

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
betreffend die Änderung des Gemeindegesetzes
(Verwendung der AHV-Nummer zur Datenverknüpfung)**

20-70

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zur Änderung des Gemeindegesetzes im Bereich der kantonalen Personendatenplattform. Dem als Anhang beigefügten Entwurf schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

Im Zusammenhang mit der Einführung der Registerharmonisierung ist die kantonale Personendatenplattform geschaffen worden. Die Plattform enthält die aktuellen Einwohnerregisterdaten der Gemeinden. Sie dient einerseits dem vorgeschriebenen Austausch der Einwohnerregisterdaten mit dem Bund und andererseits wird dadurch auch die Nutzung der Einwohnerregisterdaten für kantonale Zwecke ermöglicht. Verschiedene kantonale Dienststellen beziehen bereits Personendaten von der kantonalen Personendatenplattform automatisiert in ihr Anwendersoftwaresystem. Es handelt sich dabei um Dienststellen, welche aufgrund eines Bundesgesetzes die AHV-Nummer systematisch verwenden dürfen. Andere Dienststellen, bei denen eine solche gesetzliche Grundlage nicht besteht, möchten ebenfalls Daten auf diese Weise beziehen. Es sind dies unter anderem das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (Viacar), die Einwohnerkontrollen (eUmzug), das Grundbuchamt (Capitastra) sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KLIB). Dies entspricht der eGovernment Zielsetzung des Regierungsrates, wonach Geschäftsprozesse zwischen den Einwohnerinnen und Einwohnern und staatlichen Stellen mittels Informations- und Kommunikationstechnologien optimiert werden sollen.

Es können jedoch nicht nur kantonale Dienststellen Personendaten automatisiert von der Personendatenplattform beziehen. Dazu sind auch die Gemeinden aufgrund von Art. 96 Abs. 4 Gemeindegesetz (GG; SHR 120.100) und § 6 Abs. 2 der Einwohnerregisterverordnung (SHR 431.101) berechtigt, wobei es sich dabei nur um Personendaten ihrer eigenen Gemeinde und nicht des gesamten Kantons handelt. So besteht z.B. bei der Stadt Schaffhausen ein Interesse, Daten automatisiert in ihr Anwendersystem Tutoris zu beziehen.

Die Übermittlung der Daten von der kantonalen Personendatenplattform in ein Anwendersystem einer Dienststelle ist technisch kein Problem. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die übermittelten Daten tatsächlich der richtigen Person zugeordnet werden. Damit dies erreicht werden

kann, muss eine Person eindeutig identifiziert werden können. Am einfachsten möglich ist dies unter Verwendung der AHV-Nummer. Dabei handelt es sich um einen 13-stelligen, nicht sprechenden Personenidentifikator. Die systematische Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator erlaubt bei der Datenbearbeitung eine automatische, rasche und genaue Aktualisierung der Personenattribute (Name, Adresse etc.) und garantiert die Datenqualität in den Drittsystemen.

Die AHV-Nummer wird durch den Bund, d.h. konkret von der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) in Genf vergeben. Die Verwendung wird restriktiv gehandhabt. In Art. 50e des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG; SR 831.10) wird festgelegt, welche Stellen und Institutionen, die mit dem Vollzug von kantonalem Recht betraut sind, die AHV-Nummer für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben systematisch verwenden dürfen. Es sind dies:

- die mit dem Vollzug der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung betrauten Stellen;
- die mit dem Vollzug der Sozialhilfe betrauten Stellen;
- die mit dem Vollzug der Steuergesetzgebung betrauten Stellen;
- die Bildungsinstitutionen.

Der Bund hat nicht nur im AHVG eine gesetzliche Grundlage zur Verwendung der AHV-Nummer geschaffen, sondern auch in anderen Bundesgesetzen wie z. B. im Bundesgesetz über die Wehrpflichtersatzabgabe vom 12. Juni 1959.

Viele kantonale Stellen gehören nicht zu den im AHVG oder anderen Bundesgesetzen aufgeführten Stellen. Deshalb ist gemäss Art. 50e Abs. 3 AHVG eine systematische Verwendung der AHV-Nummer nur möglich, wenn ein kantonales Gesetz dies vorsieht. Zwar bestimmt Art. 96 Abs. 1 GG, dass der Kanton eine elektronische Personendatenplattform führen muss. Auf dieser Plattform werden alle Einwohnerregisterdaten geführt, wozu auch die AHV-Nummer gehört (vgl. Art. 6 des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006 [SR 431.02]). Diese Grundlage reicht aber nicht, um die AHV-Nummer systematisch verwenden zu können, selbst wenn diese nur für die Datenverknüpfung herangezogen wird und für die Datenbezüger nicht sichtbar ist.

2. Geplante Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden)

Der Bund ist daran, das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu ändern. Die Vorlage des Bundes bezweckt, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden nicht mehr für jede neue systematische Verwendung der AHV-Nummer eine spezifische gesetzliche Grundlage benötigen, sondern generell dazu ermächtigt sind, die AHV-Nummer systematisch zu verwenden. Im November 2018 wurde das Vernehmlassungsverfahren eröffnet und am 30. Oktober 2019 wurde die Vorlage beim Parlament eingereicht. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat die Vorlage am 19. Mai 2020 angenommen. Am 10. Juni 2020 hat der Ständerat als Erstrat der Vorlage mit 37 zu 5 Stimmen und einer Enthaltung zugestimmt.

Würde man darauf warten, bis der Bund eine solche gesetzliche Grundlage geschaffen hat, könnten einige wichtige Projekte wie z. B. die Einführung von eUmzug im Kanton Schaffhausen bis dahin nicht realisiert werden.

Damit die kantonalen Dienststellen sowie die Gemeinden die Personendaten in hoher Qualität von der kantonalen Personendatenplattform automatisiert in ihre Anwendersysteme beziehen können, ist zum Datenabgleich die Verwendung der AHV-Nummer notwendig. Dafür soll mit einer Anpassung des Gemeindegesetzes die nötige formalgesetzliche Grundlage geschaffen werden.

3. Regelung in anderen Kantonen

Einige Kantone haben bereits eine gesetzliche Grundlage zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer geschaffen, wobei unterschiedliche Ansätze gewählt wurden.

Der Kanton Aargau hat eine sehr weitgehende Regelung. Dort dürfen alle öffentlichen Organe die AHV-Nummer zur Erfüllung ihrer Aufgaben verwenden und haben die Berechtigung, auf die AHV-Nummer zuzugreifen.

Andere Kantone sind restriktiver. In den Kantonen Zürich und Thurgau wurde die Regelung so ausgestaltet, dass die AHV-Nummer lediglich für die Datenverknüpfung verwendet werden darf. Sie wird für den Abgleich der Personendaten herangezogen, damit bei einem Datenbezug resp. bei einer Datenlieferung von der Personendatenplattform in ein Anwendersystem eine Person eindeutig identifiziert werden kann. Die Datenverknüpfung ist für den Datenbezüger nicht erkennbar.

Die im Kanton Schaffhausen angestrebte Lösung richtet sich nach dem von den Kantonen Zürich und Thurgau gewählten restriktiven Ansatz.

4. Inhaltliche und technische Umsetzung im Kanton Schaffhausen

Mit der vorgesehenen Regelung wird gewährleistet, dass die Personen in den Datensammlungen der jeweiligen Datenbezüger (z.B. Viacar, Capitastra, Tutoris etc.) eindeutig den Personen der kantonalen Personendatenplattform (GERES) zugeordnet und Änderungen in den kommunalen Einwohnerregistern via Personendatenplattform automatisiert den Drittsystemen gemeldet werden können. Dabei wird die AHV-Nummer lediglich für die Datenverknüpfung verwendet und sie ist für die Nutzer nicht einsehbar.

Nur bei einem Datensatz, der nicht eindeutig einer Person zugeordnet werden kann, ist eine manuelle Zuordnung erforderlich. Dies hat durch eine Person bei der Dienststelle zu erfolgen, d.h. durch eine Person, die mit dem Drittsystem arbeitet. Für diese Person ist die AHV-Nummer zwar sichtbar, dies aber nur bei den Datensätzen, die beim automatischen Abgleich nicht eindeutig einer Person zugeordnet werden können. Insgesamt handelt es sich lediglich um wenige Fälle. Die einzelnen

Nutzer bei den Drittsystemen haben somit keinen generellen Zugriff auf die AHV-Nummer, soweit ihnen dies nicht durch eine spezialgesetzliche Regelung ohnehin gestattet ist. Mit dieser Regelung wird der gleiche Ansatz wie in den Kantonen Zürich und Thurgau gewählt.

Die technische Umsetzung sieht wie folgt aus: Für einen erstmaligen Datenabgleich zwischen den Daten der Personendatenplattform GERES und den Daten beim Drittsystem (z.B. Viacar, Capitastra, Tutoris) wird die AHV-Nummer benutzt, um die Personendaten der beiden Register mittels eines technischen Schlüssels zu verknüpfen. Dies erfolgt vom Nutzer verborgen im Hintergrund, und zwar im sogenannten Personenindex (PIX). Nach dem erstmaligen Datenabgleich kann bei einem späteren Datentransfer die Person durch das System eindeutig identifiziert werden. Eine Umzugsmeldung einer Person erfolgt dann über das Einwohnerregister an die Personendatenplattform und von dort ins Drittsystem (z.B. Viacar, Capitastra, Tutoris). Auch dann ist die PIX-Oberfläche und damit auch die AHV-Nummer für die Mitarbeitenden der Dienststelle nicht einsehbar (Ausnahme bei Datensätzen, die nicht eindeutig zugeordnet werden können). Die AHV-Nummer verlässt auch den Server der Personendatenplattform GERES nicht. Damit wird verhindert, dass die Datenbezüger eine nicht zulässige eigene Verknüpfung mit der AHV-Nummer vornehmen können.

Der Nutzen besteht darin, dass mit dem oben erwähnten technischen Schlüssel Mutationen automatisch an das Drittsystem weitergeleitet werden können, sofern die entsprechenden Berechtigungen gegeben sind. Zieht z. B. eine Person, welche einen Führerausweis besitzt, von Beringen nach Schaffhausen, so fließt die neue Adresse automatisch ins System Viacar beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt ein. Die Adresse wird damit automatisch – ohne explizite Meldung – geändert und muss nicht mehr manuell eingegeben werden.

5. Datenschutz

Der kantonale Datenschutzbeauftragte hat sich bereits mehrmals kritisch zur Verwendung der AHV-Nummer geäußert. Im Zusammenhang mit dem Abgleich von Datensätzen von Drittsystemen mit den auf der Personendatenplattform GERES hinterlegten Daten hat er darauf hingewiesen, dass die Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator nur möglich sei, wenn eine formalgesetzliche kantonale Regelung vorliege (vgl. Art. 50e Abs. 3 AHVG).

Dieses Anliegen wird hiermit aufgenommen. Damit können im Kanton Schaffhausen zur Vereinfachung der administrativen Abläufe Register miteinander abgeglichen werden, ohne dass die Nutzer die dabei zur Anwendung kommende AHV-Nummer einsehen können.

6. Finanzielle / Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

Durch den automatisierten Abgleich von Datensammlungen entfallen aber Nachforschungen nach Adressen und es können Portokosten für fehlerhafte Zustellungen eingespart werden. Der Vorteil besteht somit in erster Linie in der einfacheren, rascheren und zuverlässigeren Verarbeitung von administrativen Abläufen, welche letztlich auch den Einwohnerinnen und Einwohnern des ganzen Kantons zu Gute kommen.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen auf die Vorlage einzutreten und der im Anhang beigefügten Gesetzesänderung zuzustimmen.

Schaffhausen, 30. Juni 2020

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Martin Kessler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Änderung vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gemeindegesezt vom 17. August 1998 wird wie folgt geändert:

Marginale zu Art. 96

Personendatenplattform; Bezüger und Datenverknüpfung

Art. 96 Abs. 5

⁵ Zum Abgleich der Daten einer Person kann auf der kantonalen Personendatenplattform der Personenidentifikator der Datensammlung des jeweiligen Datenbezügers als technisches Hilfsmittel geführt und der entsprechenden AHV-Nummer zugeordnet werden. Die Verknüpfung darf für die Datenbezüger nicht erkennbar sein.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: