

Regierungsrat

Rathaus
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössisches
Departement des Innern
3003 Bern

1. April 2003

Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister Stellung zu nehmen. Gerne folgen wir der Einladung. Bei der Vernehmlassung orientieren wir uns an den in Ihrem Schreiben vom 22. Januar 2003 aufgeführten Fragen.

1. Einführung eines eidgenössischen Personenidentifikators (EPID) oder eines rein statistischen Personenidentifikators?

Mittels EPID können Personendaten zu unterschiedlichen Zwecken aus unzähligen Datensammlungen (eidgenössisch, kantonale, kommunale) miteinander verknüpft und so ein Persönlichkeitsprofil über jede Einwohnerin und jeden Einwohner der Schweiz erstellt werden. Das Risiko, dass zwar grundsätzlich legitimierte Personen via EPID missbräuchlich auf nicht benötigte Daten zugreifen können, erhöht sich. Mit der Zeit werden auch private natürliche Personen oder Firmen (etwa Versicherungsgesellschaften, Banken) über den EPID verfügen und die Datensammlungen für eigene Zwecke verwenden wollen. Der „gläserne“ Mensch kann so Wirklichkeit werden.

Die Einführung des EPID für andere administrative, also nicht für rein statistische, Zwecke wird einzig mit einer Effizienzsteigerung (Zeit- und Kostenersparnis) begründet. Dies ist unseres Erachtens rechtlich nicht haltbar und politisch nicht vertretbar.

Rechtlich ist ein EPID in diesem Bundesgesetz für andere administrative als einzig statistische Ziele (Art. 6 Bst. a und 12) nicht durch Art. 65 Abs. 2 BV abgestützt und daher unzulässig. Ansatzpunkt und Massstab für die Prüfung einer Einführung eines EPID müssen die in der BV verankerten

Grundrechte des Einzelnen, insbesondere der Menschenwürde, der persönlichen Freiheit sowie des Anspruches auf Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten (Art. 7, 10 Abs. 2 und 13 Abs. 2 BV) und nicht Effizienzsteigerungen der Behörden sein. Die Würde des Menschen bleibt beim „durchnummerierten Bürger“ auf der Strecke. Der Missbrauch seiner persönlichen Daten ist selbst bei einschränkenden Rahmenbedingungen nicht ausgeschlossen. Der verfassungsrechtlich garantierte Persönlichkeitsschutz könnte unter solchen Umständen nicht mehr gewährleistet werden, obwohl Art. 35 Abs. 2 BV alle Träger staatlicher Aufgaben zur Verwirklichung der Grundrechte verpflichtet.

Politisch muss daher unseres Erachtens auf Basis der Grundrechte der BV eine breite und ausführliche Diskussion in der Bevölkerung über den EPID geführt werden. Einer breiten Diskussion vermag ein sich über einen kurzen Zeitraum erstreckendes Vernehmlassungsverfahren im Rahmen dieses Bundesgesetzes in keiner Weise zu genügen.

Aus diesen Gründen ist unseres Erachtens der EPID sowohl aus Art. 6 Bst. a wie auch aus Art. 12 zu streichen und dessen Kompatibilität mit den Grundrechten der BV eingehend zu prüfen. Sodann ist eine breite politische Grundsatzdiskussion in der Bevölkerung über den EPID zu führen.

Sollte der Bundesrat diese Gesetzesvorlage unverändert mit dem EPID beschliessen, sind den datenschutzrechtlichen Grundsätzen entsprechende gesetzliche Grundlagen sowie technische und organisatorische Massnahmen wie die Protokollierung der Datenzugriffe und genügend zusätzliche personelle Ressourcen für die wirksame Kontrolle und Gewährleistung der Persönlichkeitsrechte zu schaffen.

Einen spezifischen, rein statistischen Zwecken dienenden Personenidentifikator halten wir dagegen für sachgerecht.

2. Allgemeine Beurteilung der Ziele des Gesetzesentwurfs zur Registerharmonisierung.

Grundsätzlich unterstützen wir die Absicht, die Einwohnerregister sowie andere amtliche Personenregister – unter Beibehaltung der bisherigen Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden – schweizweit zu harmonisieren. Eine Verknüpfung von Datensammlungen auch nur für statistische Auswertungen darf allerdings – soweit nötig – nur möglich sein, wenn die Daten aus eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Registern anonymisiert für statistische Zwecke miteinander verbunden werden. Eine Einführung eines EPID für andere administrative Zwecke im Rahmen dieses Gesetzes, das nur statistischen Zielen zu dienen hat, ist unseres Erachtens nicht zulässig (siehe Ausführungen unter Ziffer 1).

3. Wie beurteilen Sie die beabsichtigten Vereinfachungen für künftige Erhebungen und die angestrebte Schliessung der Lücken im Bereich der Bevölkerungsstatistiken?

Wie aus den Vernehmlassungsunterlagen ersichtlich ist, sind Einsparungen und Nutzungsgewinne auf allen drei föderalen Ebenen zu erwarten. Als Kanton rechnen wir mit Effizienzgewinnen bei der Erfassung von Datenmaterial im Bereich der Bevölkerungsstatistik in unserer statistischen Dienststelle im Amt für Finanzen. So wäre beispielsweise die geplante Verknüpfung von Personen-, Haushalt-, und Gebäudedaten u.a. für unsere Arbeit sehr hilfreich. Eine Verknüpfung von Datensammlungen in administrativen Registern ist für rein statistische Auswertungen auf Grund fachspezifischer gesetzlicher Grundlagen zulässig.

4. Wie beurteilen Sie die Idee zur Vorgabe von Normen und Standards in einem so genannten „amtlichen Katalog der Registermerkmale“?

Damit kann die Qualität (einheitliche Begriffe, bessere Vergleichbarkeit u.ä.) der Bevölkerungsdaten und der alle 10 Jahre durchgeführten Volkszählungen erhöht werden.

Zu berücksichtigen ist, dass für die Einwohnerregister den betrieblichen Notwendigkeiten die nötige Beachtung geschenkt wird. Im Vordergrund steht dabei in datenschutzrechtlicher Hinsicht die anzahlmässig massvolle (Prinzipien der Datenvermeidbarkeit und Datensparsamkeit) und verhältnismässige (Notwendigkeit) Harmonisierung von Merkmalen. Der Katalog der zu harmonisierenden Merkmale der Einwohnerregister (Art. 6) befindet sich daher zu Recht in einem Gesetz im formellen Sinn und nicht in einer Verordnung.

Soweit Merkmale für den amtlichen Katalog erarbeitet werden, die besonders schützenswerte Personendaten (Art. 4 und 7) sind, müssen diese ausdrücklich und abschliessend in einem Gesetz im formellen Sinn angeführt werden, um dem datenschutzrechtlichen Erfordernis einer formell-gesetzlichen Grundlage genügen zu können.

5. Sollen die Merkmale, die in den Einwohnerregistern zu führen sind, im Gesetz explizit und abschliessend aufgeführt werden oder sollen diese auf Verordnungsstufe geregelt werden? Wie beurteilen Sie die Auswahl der Merkmale?

Wie unter Ziffer 4 angeführt, sind die zu vereinheitlichenden Merkmale unbedingt im Bundesgesetz explizit und abschliessend aufzuführen, soweit sie besonders schützenswerte Personendaten sind.

Der EPID ist aus der Liste der Merkmale in Art. 6 zu streichen und durch einen rein statistischen Zielen dienenden Personenidentifikator zu ersetzen (siehe unsere Ausführungen unter Ziffer 1). Die übrigen in Art. 6 vorgeschlagenen Identifikatoren und Merkmale erachten wir als zweckmässig und grundsätzlich als vollständig.

Art. 6 des neu zu schaffenden Bundesgesetzes verlangt die Führung von minimalen Datenkriterien für die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister. Der Kanton Solothurn führt das kantonale Bevölkerungsregister als Teil der Steuerapplikation INES („Integrierte neue Steuerlösung“). Demzufolge müssten u.a. Kriterien wie Personen-, Wohnungs- und Gebäudeidentifikatoren, der Staatsangehörigkeit (inkl. Aufenthaltsstatus) sowie der Stimm- und Wahlrechte in das INES neu übernommen werden. Unsere INES-Personennummer müsste systembedingt unverändert beibehalten werden. Für die Anpassung des Systems an die Erfordernisse des Bundesgesetzes hätte der Kanton mit einmaligen Anpassungskosten zu rechnen. Ebenfalls wäre mit einem Aufwand für die Nacherfassung der neuen Daten pro Einwohner zu rechnen.

Aus Sicht des statistischen Dienstes des Kantons Solothurn würden wir die Führung der öffentlich-rechtlich anerkannten Konfessionsangehörigkeit (Landeskirchen, Art. 7) im kommunalen, respektive kantonalen Einwohnerregister als zwingendes und notwendiges Kriterium gemäss Artikel 6 begrüssen. Damit könnten unsere eigenen Erhebungsbedürfnisse viel besser befriedigt werden.

6. Wie beurteilen Sie den Vorschlag für ein elektronisches Melde- und Mutationswesen zwischen den Einwohnerregistern bei Weg- und Zuzügen von Personen und Haushalten im Sinne der Aktualität und Qualität der Registerdaten?

Die Einrichtung eines verpflichtenden elektronischen Meldewesens in verschlüsselter Form nach Art. 8 (u.a. Meldungen über die Weg- und Zuzüge) unter den Gemeinden bzw. den Kantonsverwaltungen ist eine wichtige Voraussetzung für die Qualität und Aktualität der Daten bei der Fortschreibung der Bestandes- und Strukturdaten. Die stetige Nachführung von Mutationen dürfte für die anzahlmässig sehr zahlreichen kleinen und mittleren Gemeinden aber eine hohe organisatorische Anforderung darstellen.

Auch sehen wir ablauforganisatorische Probleme bei der Registrierung respektive Ersterfassung in der Einwohnergemeinde. So erfolgt die Anmeldung von Neuzuzügern bei der Gemeinde oft, ohne dass für neu erstellte Gebäude schon eine Gebäude- respektive Wohnungsnummer zugeteilt worden ist. Hier können zahlreiche Probleme bei der Nachführung solcher Daten entstehen.

Art. 9 setzt elektronische Einwohnerregister der Gemeinden voraus (siehe auch Kommentar zu Art. 9, S. 32). Diese Bestimmung steht in Widerspruch zu Art. 3a, der auch manuell geführte Einwohnerregister zulässt.

7. Wie beurteilen Sie die Regelungen zur Qualität der Registerdaten im Bereich der Vorschläge der Meldepflichten?

Diesbezüglich verweisen wir auf unsere Ausführungen unter Ziffer 4.

Im Uebrigen sind die Regelung über die zwingende Meldepflicht (Art. 10) bereits in kantonalen Bestimmungen (§ 3 des Gemeindesgesetzes) respektive dem Handbuch für Steuerregisterführer (Rubrik Mutationswesen) enthalten.

8. Wie beurteilen Sie die Führung einer Haushalts- und Wohnungsidentifikation in den Einwohnerregistern mit den Zielen der Vereinfachung von statistischen Erhebungen, der häufigeren Auswertungen von Grunddaten über Familien und Haushalte sowie aus Sicht des Nutzens für die Verwaltung?

Wir unterstützen die Führung der Haushalts- und Wohnungsidentifikation in den Einwohnerregistern auf Grund der angestrebten Vereinfachung, obwohl damit im kantonalen Einwohnerregister mit erheblichen Anpassungen zu rechnen ist (siehe unsere Ausführungen unter Ziffer 5).

Es sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die Wohnungs- und Gebäudeidentifikatoren für zuziehende Personen nicht von anderen Systemen oder sogar von Listen herausgelesen werden müssen. Diese Identifikatoren müssten im Einwohnerregister „anwählbar“ sein. Ansonsten wäre mit qualitativen Einbussen bei der Nachführung der Einwohnerregister zu rechnen.

9. Bereitstellung und Weitergabe der Daten

Die unentgeltliche Bereitstellung der Daten von Gemeinden und Kanton an den Bund (Art. 13 – 17) erachten wir als richtig, sofern die Daten des Bundesamtes für Statistik zu gleichen Bedingungen und unter Berücksichtigung des Datenschutzes an die Kantone respektive Gemeinden weitergegeben werden.

Wir hoffen Ihnen mit diesen Angaben zu dienen.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Christian Wanner
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber