestellt die Fachverantwortlichen und den Qualitätsbeauftragten.

V. Streitbeilegung

Art. 22

Streitbeilegung

Kann in Streitfällen keine Einigung zwischen öffentlichen Stellen und der ZPR-Kommission über Fragen im Zusammenhang mit diesem Gesetz erzielt

werden, legt die ZPR-Kommission den Sachverhalt gemeinsam mit der Stellungnahme der beteiligten öffentlichen Stelle der Regierung zur Entscheidung vor. Gegen die Entscheidung der Regierung ist kein Rechtsmittel zulässig.

VI. Strafbestimmungen

Art. 23

Übertretungen

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

- a) unrechtmässig Daten des ZPR verarbeitet;
- b) sich eine Berechtigung durch die Angabe falscher Tatsachen erschlichen hat;
- c) ohne Berechtigung die PEID verwendet.

2) Von der Regierung wird wegen Übertretung mit Busse bis zu 1 000 Franken bestraft, wer wiederholt gegen die Meldepflicht nach Art. 14 oder 16 verstösst.

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

Art. 24

Rechtsmittel

Gegen Entscheidungen und Verfügungen der Regierung nach Art. 23 kann binnen 14 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof erhoben werden.

VII. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 25

Durchführungsverordnungen

Die Regierung erlässt die zur Durchführung dieses Gesetzes notwendigen Verordnungen.

Art. 26

Übergangsbestimmungen

1) Das bestehende Zentrale Personenregister wird neben dem neu geschaffenen Zentralen Personenregister weitergeführt. Eine Abschaltung des bestehenden Zentralen Personenregisters erfolgt erst, wenn sichergestellt ist, dass alle Funktionalitäten des neuen Zentralen Personenregisters technisch umgesetzt sind und im praktischen Betrieb erprobt wurden.

2) Die nach bisherigem Recht erteilten Bewilligungen werden nach den Vorgaben dieses Gesetzes überprüft und in entsprechende Berechtigungsprofile nach Art. 8 überführt.

3) Die Geschäftsordnung der ZPR-Kommission ist spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erlassen.

Art. 27

Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 21. September 2011 über das Zentrale Personenregister (ZPRG), LGBl. 2011 Nr. 574, wird aufgehoben.

Art. 28

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt unter Vorbehalt des ungenutzten Ablaufs der Referendumsfrist am in Kraft, andernfalls am Tage der Kundmachung.

6.2 Ausländergesetz

Gesetz

vom

betreffend die Abänderung des Ausländergesetzes

Dem nachstehend vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 17. September 2008 über die Ausländer (Ausländergesetz; AuG), LGBI. 2008 Nr. 311, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

Art. 75

Register

1) Das Ausländer- und Passamt führt automatisierte Register zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten nach Art. 70.

2) Die Register dienen der Verarbeitung der Daten nach Abs. 1 namentlich zu folgenden Zwecken:

- a) Ausstellung von Aufenthaltsausweisen;
- b) Ausstellung und Kontrolle von Visa;

- c) Ausstellung und Kontrolle von ETIAS-Reisegenehmigungen;
- d) Ausstellung von Zusicherungen auf eine Aufenthaltsregelung;
- e) Ausstellung von Wohnsitzbestätigungen;
- f) Kontrolle über die Anwesenheits- und Aufenthaltsberechtigung sowie die Ausreise;
- g) Verarbeitung von Meldungen, insbesondere Zuzug, Umzug und Wegzug;
- h) administrative Abmeldung infolge Einbürgerung;
- i) Erfassung von administrativen Massnahmen (Einreiseverbot, Ausweisung, Haft); und
- k) Erfassung von Widerrufsgründen und von Verwaltungsverfahren.

Art. 76 Sachtitel und Abs. 1

Übermittlung personenbezogener Daten aus den Registern

1) Das Ausländer- und Passamt darf auf Anfrage personenbezogene Daten, einschliesslich besonderer Kategorien personenbezogener Daten sowie personenbezogener Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten, aus den Registern im Rahmen der Amtshilfe übermitteln, insbesondere an:

- a) die Landespolizei für Kontroll- und Vollzugsaufgaben;
- b) die AHV/IV/FAK-Anstalten für die Abklärung der Leistungsgesuche von Ausländern und die Berechnung der ihnen zustehenden Leistungen; und
- c) das Amt für Statistik für die Erstellung von Statistiken.

II.

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt gleichzeitig mit dem Gesetz vom... über das Zentrale Personenregister in Kraft.

6.3 Asylgesetz

Gesetz

vom

betreffend die Abänderung des Asylgesetzes

Dem nachstehend vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Rechts

Das Asylgesetz (AsylG) vom 14. Dezember 2011, LGBl. 2012 Nr. 29, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

Art. 72

Register

1) Das Ausländer- und Passamt führt automatisierte Register zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten nach Art. 66.

2) Die Register dienen der Verarbeitung der Daten nach Abs. 1 insbesondere zu folgenden Zwecken:

- a) Registrierung von Asylsuchenden, Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen;

- b) Erfassung von Aliasdaten von Asylsuchenden Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen;
- c) Erfassung der liechtensteinischen EURODAC-Kennnummer;
- d) Ausstellung von Ausweisen nach diesem Gesetz;
- e) Verarbeitung von Meldungen, insbesondere bei Umzug;
- f) Vornahme der administrativen Abmeldung infolge unbekannten Aufenthaltes oder Wegweisungsvollzugs;
- g) Erfassung von administrativen Massnahmen;
- h) Führung der Geschäftskontrolle; und
- i) Erstellung von Statistiken.

3) Zugang zu den Registern haben nur die beim Ausländer- und Passamt und der Landespolizei beschäftigten Personen, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut sind.

II.

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt gleichzeitig mit dem Gesetz vom... über das Zentrale Personenregister in Kraft.