



Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (EG RHG)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 26. November 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Änderung des EG RHG und erstatten Ihnen dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	In Kürze	1
2.	Kommentar zu den Bestimmungen des revidierten EG RHG	2
3.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	12
4.	Inkrafttreten	14
5.	Finanzielle Auswirkungen	14
6.	Anpassung von Leistungsaufträgen	15
7.	Zeitplan	15
8.	Antrag.....	15

1. In Kürze

Der Kanton Zug löst das bisherige Register für die Zentrale Personenkoordination (ZPK) durch zwei neue, zukunftsfähige Register ab, eines für natürliche Personen und eines für juristische Personen. Diese neuen kantonalen Personenregister basieren unter anderem auf der Softwarelösung GERES, welche bereits bei 18 Kantonen produktiv im Einsatz ist. Diese Ablösung bedingt Anpassungen am geltenden EG RHG.

Die neuen kantonalen Personenregister vereinfachen den Datenaustausch zwischen den Behörden und stellen die Grundlagen für die statistischen Aufgaben des Bundes, des Kantons und der Gemeinden bereit. Der Datenaustausch zwischen Gemeinden, Kantonsbehörden und Bundesstellen dient der Erfüllung einer Vielzahl öffentlicher Aufgaben in den Bereichen Sicherheit, Steuern, Militär, Zivilstandswesen, Strassenverkehr, Schulen etc. und ist Voraussetzung für ein effizientes Verwaltungshandeln.

Ausgangslage und Handlungsbedarf

Seit Ende der 90er Jahre verfügt der Kanton Zug mit dem Register für die Zentrale Personenkoordination (ZPK) über eine technische Lösung für die Personenidentifikation, -koordination und den Datenaustausch zwischen den Organen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden. Seit jeher liefern die gemeindlichen Einwohnerregister und die Steuerverwaltung Daten an die ZPK.

Die ZPK muss abgelöst werden, da sie den heutigen technischen Anforderungen nicht mehr entspricht und die dafür benötigte Infrastruktur Ende 2020 nicht mehr gewartet werden wird. Im April 2017 hat sich der Regierungsrat in einer offenen Ausschreibung gemäss GATT/WTO-Abkommen für die Nachfolgelösung GERES der Firma Bedag Informatik AG entschieden. GERES ist bereits bei 18 Kantonen im Einsatz.

Gegenstand des revidierten EG RHG

Das heutige EG RHG ist seit dem 1. Januar 2009 in Kraft und regelt bereits heute den Datenaustausch zwischen Kanton und Gemeinden sowie zwischen den Einwohnergemeinden untereinander. Da die bisherige ZPK durch GERES abgelöst wird, müssen im EG RHG verschiedene Begriffe angepasst werden. Die datenschutzrechtlichen Vorgaben werden verdeutlicht und Verfahrensabläufe präzisiert. Im Bereich der Einwohnerregister werden bestehende Lücken geschlossen, erforderliche Anpassungen infolge zwischenzeitlich eingetretener Gesetzesänderungen (z. B. Kindes- und Erwachsenenschutzrecht) vorgenommen und den Einwohnergemeinden als Datenlieferanten mehr Rechte eingeräumt. Zudem wird eine explizite gesetzliche Grundlage für die Führung von Daten juristischer Personen geschaffen.

Der Regierungsrat schlägt eine Totalrevision des EG RHG vor, da die geänderten Bestimmungen schlecht in den Aufbau des geltenden Erlasses passen, so dass eine Neugliederung angezeigt erscheint. Durch die Totalrevision kann der Erlass verständlicher und systematischer gestaltet werden.

Die Revision des EG RHG erfolgte in enger Zusammenarbeit mit der Datenschutzstelle des Kantons Zug, der Geschäftsführung der Interessengemeinschaft Gemeindeinformatik Zug (IGI ZUG) und der Einwohnerkontrolle der Stadt Zug.

Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe

Die Anpassungen des EG RHG bedingen auch Änderungen an der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 3. März 2009 (Verordnung zum EG RHG; BGS 251.12). Auch diese Revision erfolgt unter Einbezug der Datenschutzstelle des Kantons Zug, der IGI ZUG und der Einwohnerkontrolle der Stadt Zug.

2. Kommentar zu den Bestimmungen des revidierten EG RHG

Kapitel 1: Allgemeines

§ 1 Gegenstand

Artikel 65 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) erlaubt dem Bund, auf die Führung amtlicher Register Einfluss zu nehmen, damit die Bundesstatistik einheitliche und vergleichbare Daten bereitstellen kann. Zur Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Register (Registerharmonisierungsgesetz; RHG; SR 431.02) erlassen. Dieses Bundesgesetz regelt den minimalen Inhalt der Einwohnerregister, welche die Kantone führen müssen. Sodann verpflichtet es die Kantone, dem Bund die Daten der Einwohnerregister in harmonisierter, das heisst gleichartiger Form zur Verfügung zu stellen.

Das EG RHG enthält die für den Vollzug des RHG notwendigen Ausführungsbestimmungen und bildet die rechtliche Grundlage für den Aufbau, die Organisation und den Betrieb der kantonalen Personenregister.

Kapitel 2: Kantonale Personenregister

§ 2 Zweck

Die kantonalen Personenregister erfüllen mehrere Zwecke. Zunächst vereinfachen sie den Datenaustausch zwischen Bund, Kanton und Gemeinden und ermöglichen damit auch die Harmonisierung der Daten der angeschlossenen Register, indem ein zentraler Datenbestand geschaffen wird. Sodann bilden sie die Grundlage für statistische Aufgaben, welche Bund, Kantone und Gemeinden zu erfüllen haben.

Der Begriff der Gemeinden wurde bewusst offen gehalten. So sind nicht nur die Einwohnergemeinden, sondern auch die Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden als Datenbezügler denkbar. Dazu müssen sie jedoch gesetzlich ermächtigt werden (siehe dazu § 6).

Das vorliegende Gesetz schafft keine solche gesetzliche Grundlage für einen Datenbezug. Wie für alle anderen Datenbezügler gilt also auch für die Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden, dass der Datenbezug nur gestützt auf eine separate gesetzliche Grundlage möglich ist. Bisher war der Zweck in mehreren Paragraphen geregelt. Neu erfolgt eine Zusammenfassung in einem einzigen Paragraphen. Insbesondere entfällt der Zweck, die Gemeinden über einen bevorstehenden Zuzug einer natürlichen Person zu informieren, da die entsprechenden Daten der Einwohnerregister seit der Einführung von NEST im Jahr 2016 direkt via sedex¹ und nicht mehr via ZPK- bzw. kantonale Personenregister übermittelt werden.

§ 3 Voraussetzungen für das Führen von Personendaten in den Personenregistern

Daten dürfen in den kantonalen Personenregistern nur dann geführt werden, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht (Grundsatz des Gesetzmässigkeitsprinzips). Noch höhere Anforderungen werden an das Bearbeiten von besonders schützenswerten Personendaten gestellt. Dafür wird ein Gesetz im formellen Sinne benötigt. Dieser Eckpfeiler des Datenschutzes (vgl. § 5 Datenschutzgesetz vom 28. September 2000; BGS 157.1) wird aufgrund seiner Wichtigkeit explizit im Gesetz verankert.

§ 4 Inhalt der kantonalen Personenregister

§ 4 Abs. 1 Ziff. 1

In den kantonalen Personenregistern werden Personendaten natürlicher Personen geführt, die ihren Aufenthalt oder ihre Niederlassung im Kanton Zug haben oder hatten. Die Daten letzterer Personen benötigt zum Beispiel die Steuerverwaltung, damit diesen bei einem Wiederzuzug die gleiche PersID (Personenidentifikationsnummer) wie vor dem Wegzug zugeordnet werden kann.

§ 4 Abs. 1 Ziff. 2

Mit Abs. 1 Ziff. 2 wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit in den kantonalen Personenregistern Daten von juristischen Personen und Personengesellschaften geführt werden können (z. B. Unternehmens-Identifikationsnummer [UID], Name, Adresse). Bereits heute werden im Register für die Zentrale Personenkoordination (ZPK) gestützt auf § 110^{bis} Abs. 1 des

¹ sedex steht für secure data exchange und ist eine Dienstleistung des Bundesamts für Statistik BFS. Die Plattform ist für den sicheren asynchronen Datenaustausch zwischen Organisationseinheiten konzipiert. sedex ist vergleichbar mit einem Postboten, der einen eingeschriebenen Brief überbringt.

Steuergesetzes (BGS 632.1) Daten über juristische Personen geführt. Bisher fehlte jedoch eine explizite gesetzliche Grundlage im EG RHG selbst.

§ 5 Datenübermittlung

§ 5 Abs. 1

In die kantonalen Personenregister können nicht nur Daten aus den gemeindlichen Einwohnerregistern übermittelt werden (§ 13 EG RHG), sondern auch Daten aus anderen amtlichen Registern, die durch Gesetz oder Verordnung noch bestimmt werden können.

§ 5 Abs. 2

Der bereits bisher geltende Grundsatz der Unentgeltlichkeit wird beibehalten. Die Organe (d. h. Behörden und Dienststellen) des Kantons und der Gemeinden dürfen also für die Zurverfügungstellung der Daten keine Gebühr verlangen.

Die kantonalen Personenregister können die Anforderungen an die Registerharmonisierung nur dann erfüllen, wenn ihnen inhaltlich korrekte Daten übermittelt werden. Dementsprechend weist Abs. 2 die Verantwortung für die inhaltliche Richtigkeit der Daten den datenliefernden Organen zu.

§ 5 Abs. 3

Die Formulierung lehnt sich an die Vorgaben in § 7 Abs. 1 Datenschutzgesetz an. Die Anforderungen an den Schutz vor unbefugter Kenntnisnahme oder Veränderung der Daten während des Übermittlungsvorgangs werden gemäss § 20 Abs. 1 Ziff. 4 durch das AIO nach Rücksprache mit der kantonalen Datenschutzstelle festgelegt.

§ 6 Datenbezug

In § 6 wird hervorgehoben, dass der Datenbezug aus den kantonalen Personenregistern für kantonale und gemeindliche Organe nur auf Basis und nach Massgabe gesetzlicher Bestimmungen zulässig ist. So muss nach **§ 6 Abs. 1** der Datenbezug entweder gesetzlich ausdrücklich vorgesehen (siehe z. B. § 110^{bis} Steuergesetz [BGS 632.1]) oder vom Regierungsrat gestützt auf die Verordnung über das Bewilligungsverfahren für den elektronischen Datenaustausch vom 24. Juni 2008 (Online-Verordnung; BGS 157.22) bewilligt worden sein. Die Kosten für allfällige Schnittstellen auf Bezügerseite trägt das bezugsberechtigte Organ.

§ 6 Abs. 2

Sowohl im Rahmen von Gesuchen gemäss Online-Verordnung als auch beim Vorliegen allenfalls nicht detaillierter gesetzlicher Grundlagen muss dafür gesorgt werden, dass nur diejenigen Daten bezogen werden, die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben erforderlich sind, und nicht etwa mehr. Dieses im Verwaltungsrecht allgemeingültige Verhältnismässigkeitsprinzip wird explizit erwähnt, da die kantonalen Personenregister umfangreiche Personendaten enthalten und deshalb auf den Schutz der Persönlichkeitsrechte besonderes Augenmerk gelegt werden muss.

§ 6 Abs. 3

Die datenliefernden Organe dürfen alle von ihnen gelieferten Daten von den kantonalen Personenregistern unentgeltlich wieder beziehen. Sodann dürfen die Einwohnerdienste auch die von anderen Einwohnerdiensten gelieferten Daten beziehen. Dies ist relevant, wenn Personen von einer Gemeinde in eine andere Gemeinde umziehen. Die Zuzugsgemeinde muss in diesen Fällen nicht mehr alle Daten der zuziehenden Person neu aufnehmen, sondern kann die Daten von der Wegzugsgemeinde übernehmen.

§ 7 Datenbekanntgabe

Die Bekanntgabe von Daten durch die Kantone und Gemeinden an den Bund sind grundsätzlich in den jeweiligen Bundeserlassen geregelt (z. B. Art 14 RHG oder Art. 69g Bundesgesetz über Radio und Fernsehen [SR 784.40]).

§ 8 Verfahren für Datenbezug und Datenbekanntgabe

§ 8 Abs. 1 Ziff. 1

Daten können in Form von Einzelabfragen über eine Benutzeroberfläche (Webportal, Graphical User Interface) bezogen bzw. bekanntgegeben werden. So verfügt z. B. die kantonale Steuerverwaltung über einen elektronischen Zugriff im Abrufverfahren mittels Einzelabfragen, um die Aktualität einzelner Adressen für die Zustellung von Steuerunterlagen überprüfen zu können (**Ziff. 1.1.**)

Darüber hinaus können Daten mittels Webservice zur Verfügung gestellt werden. Der Webservice stellt eine direkte Kommunikation zwischen zwei Anwendungen sicher (**Ziff. 1.2.**)

Es können auch Datenauszüge zur Verfügung gestellt werden, welche periodisch im Dauerauftrag aufbereitet und als Export-Dateien (Datenpakete) bezogen bzw. geliefert werden. Ein Beispiel ist der Datenbezug durch die Serafe AG, welche diese Daten zur Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren gemäss Art. 69g des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen benötigt (**Ziff. 1.3.**)

§ 8 Abs. 1 Ziff. 2

Im Auftrag der Datenlieferanten (z. B. der Gemeinden) können Auszüge, d. h. Datenpakete, für konkrete Anfragen im Einzelfall erstellt werden.

§ 8 Abs. 2

Abs. 2 wurde bewusst offen formuliert, um künftige Entwicklungen im Bereich der Authentisierungsverfahren ohne Gesetzesänderung nachvollziehen zu können. Die Erarbeitung der Anforderungen an das Authentisierungsverfahren erfolgt nach Rücksprache mit der Datenschutzstelle durch das AIO (§ 20 Abs. 1 Ziff. 2 und 4). Die IKG (Informatikkonferenz Kanton-Gemeinden) genehmigt das Authentisierungsverfahren (§ 19 Abs. 1 Ziff. 6).

Kapitel 3: Datenschutz

§ 9 Auskunfts- und Einsichtsrecht

Das Auskunfts- und Einsichtsrecht der betroffenen Personen aus bzw. in die kantonalen Personenregister richtet sich nach den §§ 12 ff. Datenschutzgesetz (BGS 157.1).

§ 10 Datensperre und Auskünfte an Private

§ 10 Abs. 1

Datensperre bzw. Sperrvermerk sind Begriffe aus dem Datenschutzgesetz. Ihre Bedeutung wird im Folgenden am Beispiel der Einwohnerkontrollen aufgezeigt: Nach § 8 Datenschutzgesetz können Privatpersonen oder -unternehmen von den Einwohnerkontrollen der Gemeinden Auskunft über andere Privatpersonen verlangen. Auf Anfrage gibt die Einwohnerkontrolle etwa die Adresse, das Geburtsdatum oder den Zivilstand bekannt. Mit einer *Datensperre* können Personen verlangen, dass ihre Daten nur an andere *Organe* (d. h. Behörden und Dienststellen), *nicht aber an Private* bekanntgegeben werden.

Besteht auf Daten einer Person ein Sperrvermerk, muss dieser Sperrvermerk auch im kantonalen Personenregister geführt werden. Er ist auch für datenbeziehende Organe aus diesen Registern zwingend. Die datenbeziehenden Organe sind demzufolge verpflichtet, die Datensperre in ihrer Fachanwendung zu führen und diese sichtbar anzuzeigen. So wird sichergestellt, dass der Sperrvermerk auf den Daten bleibt.

Diese (bisher in § 11 EG RHG geregelte) Weiterführung der Datensperre wurde lediglich sprachlich angepasst, inhaltlich aber nicht geändert. Auf die Angabe der genauen Rechtsgrundlage («§ 9 Datenschutzgesetz») wurde verzichtet, um Anpassungen im Falle einer Änderung des Datenschutzgesetzes zu vermeiden.

§ 10 Abs. 2

Wie unter § 10 Abs. 1 beschrieben, erteilen die Einwohnerdienste der Gemeinden auf Anfrage Auskünfte (z. B. die Adresse) über Personen, wenn diese Daten nicht mit einer Datensperre versehen sind. Dabei handelt es sich um Daten aus den Einwohnerregistern der Gemeinden. § 10 Abs. 2 hält fest, dass dies für die kantonalen Personenregister nicht gilt: Aus diesen werden in keinem Fall Daten an Private bekanntgegeben. Diese Kompetenz haben weiterhin nur die Einwohnerdienste.

Dies ist an sich selbstverständlich, denn es gilt der Grundsatz, dass Daten nur bekanntgegeben werden, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht (§ 5 Datenschutzgesetz [BGS 157.1]). Da in den kantonalen Personenregistern jedoch grosse Datenmengen vorhanden sind, muss im EG RHG auch der Schutz der Persönlichkeitsrechte angemessen berücksichtigt werden. Damit keine Unsicherheiten über die Bekanntgabe von Personendaten an Private entstehen, wird nun klargestellt, dass keinerlei Bekanntgaben an Private zulässig sind.

§ 11 Datenlöschung in den kantonalen Personenregistern

Diese Norm bezieht sich nur auf Daten von Personen, die im Kanton keine Niederlassung und keinen Aufenthalt mehr haben. Die Pflicht zur Löschung der Daten dieser Personen nach einer angemessenen Zeit ergibt sich aus dem im Verwaltungsrecht allgemeingültigen Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Pflicht zur Löschung betrifft jedoch nur die Daten im kantonalen Personenregister, nicht die Daten in den Informatikanwendungen der datenliefernden Organe.

Es ist nicht Aufgabe der kantonalen Personenregister, Aufbewahrungsfristen einzuhalten und Personendaten zu historisieren. Die kantonalen Personenregister dienen lediglich dazu, den Datenaustausch zwischen verschiedenen Akteuren zu vereinfachen (vgl. § 2). Aufbewahrungs- und Historisierungspflichten sind allenfalls in den gesetzlichen Grundlagen für die Register der datenübermittelnden Organe vorgesehen.

§ 12 Auflösung der kantonalen Personenregister

Wenn die kantonalen Personenregister einmal aufgelöst werden sollten, werden die Daten nur in diesen Registern gelöscht. In den Informatikanwendungen, welche sie geliefert haben, bleiben sie erhalten.

Kapitel 4: Einwohnerregister

§ 13 Elektronische Registerführung

§ 13 Abs. 1

Diese Bestimmung (bisher § 2) wurde nicht geändert.

§ 13 Abs. 2

Mit der Einwohnerkontrolllösung NEST (eingeführt im Jahr 2016) ist die Anwendungsverantwortung vom Kanton auf die Einwohnergemeinden übergegangen. Die entsprechenden Kosten fallen daher nicht mehr beim Kanton, sondern bei den Einwohnergemeinden an, weshalb der Begriff «kantonale Kosten» durch den Begriff «Kosten» ersetzt werden muss. § 13 hält fest, dass sich der Kanton an diesen Kosten zu 60 Prozent und die Einwohnergemeinden zusammen zu 40 Prozent beteiligen. Der Verteilschlüssel unter den Gemeinden regelt sich usanzgemäss nach der ständigen Wohnbevölkerung. Der Begriff «notwendige Informatikmittel und Informatikdienste» umfasst nicht nur die Kosten für die Hard- und Software, sondern auch die Kosten für die anwendungsverantwortliche Person.

§ 13 Abs. 3

In § 13 Abs. 3 wird festgehalten, welche Daten in den Einwohnerregistern geführt werden dürfen. Dies sind zunächst die Daten nach den Vorgaben des Registerharmonisierungsgesetzes (SR 431.02), d. h. unter anderem Vorname, Adresse und Zivilstand (vgl. Art. 6 Registerharmonisierungsgesetz).

Die Angaben betreffend Vormundschaft, Beistandschaft bzw. Vorsorgeauftrag werden sodann benötigt, weil die Handlungsfähigkeit von Personen unter Vormundschaft, Beistandschaft oder mit Vorsorgeauftrag eingeschränkt ist. Bei erwachsenen Personen hat die eingeschränkte Handlungsfähigkeit zum Beispiel Einfluss auf das Stimmrecht, bei Kindern auf die gesetzliche Vertretung.

Gemäss § 40 des Gesetzes über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994 (BGS 722.21) sind Männer und Frauen zwischen 20 und 48 Jahren mit Wohnsitz im Kanton Zug feuerwehrpflichtig. Mit der Entbindung von der Feuerwehrlpflicht können auch Angaben zur Gesundheit bearbeitet werden. Dabei handelt es sich um besonders schützenswerte Personendaten, die eine Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn erfordern.

Auf Gesetzesstufe werden nur besonders schützenswerte Personendaten aufgeführt. Alle übrigen in den Einwohnerregistern geführten Personendaten, für welche nicht bereits eine gesetzliche Grundlage im RHG des Bundes besteht, werden in der Verordnung zum EG RHG aufgeführt.

§ 14 Bestimmung und Nachführung von Wohnungsidentifikatoren

Die bisherigen §§ 3 und 4 wurden begrifflich präzisiert und zusammengeführt, ohne dass inhaltliche Anpassungen vorgenommen wurden.

§ 15 Physische Wohnungsnummer

Abs. 1 dieser Bestimmung (bisheriger § 5) wurde sprachlich an Art. 8 RHG angepasst.

Kapitel 5: AHV-Versichertennummer

§ 16 AHV-Versichertennummer

Diese Norm wurde nicht geändert, sondern nur von § 8 nach § 16 verschoben.

Nach Art. 50e des Gesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) können Stellen und Institutionen, die mit dem Vollzug von kantonalem Recht betraut sind, die AHV-Nummer zur Erfüllung ihrer Aufgaben systematisch verwenden, wenn die Bedingungen des Bundesrechts erfüllt sind. Die Stellen und Institutionen müssen technische und organisatorische Massnahmen treffen, damit die Versichertennummer nicht missbräuchlich verwendet wird. Sodann führt die Zentrale Ausgleichsstelle ZAS eine Liste der Stellen und Institutionen, welche die Versichertennummer systematisch verwenden (vgl. Art. 50g AHVG, SR 831.10).

Kapitel 6: Zuständigkeiten

§ 17 Regierungsrat

Diese Norm regelt die Kompetenzen des Regierungsrats als Verordnungsgeber.

§ 17 Abs. 1 Ziff. 1

Nach § 5 EG RHG können nicht nur Daten aus den gemeindlichen Einwohnerregistern in die kantonalen Personenregister übermittelt werden, sondern auch Daten aus anderen durch Gesetz oder Verordnung bestimmten amtlichen Registern.

§ 17 Abs. 1 Ziff. 2

Personenidentifikatoren sind zum Beispiel Name, Vorname, Geburtsdatum in Kombination mit der AHV-Versichertennummer.

§ 17 Abs. 1 Ziff. 3

Ein Identifikator, mit dem die datenbeziehenden Organe die Daten der juristischen Personen und Personengesellschaften in ihren Datensammlungen mit den entsprechenden Daten aus den kantonalen Personenregistern abgleichen können, ist die Unternehmensidentifikationsnummer (UID).

§ 17 Abs. 2

Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen finden sich unter dem Titel «3. Meldeverfahren bei der Einwohnerkontrolle» bzw. in § 5 ff. der geltenden Verordnung zum EG RHG.

§ 18 Zuständige Direktion

Nach Art. 9 RHG bestimmen die Kantone eine Amtsstelle, die für die Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Harmonisierung der Einwohnerregister der Gemeinden zuständig ist. Im Kanton Zug ist dies die Fachstelle Statistik, die der Gesundheitsdirektion angegliedert ist.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) schliesst mit der gemäss Art. 9 RHG zuständigen kantonalen Stelle alle drei Jahre eine Organisationsvereinbarung ab, die die konkreten Aufgaben dieser Stelle auflistet. Danach hat die Fachstelle Statistik im Wesentlichen folgende Aufgaben im Bereich «Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Harmonisierung» zu erfüllen:

Sicherstellung der Merkmalsharmonisierung der Einwohnerregister

In Art. 4 RHG wird dem BFS der Auftrag erteilt, «regelmässig einen amtlichen Katalog der Merkmale» zu veröffentlichen, in dem die Harmonisierungsregeln für einzelne Merkmale aus Personenregistern, insbesondere aus Einwohnerregistern, dargestellt sind (Beispiel: Wenn eine Gemeinde Männer und Frauen als «m» und «w» codiert, eine andere Gemeinde aber als «1» und «2», sind die Merkmale nicht harmonisiert. Eine Harmonisierungsregel sorgt dafür, dass alle Gemeinden Männer und Frauen einheitlich codieren). Die Fachstelle Statistik hat dafür zu sorgen, dass die Daten dem minimalen Inhalt gemäss Art. 6 RHG entsprechen und die Harmonisierungsregeln respektiert werden.

Koordination der Qualitätskontrolle der Führung der Einwohnerregister, Gebäude- und Wohnungsregister

Damit die Anforderungen an die Qualität der gelieferten Daten erfüllt werden, betreibt das BFS gemäss Art. 10 RHV (Registerharmonisierungsverordnung, SR 431.021) einen Validierungsservice. Dieser Service dient der Fachstelle Statistik als Mittel zur Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung.

Überwachung der vierteljährlichen Datenlieferungen an den Bund und der Fristeinholung

Die Fachstelle Statistik hat dafür zu sorgen, dass die dem BFS gelieferten Daten vollständig sind. Sie ist zuständig für die Initialisierung der Datenlieferungen und stellt die Überwachung und Betreuung sicher. Falls nötig mahnt sie säumige Datenlieferanten.

§ 18 EG RHG bezieht sich somit *nicht* auf die kantonalen Personenregister. Für deren Betrieb, Qualität und Sicherheit ist das AIO verantwortlich (vgl. § 20 EG RHG).

§ 19 Informatikkonferenz Kanton-Gemeinden (IKG)

Die IKG besteht aus je einer stimmberechtigten Vertretung pro Einwohnergemeinde (i.d.R. das Gemeinde- oder Stadtratsmitglied, welches für die Informatik zuständig ist), einer stimmberechtigten Vertretung des Kantons (Finanzdirektorin bzw. Finanzdirektor) sowie je einer Vertretung der IGI Zug und des AIO (Amtsleiterin bzw. Amtsleiter oder Stellvertretung) mit beratender Stimme (Ziff. 5.1 der zwischen dem Kanton Zug und den Einwohnergemeinden des Kantons Zug abgeschlossenen Grundsatzvereinbarung betreffend Zusammenarbeit in der Informatik vom 14. November 2018 [Grundsatzvereinbarung]). AIO und IGI Zug können bei Bedarf Fachspezialisten beiziehen, welche beratende Stimme erhalten. Die neue Zuständigkeitsregelung in § 18 berücksichtigt, dass der grösste Teil der Personendaten der natürlichen Personen in den kantonalen Personenregistern von den Einwohnergemeinden geliefert wird.

§ 19 Abs. 1 Ziff. 1

Das AIO erarbeitet nach Rücksprache mit der kantonalen Datenschutzstelle (§ 20 Abs. 1 Ziff. 2) die Anforderungen an den Datenschutz und die Datensicherheit, welche die kantonalen Personenregister in Bezug auf die Personendaten aus den Einwohnerregistern erfüllen müssen. Die Verabschiedung erfolgt durch die IKG.

§ 19 Abs. 1 Ziff. 2

Die Regeln bzw. Qualitätsmerkmale zur Prüfung der Personendatenlieferungen aus den Einwohnerregistern werden in einer Dienstleistungsvereinbarung zwischen den Einwohnergemeinden und dem AIO festgehalten. Die Dienstleistungsvereinbarung wird gemäss Ziff. 1e der Grundsatzvereinbarung durch die Arbeitsgruppe IKG (ARG IKG) erarbeitet und von der IKG verabschiedet. Die ARG IKG besteht gemäss Ziffer 6.1 der Grundsatzvereinbarung aus der für

die Kundenbetreuung der Gemeinden zuständigen Person des AIO (Vorsitz), der Amtsleitung des AIO oder deren Stellvertretung, der Präsidentin bzw. dem Präsidenten der IKG und der Geschäftsführung der IGI ZUG.

§ 19 Abs. 1 Ziff. 3

Diese Bestimmung bezieht sich auf § 11 und § 12 des EG RHG. Bei der Datenlöschung gemäss § 11 geht es um die Löschung von Daten nach einer bestimmten Zeit, bei § 12 geht es um die Löschung des gesamten in den kantonalen Personenregistern enthaltenen Datenbestands bei deren Auflösung.

§ 19 Abs. 1 Ziff. 4

Die in Ziff. 4 erwähnten Rechte der Betroffenen sind in den §§ 13 – 17 Datenschutzgesetz abschliessend umschrieben (Auskunfts- und Einsichtsrecht sowie Ansprüche bei widerrechtlichem Bearbeiten von Daten). Gesuche um Auskunft und Einsicht sowie Gesuche betreffend Ansprüche aus widerrechtlichem Bearbeiten von Daten können gemäss Datenschutzgesetz sowohl bei dem für den Betrieb der kantonalen Personenregister zuständigen Organ (AIO) als auch bei den datenliefernden Organen (z. B. Einwohnergemeinden) gestellt werden. Deshalb muss die IKG die Zusammenarbeit des AIO und der datenliefernden Organe bei solchen Gesuchen regeln. Ziel muss dabei sein, die Ansprüche der Betroffenen (z. B. Berichtigungsansprüche) sowohl bezüglich der kantonalen Personenregister als auch der Datenbestände der datenliefernden Organe sicherzustellen. Ein Beispiel für eine Regelung könnte etwa sein, dass das AIO das Gesuch an die zuständigen Einwohnerdienste weiterleitet, wenn es selbst nicht feststellen kann, ob ein Berichtigungsanspruch besteht.

§ 19 Abs. 1 Ziff. 5

Einerseits müssen unter anderem Datensperren, die für Personendaten in den Einwohnerregistern gemäss § 9 Datenschutzgesetz errichtet wurden, in die kantonalen Personenregister übernommen werden. Andererseits muss das AIO sicherstellen, dass diese Datensperren an die Bezüger von Personendaten aus den kantonalen Personenregistern weitergeleitet werden (siehe Erläuterungen zu § 10). Die IKG genehmigt das vom AIO erarbeitete Verfahren.

§ 19 Abs. 1 Ziff. 6

Siehe dazu auch die Ausführungen zu § 8. Die Einwohnerdienste sind die wichtigsten Datenlieferanten für die natürlichen Personen in den kantonalen Personenregistern. Sie sollen via die Genehmigung der IKG überprüfen können, ob das AIO den Datenbezügern bedarfsgerechte Abrufverfahren zur Verfügung stellt. So sehen die Einwohnerdienste beispielsweise Bedarf für ein Abrufverfahren über ein Webportal.

§ 19 Abs. 1 Ziff. 7

Gemäss § 3 Abs. 2 der Online-Verordnung muss das Gesuch um Bewilligung des elektronischen Zugriffs auf Daten im Abrufverfahren (Online-Gesuche) eine Stellungnahme des für die Datensammlung verantwortlichen Organs enthalten. Da die meisten in den kantonalen Personenregistern geführten Daten von den Einwohnergemeinden geliefert werden, bedarf es deren Stellungnahme. Um nicht bei jedem Gesuch alle elf Einwohnergemeinden mit hohem Zeitverlust separat konsultieren zu müssen, wurde die entsprechende Verantwortlichkeit der IKG zugewiesen, in der alle elf Einwohnergemeinden vertreten sind. Die IKG hat gemäss Ziff. 7 der Grundsatzvereinbarung die Möglichkeit, zur Erfüllung dieser Aufgabe eine Fachgruppe einzusetzen.

§ 20 Zuständiges Amt

§ 20 Absatz 1

Damit bei einem allfälligen künftigen Wechsel der Zuständigkeiten keine Gesetzesänderung erforderlich ist, wird im Titel nur der Begriff «Zuständiges Amt» verwendet.

§ 20 Abs. 1 Ziff. 1

Ziff. 1 weist dem AIO die Verantwortlichkeit für den Betrieb der kantonalen Personenregister und für die Sicherheit der dafür notwendigen IT-Infrastruktur und Fachanwendungen zu.

§ 20 Abs. 1 Ziff. 2

Das AIO muss die gemäss Datenschutz- und Datensicherheitsvorgaben erforderlichen Unterlagen erstellen. Dazu gehören bspw. ein Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept mit Risikobeurteilung und Massnahmenkatalog und ein Zugriffsberechtigungskonzept. Die Datenschutzstelle überprüft diese Unterlagen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben gemäss § 19 Abs. 1 Bst. a und § 19a Datenschutzgesetz. Die notwendigen Unterlagen betreffend die Personendaten aus den Einwohnerregistern sind der IKG zur Kenntnis zu bringen und von dieser zu verabschieden (siehe § 19 Abs. 1 Ziff. 1).

§ 20 Abs. 1 Ziff. 3

Ziff. 3 weist dem AIO die Verantwortung für die Sicherheit der Personendaten in den kantonalen Personenregistern zu und damit unter anderem für deren Schutz vor unbefugter Kenntnisnahme, Veränderung, Fälschung oder Löschung.

§ 20 Abs. 1 Ziff. 4

Da es sich um technische Belange handelt, werden die Anforderungen an die Schnittstellen nicht mehr durch den Regierungsrat, sondern durch das AIO nach Rücksprache mit der Datenschutzstelle festgelegt. Aus demselben Grund werden auch die Anforderungen an die Formate der zu liefernden Daten (eCH-Standards) und die Kommunikationsmittel für die Datenübermittlungen vom AIO festgelegt.

§ 20 Abs. 1 Ziff. 5

Die Koordination und Verwaltung der Zugriffe auf Daten der kantonalen Personenregister umfasst die Erteilung, Änderung und Löschung von Berechtigungen gestützt auf gesetzliche Grundlagen oder bewilligte Online-Gesuche.

§ 20 Abs. 1 Ziff. 6

Bei der Qualitätskontrolle geht es um die Sicherstellung der Richtigkeit der Daten. Ferner geht es darum, doppelte Einträge und Daten zu vermeiden, welche keiner Person zugeordnet werden können. Die Sicherstellung der Datenqualität erfolgt durch standardisierte Regeln und Checks. Die Regeln zur Prüfung der Qualität der Personendaten aus den Einwohnerregistern werden zudem von der IKG verabschiedet (siehe § 19 Abs. 1 Ziff. 2).

§ 20 Abs. 2

Das AIO erstellt periodisch einen Bericht über den Betrieb der kantonalen Personenregister zu Händen der IKG und der zuständigen Direktion (§ 18). Da die zuständige Direktion bzw. die Fachstelle Statistik Koordinationsaufgaben im Bereich der Registerharmonisierung wahrnimmt, ist es sinnvoll, dass auch sie Einblick in diesen Bericht erhält.

Der Bericht enthält unter anderem Angaben zur Verfügbarkeit, zu Antwortzeiten, Anzahl Transaktionen und sicherheitsrelevanten Themen.

Kapitel 7: Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 21 Übergangsbestimmung

Mit Einführung der neuen Fachanwendung zum Betrieb der kantonalen Personenregister (GERES) entfällt die ZPK-Nummer als Personenidentifikator. Für diejenigen amtlichen Register, welche bisher die ZPK-Nummer führen durften (siehe § 1 und § 2 der Verordnung zum EG RHG), kann die Weiterführung der bisherigen ZPK-Nummern nützlich sein, um Geschäftsfälle historisch nachvollziehen zu können. Darüber hinaus müssen die bestehenden ZPK-Nummern bis zur vollständigen Migration der bestehenden Datenbezüge bzw. bis zu einer Erneuerung der Fachanwendungen, welche die ZPK-Nummern enthalten, beibehalten werden.

3. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Einwohnergemeinden, die Bürgergemeinden, die Kirchgemeinden, die Korporationen, die Datenschutzstelle und die im Kantonsrat vertretenen Parteien. Insgesamt gingen 23 Stellungnahmen ein. Die Vernehmlassungsteilnehmenden sind grundsätzlich einverstanden mit der Vorlage. Es wurden einige Änderungsanträge gestellt und Bemerkungen angebracht.

Frage nach einer einheitlichen Software für das kantonale Personenregister und die Einwohnerregister

Die CVP fragt, warum keine einheitliche Software für das Personen- und das Einwohnerregister eingeführt wurde. Hilfreich wäre auch die Erfahrung der 18 Kantone, die ebenfalls mit GERES arbeiten.

Die Einwohnerregister und das kantonale Personenregister haben verschiedene Aufgaben. Die Software der Einwohnerkontrollen (NEST) ist darauf ausgerichtet, dass Daten richtig aufgenommen und eingegeben werden. Die kantonale Datenbank hingegen ist eine Plattform, welche den Datenaustausch zwischen verschiedenen Akteuren ermöglichen und erleichtern soll. Die Einwohnerregister und die kantonale Datenbank erfüllen damit verschiedene Aufgaben (Datenerfassung/Datenabfrage). Die jeweilige Software ist auf diese Aufgaben abgestimmt. Zurzeit ist auch keine Software erhältlich, welche für beide Aufgaben geeignet wäre. Die Erfahrung der anderen Kantone mit GERES kann der Kanton Zug nutzen: In der sogenannten GERES-Community tauschen sich die Verantwortlichen der Kantone aus.

Koordination mit der Revision des Datenschutzgesetzes

Die FDP merkt an, dass zurzeit die Änderung des Datenschutzgesetzes beraten werde. Die geplanten Gesetzesänderungen brächten zahlreiche Neuerungen mit sich, die in der vorliegenden Totalrevision nicht berücksichtigt worden seien, so zum Beispiel die beabsichtigte Aufhebung der Online-Verordnung.

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass das Datenschutzgesetz zurzeit im Kantonsrat beraten wird. Im Rahmen dieser Beratungen wird auch diskutiert, ob die Rechtsgrundlage für die Online-Verordnung (§ 7 Abs. 2 DSG) aufgehoben werden soll. Die Aufhebung der Rechtsgrundlage für die Online-Verordnung bedeutet für das EG RHG, dass der Datenbezug nur noch bei Vorliegen einer expliziten gesetzlichen Grundlage im jeweiligen Fachrecht (d.h. ausserhalb des EG RHG) möglich sein wird. Der pragmatische Ansatz der Online-Verordnung für den elektro-

nischen Datenbezug geht damit verloren. Da das EG RHG über eine hohe Dringlichkeit verfügt, kann jedoch nicht auf das Inkrafttreten der Änderung des Datenschutzgesetzes gewartet werden.

Klärung der Frage, wer die allfälligen Kosten für die Schnittstellen trägt

Die Einwohnergemeinden möchten klar festhalten, dass die Kosten für allfällige Schnittstellen vom bezugsberechtigten Organ zu tragen seien.

Der Hinweis wurde aufgenommen. Der vorliegende Bericht wurde deshalb bei § 6 (Seite 4) entsprechend ergänzt.

Zugang zu den Daten auch ohne gesetzliche Grundlage

Die katholischen Kirchgemeinden Baar, Oberägeri, Risch, Steinhausen und Walchwil sowie der Verband der Bürgergemeinden des Kantons Zug möchten § 6 dahingehend ändern, dass der Zugang zu den Personendaten auch ohne gesetzliche Grundlage möglich ist, wenn diese für die Wahrnehmung der Aufgaben unabdingbar sind.

Das EG RHG schafft keine gesetzliche Grundlage für einen Datenbezug. Für alle Datenbezügler gilt, dass der Datenbezug nur gestützt auf eine separate gesetzliche Grundlage im jeweiligen Fachrecht (z.B. § 110^{bis} Steuergesetz [BGS 632.1]) oder eine Online-Bewilligung möglich ist (§ 6).

Datenlöschung bei Personen, die im Kanton keine Niederlassung und keinen Aufenthalt mehr haben (§ 11)

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende beantragten eine Verlängerung bzw. eine Verkürzung der Frist zur Datenlöschung.

§ 11 bezieht sich nur auf Daten von Personen, die im Kanton keine Niederlassung und keinen Aufenthalt mehr haben. Die Pflicht zur Löschung der Daten dieser Personen ergibt sich aus dem im Verwaltungsrecht allgemein gültigen Verhältnismässigkeitsprinzip, an der Frist von zehn Jahren seit der letzten Änderung soll deshalb festgehalten werden. Die Pflicht zur Löschung betrifft jedoch nur die Daten im kantonalen Personenregister, nicht die Daten in den Informatikanwendungen der datenliefernden Organe.

Aufteilung der Kosten für die Einwohnerregister (§ 13 Abs. 2)

Die CVP regt an, die Kosten für die Einwohnerregister seien zu 100 % den Gemeinden zu überlassen, da der Kanton für die Führung des Personenregisters zuständig sei und die Gemeinden für das Einwohnerregister.

Die Aufteilung der Kosten hat sich bewährt. Die Bestimmung wird mit der Totalrevision nur insofern abgeändert, als der Begriff «kantonale Kosten» durch den Begriff «Kosten» ersetzt wurde.

Offene Formulierung der besonders schützenswerten Personendaten (§ 13 Abs. 3)

Die Einwohnergemeinden möchten § 13 Abs. 3 Ziff. 2 dahingehend ändern, dass die Norm offener formuliert wird, ohne die entsprechende Massnahme zu nennen.

Nach § 3 dürfen besonders schützenswerte Personendaten nur dann im kantonalen Personenregister geführt werden, wenn ein formelles Gesetz dies ausdrücklich vorsieht. Da sämtliche Daten aus den Einwohnerregistern in das kantonale Register gestellt werden, braucht es auch für die Einwohnerregister eine Grundlage in einem formellen Gesetz. Eine offene Formulierung würde gegen diesen Grundsatz verstossen. Der Regierungsrat lehnt eine solche Änderung ab.

Physische Wohnungsnummer (§ 15)

Die Einwohnergemeinden Baar, Cham, Hünenberg, Neuheim, Risch, Steinhausen, Unterägeri und Walchwil möchten § 15 streichen oder in einen anderen Erlass aufnehmen. Die Bestimmung sei sachfremd, bei den Wohnungsnummern handle es sich um Objekt- und nicht um Subjekt Daten.

Das EG RHG regelt nicht nur den Aufbau, die Organisation und den Betrieb der kantonalen Personenregister, sondern es vollzieht auch das RHG des Bundes (vgl. § 1 Gegenstand). Das RHG ermächtigt die Kantone in Art. 8, zur Bestimmung und Nachführung des Wohnungsidentifikators eine physische Wohnungsnummer einzuführen. Insofern ist die Bestimmung im EG RHG nicht sachfremd. Der Regierungsrat hält deshalb an § 15 fest.

Informatikkonferenz Kanton-Gemeinden (IKG, § 19)

Der Verband der Bürgergemeinden regt an, es sei wenigstens einer Vertretung der Bürgergemeinden Einsitz in die Informatikkonferenz zu gewähren.

Die IKG besteht gemäss Ziff. 5.1 der Grundsatzvereinbarung (Grundsatzvereinbarung zwischen dem Kanton Zug und den Einwohnergemeinden des Kantons Zug betreffend Zusammenarbeit in der Informatik vom 14. November 2018) aus je einer stimmberechtigten Vertreterin bzw. je einem stimmberechtigten Vertreter pro Einwohnergemeinde, einer stimmberechtigten Vertretung des Kantons (Finanzdirektorin bzw. Finanzdirektor) sowie einer Vertretung der IGI Zug und des AIO mit beratender Stimme. Die IKG ist damit ein unabhängig vom EG RHG bestehendes Gremium. Zusätzliche Vertretungen sind demzufolge in der Grundsatzvereinbarung zu regeln.

4. Inkrafttreten

Die Revision des Gesetzes soll voraussichtlich im November 2020 in Kraft treten. Der Regierungsrat bestimmt den genauen Zeitpunkt.

5. Finanzielle Auswirkungen

5.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die vorliegende Gesetzesrevision schafft die notwendigen gesetzlichen Anpassungen für die kantonalen Personenregister und wird voraussichtlich über den bestehenden Personaletat gewährleistet werden können.

Gestützt auf den Kantonsratsbeschluss betreffend Textverarbeitung und Büroautomation in der kantonalen Verwaltung vom 1. September 1988 (BGS 153.5) sowie auf § 26 Abs. 2 Bst. b des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (BGS 611.1) hat der Regierungsrat für die Ersatzinvestition der zentralen Personenkoordination (ISOV-ZPK) seit dem Jahr 2016 Investitionsausgaben von insgesamt 1,56 Millionen Franken mit den jeweiligen Informatikprojektportfo-

lios bewilligt und in den Budgets eingestellt (siehe Projekt IT5050.0227 PARIS; Ablösung ISOV ZPK).

5.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Die vorliegende Gesetzesrevision schafft die notwendigen gesetzlichen Anpassungen für die kantonalen Personenregister und hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

6. Anpassung von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

7. Zeitplan

12. Dezember 2019	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Januar bis März 2020	Kommissionssitzung(en)
Bis Ende März 2020	Kommissionsbericht
30. April 2020	Kantonsrat, 1. Lesung
2. Juli 2020	Kantonsrat, 2. Lesung
Anfang Juli 2020	Publikation Amtsblatt
Oktober 2020	Ablauf Referendumsfrist, Allfällige Volksabstimmung
Oktober 2020	Inkrafttretensbeschluss

Die Daten sind noch nicht definitiv.

8. Antrag

Wir beantragen Ihnen, auf die Vorlage Nr. 3025.2 - 16185 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 26. November 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart