

Gesetz über die Einwohnerregister- und die Stimmregisterplattform (GESP)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Die Einwohnerregisterplattform	5
2.1 Grund für die Errichtung	5
2.2 Nutzen	6
2.3 sedex und GERES.....	6
3. Die Stimmregisterplattform	7
3.1 Ziel und Zweck	7
3.2 Funktionalität.....	7
4. Vergleich mit anderen Kantonen	8
5. Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept	8
6. Vernehmlassungsverfahren.....	8
7. Verhältnis zur Planung	9
8. Auswirkungen	9
8.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	9
8.2 Folgen für die Gemeinden	9
8.2.1 Einwohnerregisterplattform	9
8.2.2 Stimmregisterplattform.....	10
9. Wirtschaftlichkeit.....	10
10. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	10
11. Anpassung anderer Erlasse	14
11.1 InfoDG	14
11.2 RegV.....	14
12. Rechtliches.....	14
13. Antrag.....	15

Beilagen

Beschlussesentwurf 1

Beschlussesentwurf 2

Synopse zu Beschlussesentwurf 1

Synopse zu Beschlussesentwurf 2

Kurzfassung

Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02) schreibt einen Mindestinhalt für die Einwohnerregister vor und verpflichtet die Kantone und Gemeinden u.a. zur elektronischen Führung der erwähnten Register und zum elektronischen Datenaustausch mit Bundesstellen. Um diesem Auftrag gerecht zu werden, erliess der Kantonsrat von Solothurn am 12. März 2008 die Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register (Registerverordnung, RegV; BGS 131.51).

In § 10 Absatz 1 RegV wurden die Gemeinden damit beauftragt, dem Bund die Daten der amtlich geführten Personenregister zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig räumte der Kantonsrat dem Regierungsrat aber die Möglichkeit ein, die Gemeinden zu verpflichten, die Daten ihrer amtlich geführten Personenregister ebenfalls an eine Datenplattform des Kantons zu übermitteln. Mit dem vorliegenden Erlass wird nun die gesetzliche Grundlage für den Betrieb einer kantonalen Einwohnerregister- und gleichzeitig auch einer kantonalen Stimmregisterplattform geschaffen.

Mit der Einwohnerregisterplattform soll ein zentrales Instrument geschaffen werden, welches den eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Stellen die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe erforderlichen Einwohnerdaten aktualisiert bereitstellt und eine Abfrage derselben ermöglicht. Ebenfalls soll der Datenaustausch zwischen eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden effizienter und einfacher gestaltet werden. Schliesslich bezweckt die Einwohnerregisterplattform ebenfalls, die Datenerhebung für Statistiken zu vereinfachen.

Die Stimmregisterplattform ihrerseits dient als technische Basis für den Datentransfer im Rahmen von Abstimmungen und Wahlen. Als Fortsetzung der seit dem Jahr 2010 durchgeführten Vote électronique-Abstimmungen für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer plant der Kanton Solothurn, die elektronische Stimmabgabe ab 2015 etappenweise auch den im Kanton wohnhaften Stimmberechtigten anzubieten. Der Datenaustausch zwischen den Gemeinden und dem Kanton ist eine Voraussetzung für die vorgesehene Erweiterung der elektronischen Stimmabgabe. Mit der Stimmregisterplattform ist es möglich, die kommunalen Stimmregisterdaten für den Druck der Stimmrechtsausweise und für die elektronische Stimmabgabe bereitzustellen und zu nutzen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zum das Gesetz über die Einwohnerregister- und die Stimmregisterplattform.

1. Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 65 Absatz 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) hat der Bund das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02) erlassen. Dieses Gesetz schreibt einen Mindestinhalt für die Einwohnerregister vor und verpflichtet die Kantone bzw. Gemeinden zur elektronischen Führung der erwähnten Register, zum elektronischen Datenaustausch mit Bundesstellen und zum elektronischen Datenaustausch der Gemeinden untereinander. Um diesem Auftrag gerecht zu werden, hat der Kantonsrat von Solothurn am 12. März 2008 die Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register (Registerverordnung, RegV; BGS 131.51) geschaffen. Damit wurden die Vorgaben des Bundes zur Registerharmonisierung auf kantonaler Ebene und auf Stufe Gemeinden umgesetzt. Die Gemeinden wurden in der RegV verpflichtet, zur Vereinfachung des Datenaustauschs unter den Behörden die nach einem einheitlichen Merkmalskatalog abgeglichenen und elektronisch erfassten Daten an andere Gemeinden, an Stellen des Kantons sowie an den Bund weiterzuleiten. Damit wurde erreicht, dass dieselben Personendaten nicht mehrfach erfasst und auf dem Papierweg übermittelt werden mussten. Fehlerquellen konnten auf diese Weise eliminiert, Ungenauigkeiten verhindert und die Datenqualität in den Registern verbessert werden.

Gemäss Artikel 14 Absatz 1 RHG müssen die Gemeinden und Kantone dem Bund die im RHG umschriebenen Daten unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Die Datenmeldungen der Gemeinden erfolgten bisher direkt an die Bundesdatenplattform („sedex“). Die Aufgabe des Kantons bestand in der bundesrechtlich vorgegebenen Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Harmonisierung. In § 10 RegV wurde vorgesehen, dass auch der Kanton eine Datenplattform betreiben kann und die Gemeinden ebenfalls verpflichtet sind, die Daten ihrer amtlich geführten Personenregister an eine solche Datenplattform zu übermitteln. Mit dem vorliegenden Gesetz werden nun die Grundlagen für die Betreibung einer kantonalen Einwohnerregister- und einer Stimmregisterplattform geschaffen. Der Weg der Schaffung eines Gesetzes im formellen Sinne wurde insbesondere aus datenschutzrechtlichen Überlegungen eingeschlagen.

2. Die Einwohnerregisterplattform

2.1 Grund für die Errichtung

Grundsätzlich wird jede Behörde, welche zur Erfüllung ihrer Aufgaben Daten von Einwohnerinnen und Einwohnern benötigt, entweder von diesen selber oder von den Gemeinden mit Informationen über die Mutation von Daten bedient. Zurzeit sind die Meldewege zwischen den betroffenen Behörden in der Regel unkoordiniert. Sie sind meistens historisch gewachsen und beruhen oft auf Vereinbarungen mit den Gemeinden oder zwischen den Behörden. Medienbrüche - ein Wechsel des informationstragenden Mediums innerhalb eines Informationsbeschaffungs- oder Informationsverarbeitungsprozesses - sind die Regel und haben zur Folge, dass dieselben Daten für die Nachführung der verschiedenen Datenbanken mehrmals erfasst werden müssen. Die gleichen Daten einer Person werden somit mehrfach bearbeitet und zwar durch verschiedene Stellen, an verschiedenen Orten (zentral - dezentral), auf verschiedenen Amtsebenen (Bund - Kanton - Gemeinden), in verschiedenen Systemen, zu verschiedenen Zeitpunkten und mit unter-

schiedlichen Sichtweisen. Die Fehleranfälligkeit ist daher sehr hoch. Mit dem Aufbau einer Einwohnerregisterplattform sollen solche Mängel behoben werden.

2.2 Nutzen

Die kantonale Einwohnerregisterplattform wird als Projekt zwischen den Gemeinden und der kantonalen Verwaltung geführt. Mit dieser Plattform soll die verwaltungsweite Koordination des Bereiches Einwohnerregisterdaten zusammen mit den Gemeinden und den kantonalen Behörden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zur Erfüllung ihrer Aufgaben verbessert, aber auch der Service Public für die Bürgerinnen und Bürger erhöht werden. Zahlreiche Bereiche der öffentlichen Verwaltung stellen auf die Daten der Einwohnerregister ab. Diesen kommt zum Beispiel im Bereich E-Government (E-Voting, etc.) eine eigentliche Schlüsselstellung zu. Die Daten der Einwohnerregister sind zum Vollzug verschiedener gesetzlicher Aufgaben unerlässliche Quellen, werden aber heute von zahlreichen Verwaltungsstellen immer wieder neu erfasst. Mit einer Einwohnerregisterplattform kann die Datenerhebung auf eine Schnittstelle reduziert werden, was zu Vereinfachungen sowie einer Optimierung der Verwaltungsführung im Sinne einer effizienten und bürgernahen Administration beim Kanton und den Gemeinden führt. Mehrfach Tätigkeiten wie manuelles Nachführen von Daten und aufwändige Abklärungen entfallen. Die Transparenz namentlich in Bezug auch auf den Datenschutz kann deutlich verbessert werden. Die Qualität der Daten kann erhöht und deren Verfügbarkeit gesteigert werden, was letztlich auch kostendämpfend wirkt. Nicht aktuelle Daten können nämlich erhebliche Kosten für Recherchen und Bereinigungen verursachen. Für die Bürgerinnen und Bürger liegt der Vorteil einer Plattform darin, dass namentlich Adressmutationen im Einwohnerregister auch bei jenen Dienststellen wirksam werden, welche ein Abfragerecht auf das kantonale Einwohnerregister besitzen. Mehrfachmeldungen oder falsche Zustellungen werden reduziert. Der Nutzen für die Einwohnergemeinden liegt darin, dass sich deren Datenmeldungen auf eine Schnittstelle beschränken. Anfragen verschiedener kantonalen Stellen an die Einwohnergemeinden werden eliminiert. Zudem übernimmt in Zukunft der Kanton die Datenweiterleitung an das Bundesamt für Statistik, was ebenfalls zu einer Entlastung der Gemeinden führt.

2.3 sedex und GERES

Der Bund stellt im Rahmen der Registerharmonisierung eine Informatik-Plattform (sedex; **secure data exchange**) zur Verfügung, die den angeschlossenen Registern für Datenlieferungen und gesetzlich geregelten Datenaustausch untereinander dient. Diese Informatik-Plattform ermöglicht einen sicheren, lückenlosen Transport von Daten zwischen den angeschlossenen Registern. Das sind in erster Linie die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister, die Personenregister des Bundes und das Bundesamt für Statistik (BFS). Im administrativen Bereich können Daten gemäss Registerharmonisierungsgesetz (RHG) von Gemeinde zu Gemeinde sowie von den Bundesregistern an die Gemeinden gesendet werden. Die Plattform sedex ist seit dem 15. Januar 2008 in Betrieb.

Das Registersystem Geres wurde als Lösung für die Kantone zur Harmonisierung der Einwohnerregisterdaten konzipiert. Es ermöglicht auf der Basis von eCH-Standards (E-Government-Standards) den medienbruchfreien Datenaustausch zwischen Gemeinden, Kantonen und Bundesstellen. Mittlerweile verwenden 16 Kantone dieses System. Es ermöglicht ein konsistentes Personenregister für die im jeweiligen Kanton registrierten Personen. Die Daten der kommunalen Einwohnerregister bilden den Kern des kantonalen Einwohnerregisters, denn die Nachführung des kantonalen Personenregisters erfolgt durch alle Gemeinden des Kantons über die vom Bundesamt für Statistik definierten Merkmale und Schnittstellen. Die Daten des Einwohnerregisters entsprechen dem Stand der Gemeinden, welche als Dateneigentümerinnen für deren Nachführung verantwortlich sind.

Der Kanton erhält direkten Zugriff auf die entsprechenden Daten der Gemeinden. Die Daten werden auf Stufe Kanton konsolidiert, in einem zentralen Register zusammengefasst und kön-

nen jenen kantonalen Stellen verfügbar gemacht werden, welche dazu durch Gesetz befugt sind. Die Datenhoheit jedoch bleibt unangetastet bei den Gemeinden.

3. Die Stimmregisterplattform

3.1 Ziel und Zweck

Zur Zeit ist die elektronische Stimmabgabe nur für die in den solothurnischen Gemeinden registrierten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer möglich. Für die geplante Ausdehnung auf die im Kanton wohnhaften Stimmberechtigten fehlt die notwendige technische Infrastruktur. Die kantonale Stimmregisterplattform ermöglicht es, die Stimmregisterdaten von den kommunalen Registern ins Vote électronique-System zu importieren. Für diesen Datentransfer sind Rechtsgrundlagen erforderlich, welche mit dem vorliegenden Gesetz geschaffen werden.

Zusammen mit anderen Kantonen und dem Bund plant der Kanton Solothurn, die Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe, welche seit September 2010 erfolgreich mit den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern durchgeführt wurden, fortzusetzen und etappenweise auf die im Kanton wohnhaften Stimmberechtigten auszuweiten. Für das elektronische Abstimmen nutzt der Kanton Solothurn zusammen mit anderen Kantonen das vom Kanton Zürich entwickelte Vote électronique-System. Mit einer gemeinsamen Consortiumsstrategie bekennen sich die Kantone dazu, das System weiter auszubauen, in den kommenden Jahren Versuche mit elektronischer Stimmabgabe in einigen Pilotgemeinden durchzuführen und den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern anlässlich der Nationalratswahlen 2015 die elektronische Wahlabgabe zu ermöglichen. Am 4. Juli 2013 hat der Regierungsrat beschlossen, diese Strategie mitzutragen (RRB 2013/1030 vom 4. Juni 2013). Zu diesem Zweck wurden bereits erste Projektierungsarbeiten aufgenommen. Für die Vorbereitung des Projekts und die Durchführung der Pilotversuche haben sich fünf Gemeinden aus verschiedenen Amteien zur Verfügung gestellt: Solothurn, Zuchwil, Mümliswil-Ramiswil, Olten und Erlinsbach. Ziel ist es, den Stimmberechtigten in diesen Pilotgemeinden ab 2015 die elektronische Stimmabgabe zu ermöglichen. In einer weiteren Phase soll dieser dritte, komplementäre Stimmkanal allen Stimmberechtigten zugänglich gemacht werden (wie es der Bundesrat im dritten Bericht zu Vote électronique, den er an seiner Sitzung vom 14. Juni 2013 zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet hat, als langfristiges Ziel vorsieht). Die Gemeinden entscheiden jeweils selbst, ob und wann sie den Stimmberechtigten die elektronische Stimmabgabe zur Verfügung stellen. Wenn sie sich zu diesem Schritt entschliessen, kann die Stimmregisterplattform auch für kommunale Abstimmungen und Wahlen genutzt werden.

3.2 Funktionalität

Die Plattform GERES mit einem spezifischen Vote électronique-Register-Modul (VREG) dient als technische Basis für den Betrieb der Stimmregisterplattform. Diese ermöglicht es, die kommunalen Stimmregisterdaten für die jeweiligen Urnengänge bereitzustellen und zu nutzen. Die Datenhoheit über die kommunalen Stimmregister bleibt weiterhin bei den Gemeinden.

Im Vorfeld einer Abstimmung oder Wahl übermitteln die Gemeinden die Stimmregisterdaten als standardisierte eCH-Meldungen verschlüsselt über sedex an die Stimmregisterplattform. Von dort werden sie von der Staatskanzlei mittels einer verschlüsselten Verbindung in das Vote électronique-System importiert und können für die elektronische Stimmabgabe genutzt werden. Die Adressdaten und das Geburtsdatum werden für die Herstellung der Stimmrechtsausweise aufbereitet und mittels einer DVD einem für den Druck von Sicherheitssiegeln spezialisierten Druckzentrum übergeben.

4. Vergleich mit anderen Kantonen

Die Mehrheit der Kantone hat im Zuge der Registerharmonisierung zentralisierte Personendatenbanken für ihr Gebiet aufgebaut. Weitere Kantone planen solche Personendatenbanken. Diese kantonalen Plattformen nutzen die Informatik-Plattform des Bundes (sedex, vgl. Ziffer 2.3) als Datentransfermittel zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Der Versand der Personendaten von den Gemeinden an den Kanton und umgekehrt erfolgt über einen standardisierten Prozess mittels Austausch von XML-Dateien (Standard eCH-0020). In den Kantonen mit kantonalen Plattformen ist es eine Aufgabe des zentralisierten Personenregisters, die Datenlieferung an das Bundesamt für Statistik vorzunehmen.

Zum Zweck der gemeinsamen Nutzung und Weiterentwicklung der Datenplattform-Software GERES haben sich inzwischen 16 Kantone zusammengeschlossen. Gemeinsam optimieren sie die Software-Weiterentwicklungs- und Pflegekosten. Im Weiteren soll ein gemeinsamer Auftritt gegen aussen Vorteile beim Anschluss von Drittsoftware und Einfluss im Bereich der Standardsetzung mit sich bringen.

Die Kantone Freiburg und Bern nutzen ihre kantonale Datenplattform GERES bereits für den Austausch von Stimmregisterdaten. Weitere Kantone planen, die GERES-Plattform im Zusammenhang mit der Ausdehnung der elektronischen Stimmabgabe auf die Stimmberechtigten in den Pilotgemeinden einzusetzen.

5. Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept

In Zusammenhang mit dem Betrieb der Einwohnerregister- und der Stimmregisterplattform hat die Sicherstellung der Informationssicherheit und des Datenschutzes eine hohe Bedeutung.

Das Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept umschreibt die Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz. Insbesondere soll das Konzept eine Systembeschreibung mit den sicherheitsrelevanten Komponenten sowie eine Risikoanalyse enthalten, eine Risikoabdeckung aufzeigen und damit Schutzmassnahmen definieren, aber auch Restrisiken identifizieren. Die technischen Möglichkeiten unterliegen einem steten Wandel. Daher sollen auf Gesetzesstufe nur die Grundzüge, nicht aber konkrete Einzelheiten geregelt werden.

Hinsichtlich des Betriebs der Stimmregisterplattform sorgt die Staatskanzlei dafür, dass die Sicherheitsanforderungen und der Datenschutz eingehalten werden. Für die elektronische Stimmabgabe sind die Sicherheitsanforderungen in der Bundesgesetzgebung bereits festgelegt (Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1), Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (SR 161.11); sicherheitstechnische Standards des Bundes; zudem ist auf Bundesebene eine Verordnung zu Vote électronique in Vorbereitung). Für jeden Urnengang mit Vote électronique ist überdies eine Bewilligung des Bundesrates erforderlich. Zudem hat der Bundesrat in seinem dritten Bericht zu Vote électronique, den er an seiner Sitzung vom 14. Juni 2013 zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet hat, festgelegt, dass eine Ausdehnung der Stimmabgabe via Internet nur nach Umsetzung der Verifizierbarkeit und dem Nachweis noch höherer Sicherheitsanforderungen erfolgen kann. Die Systeme werden künftig in Form von Systemaudits regelmässig auf die Sicherheitsanforderungen hin überprüft.

6. Vernehmlassungsverfahren

Text

7. Verhältnis zur Planung

Der Legislaturplan enthält ein Kapitel „B) Politische Schwerpunkte“. Darin wird aufgezeigt, welche Herausforderungen den Kanton in den nächsten vier Jahren erwarten und mit welchen Massnahmen er diesen begegnen will. Das Thema E-Government wird unter dem Titel „B.1.7.2 Ausbau des E-Governments gezielt fördern“ abgehandelt. Insofern haben sowohl die Einwohnerregister- als auch die Stimmregisterplattform einen Bezug zum Legislaturplan 2013-2017.

Die Weiterentwicklung und Ausdehnung der elektronischen Stimmabgabe auf Stimmberechtigte im Inland ist auch Teil der E-Government-Strategie des Bundes. Der Auftrag des Kantonsrates zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die flächendeckende Einführung der elektronischen Stimmabgabe erfolgte mit der Überweisung des Auftrags Fabian Müller (KRB A 191/2010 vom 2. November 2011). Mit dem vorliegenden Erlass wird die rechtliche Grundlage für den Betrieb der Stimmregisterplattform als eine Voraussetzung für die flächendeckende Einführung der elektronischen Stimmabgabe geschaffen.

8. Auswirkungen

8.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Einführung des Gesetzes über die Einwohnerregister- und die Stimmregisterplattform bringt keine unmittelbaren personellen und finanziellen (IT-Investitionen) Konsequenzen mit sich, da die betroffenen Stellenprofile bereits im Rahmen der Registerharmonisierung respektive der elektronischen Wahl- und Stimmabgabe (Vote électronique) angepasst wurden.

Mittel- und langfristig werden durch die Umstellung auf elektronische Mutationsmeldungen zwischen Gemeinden und Kanton, durch automatische Adressenaktualisierungen zwischen kantonalen Registern und durch den direkten Zugriff auf aktuelle Einwohnerdaten personelle und finanzielle Einsparungen möglich sein.

8.2 Folgen für die Gemeinden

8.2.1 Einwohnerregisterplattform

Die Gemeinden müssen heute verschiedenen kantonalen Stellen Auskünfte über Personen geben. Mit der Einführung der kantonalen Einwohnerregisterplattform werden die Gemeinden von den meisten dieser Anfragen entlastet. Namentlich im Bereich des Steuerregisterwesens, des Ausländerwesens und bei polizeilichen Abklärungen ist mit einer deutlichen Entlastung der Einwohnerdienste der Gemeinden zu rechnen. Dies gilt insbesondere für kleine Gemeinden, welche nur einen reduzierten Schalterdienst anbieten können, und bei Anfragen von Behörden ausserhalb der Bürozeiten. Ausserdem können gewisse Aufgaben wie beispielsweise das Erstellen von Listen der Stellungspflichtigen nach dem Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; SR 510.10), die Datenlieferungen an das Bundesamt für Statistik oder die Feststellung der Subventionsberechtigung (z.B. Prämienverbilligung) mit dem kantonalen Einwohnerregister viel effizienter erledigt werden.

8.2.2 Stimmregisterplattform

Gemeinden, welche an den Vote électronique-Versuchen teilnehmen und ihren Stimmberechtigten die elektronische Stimmabgabe ermöglichen, benötigen vom jeweiligen Anbieter der Gemeindesoftware die eCH-0045-Schnittstelle. Der Stimmregisterführer oder die Stimmregisterführerin liefert die Daten jeweils an den von der Staatskanzlei im Voraus bekannt gegebenen Stichtagen (7 Wochen vor dem Urnengang) an die Stimmregisterplattform. Von dort werden die Daten von der Staatskanzlei mittels einer verschlüsselten Verbindung in das Vote électronique-System importiert. Der Druck der Stimmrechtsausweise (mit PIN-Codes und Sicherheitsregeln) erfolgt in einem spezialisierten Druckzentrum.

9. Wirtschaftlichkeit

Durch die Kooperation des Kantons Solothurn bei der Beschaffung der Registersoftware mit 15 anderen Kantonen (vgl. Ziffer 4) werden wesentliche Kostenvorteile (Skalenvorteile) realisiert. So konnte die Beschaffung des Softwaremoduls Personenregister für die kantonale Statistik als Kleinprojekt in der Investitionsrechnung Informationstechnologie erfolgen. Die Beschaffung von weiteren Modulen oder Schnittstellen wird jeweils nach den Bedürfnissen der jeweiligen Behörden vorgenommen. Dabei wird stets darauf geachtet, dass die Beschaffungskosten durch damit verbundene Einsparungen zeitnah abgedeckt werden können. Somit kann mit der Einführung der kantonalen Einwohnerregisterplattform nicht nur eine Modernisierung der Behördeninfrastrukturen umgesetzt werden, sondern es können auch die daraus resultierenden Effizienzgewinne realisiert werden.

10. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 1 Gegenstand und Zweck

Mit dem neuen Gesetz soll den Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung nach einem effizienten Datenmanagement Rechnung getragen werden. Ebenso sollen für die seit vielen Jahren bundesweit bestehenden Bestrebungen, die politischen Rechte zu digitalisieren, Grundlagen geschaffen werden. Diese ermöglichen die flächendeckende Einführung des elektronischen Stimmkanals und erleichtern damit die Stimm- und Wahlabgabe deutlich. Damit soll nicht zuletzt auch die Beteiligung an Abstimmungen und Wahlen gefördert werden. Die Datenlieferungen der Gemeinden erfolgen jeweils nur für eine Abstimmung oder eine Wahl. Sie werden nach erfolgtem Urnengang von der Stimmregisterplattform gelöscht [Abstimmungen: § 120 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR; BGS 113.111) vom 22. September 1996, § 50 der Verordnung über die politischen Rechte (VpR; BGS 113.112) vom 28. Oktober 1996; Wahlen: § 119 GpR, § 49 VpR].

§ 2 Geltungsbereich

Da die Personendaten der Einwohnerregister- und der Stimmregisterplattform ausschliesslich den diesbezüglichen Registern der Einwohnergemeinden entnommen werden, umfasst der Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes sowohl die Einwohnerregister und die Stimmregister der Einwohnergemeinden als auch die Einwohnerregister- und die Stimmregisterplattform.

§ 3 Behörden

Absatz 1: Behörden gemäss § 3 des Informations- und Datenschutzgesetzes vom 21. Februar 2001 (InfoDG, BGS 114.1.) und damit auch gemäss dem vorliegenden Gesetz über die Einwohnerregister- und die Stimmregisterplattform sind die Behörden und Dienststellen sowie die

Kommissionen des Kantons und der Gemeinden, die Organe selbständiger Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen.

Absatz 2: Als Bundesbehörden gelten die Bundesorgane gemäss Artikel 3 Buchstabe h des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992. Darunter sind die Behörden und Dienststellen des Bundes sowie Personen, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind, zu verstehen.

§ 5 Inhalt

Absatz 1: Als minimaler Inhalt eines Einwohnerregisters verlangt Artikel 6 RHG Daten zu folgenden Identifikatoren und Merkmalen: Versichertennummer nach Artikel 50c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), Gemeindenummer des Bundesamtes und amtlicher Gemeindegemeinde, Gebäudeidentifikator nach dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) des Bundesamtes, Wohnungsidefikator nach dem GWR, Haushaltszugehörigkeit und Haushaltsart, amtlicher Name und die anderen in den Zivilstandsregistern beurkundeten Namen einer Person, alle Vornamen in der richtigen Reihenfolge, Wohnadresse und Zustelladresse einschliesslich Postleitzahl und Ort, Geburtsdatum und Geburtsort, Heimatorte bei Schweizerinnen und Schweizern. Geschlecht, Zivilstand, Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlich oder auf andere Weise vom Kanton anerkannten Religionsgemeinschaft, Staatsangehörigkeit, bei Ausländerinnen und Ausländern die Art des Ausweises, Niederlassung oder Aufenthalt in der Gemeinde, Niederlassungsgemeinde oder Aufenthaltsgemeinde, bei Zuzug: Datum und Herkunftsgemeinde beziehungsweise Herkunftsstaat, bei Wegzug: Datum und Zielgemeinde beziehungsweise Zielstaat, bei Umzug in der Gemeinde: Datum, Stimm- und Wahlrecht auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, sowie das Todesdatum.

Absatz 2: Nach Artikel 49 der Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV; SR 211.112.2) teilt das für die Beurkundung zuständige Zivilstandsamt der Gemeindeverwaltung des aktuellen oder des letzten bekannten Wohnsitzes oder Aufenthaltsortes der betroffenen Person im Hinblick auf die Führung des Einwohnerregisters insbesondere die folgenden Angaben mit: die Geburt und den Tod, jede Änderung von Name, Zivilstand oder Bürgerrecht, die Bereinigung von Personenstandsdaten, soweit diese Auswirkungen auf die aktuellen Daten der Person haben, Eintragung und Löschung einer umfassenden Beistandschaft oder einer Feststellung der Wirksamkeit eines Vorsorgeauftrags für eine dauernd urteilsunfähige Person (Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe c ZStV).

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass gemeldete Daten jedoch nicht immer den faktischen Verhältnissen entsprechen. So lassen beispielsweise die gemeldeten Kindesverhältnisse zu Vater und Mutter nicht unbedingt korrekte Rückschlüsse auf die effektive Zuteilung der elterlichen Sorge zu. Insofern gilt es, die abgefragten Daten gegebenenfalls kritisch zu würdigen.

Absatz 3: Für die elektronische Stimmabgabe werden insbesondere die Personen- und Adressdaten sowie Angaben zum Stimm- und Wahlrecht auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene benötigt.

§ 6 Verantwortlichkeit

Mit § 6 Absatz 1 des vorliegenden Gesetzes übernimmt der Kanton Solothurn die Verantwortung für den Datenaustausch zwischen eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden. Um allfälligen Missverständnissen oder Fragen vorzubeugen, soll mit § 6 Absatz 2 klargestellt werden, dass sowohl die Einwohnerregister- als auch die Stimmregisterplattform ausschliesslich Daten von kommunalen Registern übernimmt und dementsprechend auch nur solche

Daten enthält. Diese Daten werden nicht verändert. Die Datenhoheit ist und bleibt bei den Einwohnergemeinden.

§ 7 Datenmeldungen an die Einwohnerregister- und die Stimmregisterplattform

Absatz 2: Um den Einwohnergemeinden genügend Zeit zur Verarbeitung von Mutationsmeldungen von Einwohnerinnen und Einwohnern zu lassen, wird ihnen in Absatz 2 die Möglichkeit eingeräumt, Datenmeldungen an die Einwohnerregisterplattform innert eines Arbeitstages seit Erfassen (und nicht seit Meldung) der Daten in ihren Registern vorzunehmen.

Absatz 3: Die Stimmregisterdaten sind von den Gemeinden 7 Wochen vor dem Abstimmungstag an die kantonale Stimmregisterplattform zu melden. Die Staatskanzlei wird die Stichtage jeweils für ein Jahr im Voraus bekannt geben und die Stimmregisterführer rechtzeitig zur Aktualisierung und Lieferung der Stimmregisterdaten auffordern (wie dies bereits heute für die elektronische Stimmabgabe der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer geschieht).

§ 8 Datenmeldungen der Einwohnerregister- und der Stimmregisterplattform

Absatz 1: In Artikel 14 RHG verpflichtet der Bund Kanton und Gemeinden, dem Bundesamt für Statistik Daten nach Artikel 6 RHG (minimaler Inhalt der Einwohnerregister) unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Da im Zeitpunkt des Erlasses der kantonalen RegV noch keine kantonale Datenplattform vorgesehen war, auferlegte der Kanton Solothurn den Gemeinden in § 10 Absatz 1 RegV diese Pflicht. Neu übernimmt grundsätzlich die kantonale Einwohnerregisterplattform diese Datenlieferung. Umzugsmeldungen allerdings leiten die Gemeinden weiterhin über sedex, die Informatikplattform des Bundes, direkt auch an den Bund weiter.

Absatz 2: Die Datenmeldungen auf der Stimmregisterplattform werden von der Staatskanzlei mittels einer verschlüsselten Verbindung ins Vote électronique-System importiert.

§ 9 Datenübermittlung

Der Datenaustausch zwischen den Registern sowie die Datenlieferung an das Bundesamt für Statistik erfolgen gestützt auf Artikel 5 Absatz 1 RHV über sedex oder mittels eines elektronischen Datenträgers nach den Richtlinien des Bundesamtes für Statistik.

Der Datentransfer von den kommunalen Stimmregistern zur Stimmregisterplattform erfolgt mittels Schnittstellen (eCH-0045) verschlüsselt über sedex. Der Datentransfer zwischen der Stimmregisterplattform und dem Vote électronique-System erfolgt ebenfalls über eine XML-Schnittstelle nach eCH-0045-Standard. Die Daten für den Druck der Stimmrechtsausweise werden mittels eines elektronischen Datenträgers (DVD) nach den Vorgaben der Bundeskanzlei der Druckerei übergeben.

§ 10 Datenzugriff auf die Einwohnerregisterplattform

Idealerweise hätte das vorliegende Gesetz eine allgemein gültige Grundlage dafür enthalten sollen, die allen kantonalen und kommunalen Behörden ermöglicht, diejenigen Daten der Einwohnerregisterplattform abzufragen oder sich systematisch melden lassen zu dürfen, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Gerade für die Abfrage besonders schützenswerter Daten braucht es für die jeweilige Behörde jedoch eine explizite gesetzliche Grundlage, die ihr das Recht gibt, diese Daten von der Plattform abzurufen. Besonders schützenswerte Personendaten sind gemäss § 6 Absatz 3 InfoDG Angaben über die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten, über die Gesundheit, die Intimsphäre, die rassische und ethnische Herkunft, über Massnahmen der sozialen Hilfe sowie über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen. Als besonders schützenswerte Daten enthält die Einwohnerregisterplattform Angaben über die Konfession einer Person. Für

die Bearbeitung dieser Daten als solche stellt § 15 InfoDG die Grundlage dar. Auch Abfragen über die AHV-Nummer (Versichertennummer) dürfen nur gestützt auf eine explizite rechtliche Grundlage erfolgen. Die Abfragen können auf verschiedene Arten erfolgen, so insbesondere auch in elektronischer Form.

Dem Zugriff auf die Daten der Einwohnerregisterplattform sollen mehrere Prüfungsphasen vorangehen. So sieht das GERES-Berechtigungskonzept als Teil des GERES-ISDS-Gesamtkonzeptes einen mehrstufigen Berechtigungsprozess für jeden Antrag auf eine Berechtigungsrolle durch eine im vorliegenden Gesetz anerkannte Behörde vor. So wird jeder überwiesene Projektantrag zunächst durch eine noch zu bestimmende, für den Datenschutz verantwortliche Person grundsätzlich hinsichtlich der Berechtigungen geprüft. Bei einem positiven Ergebnis entscheidet der Geres-Projektausschuss nach Konsultation der Gemeindevertreter über die Erteilung einer Testberechtigung, welcher eine Überprüfung der Praktikabilität ermöglicht. Nach erfolgreicher Prüfung erstellt die für den Datenschutz verantwortliche Person einen Berechtigungsantrag zu Händen des Projektausschusses, welcher abschliessend über die Berechtigungserteilung entscheidet. In einem Berechtigungsantrag sind folgende Angaben detailliert geregelt: Datenklassifikation, Register, Anschlussart, Datenraum, funktionale Rechte, Datenrechte (Merkmale) und eine Liste der betroffenen Mitarbeiter. Alle Berechtigungsunterlagen sind regelmässig zu aktualisieren.

Auf die Stimmregisterplattform haben Behörden keinen Zugriff.

§ 13 Personenidentifikation

Absatz 1: Die Einwohnerregisterplattform führt die Versichertennummer gemäss Artikel 50c des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) vom 20. Dezember 1946 gestützt auf § 5 Absatz 1 des vorliegenden Gesetzesentwurfes in Verbindung mit Artikel 6 RHG. Grundsätzlich soll die Abfrage der Daten aber nur dann über diese Versichertennummer erfolgen, wenn die betreffende Behörde über eine besondere gesetzliche Grundlage nach AHVG verfügt.

Verfügt die betreffende Behörde nicht über die erwähnte Versichertennummer und stellt sie auch kein Gesuch nach Absatz 2, erfolgt die Abfrage über andere Merkmale, in der Regel über Name, Adresse, Geburtsdatum und Postleitzahl.

Absatz 2: Schweizweit bestehen Bestrebungen zur Schaffung bundesrechtlicher Grundlagen für die Einführung eines einfach und universell einsetzbaren behördlichen Personenidentifikators. In diesem Zusammenhang wird die in Absatz 1 erwähnte Versichertennummer genannt. Daher soll im vorliegenden Gesetz eine Grundlage dafür geschaffen werden, dass auch Behörden, die noch über keine eigene gesetzliche Grundlage für die Verwendung dieser Nummer verfügen, dieselbe zugänglich gemacht werden könnte. Dazu bedarf es jedoch eines Gesuches, das begründet werden muss. Ein Anspruch auf die Bekanntgabe dieser Nummer statuiert Absatz 2 nicht.

§ 15 Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept

Dazu sei auf Ziffer 5 auf Seite 8 verwiesen.

11. Anpassung anderer Erlasse

11.1 InfoDG

§ 21 InfoDG

Absatz 2: Diese Bestimmung wird aus datenschutzrechtlichen Gründen aufgehoben. Sie steht im Widerspruch zu Absatz 1.

§ 22 InfoDG

Absatz 2: Der zweite Satz dieses Absatzes wird mit dem Hinweis auf das Todesdatum ergänzt. Dieses soll auch bekannt gegeben werden können, jedoch wie der Zivilstand nur dann, wenn ein schützenswertes Interesse glaubhaft gemacht wird.

11.2 RegV

§ 10 RegV

Absatz 1: Gemäss § 8 Absatz 1 des vorliegenden Gesetzesentwurfes meldet die Einwohnerregisterplattform dem Bundesamt für Statistik die Daten gemäss Artikel 14 RHG. Aus diesem Grunde wurde Absatz 1 von § 10 RegV ergänzt mit „oder der Kanton“.

Absatz 2: Es sind weiterhin nur die Gemeinden, die die Daten bei Weg- und Zuzügen von Einwohnerinnen und Einwohnern direkt mit der Informatik- und Kommunikationsplattform des Bundes austauschen. „Sie“ wurde daher durch „Die Gemeinden“ ersetzt.

Absatz 4: Mit der Einführung der Einwohnerregister- und der Stimmregisterplattform bedarf es der diesbezüglichen Bestimmung in der RegV nicht mehr. Absatz 4 von § 10 RegV kann daher aufgehoben werden.

12. Rechtliches

Nach Artikel 71 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) erlässt der Kantonsrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in Form des Gesetzes. Der Erlass von Gesetzen, die der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst, unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung (Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d KV). Werden Gesetze von zwei Dritteln oder mehr der anwesenden Mitglieder beschlossen, unterliegen sie dem fakultativen Referendum (Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b KV).

Nach Artikel 71 Absatz 2 - unter Vorbehalt von Absatz 1 – erlässt der Kantonsrat Einführungsvorschriften zu Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen in Form der Verordnung. Er kann diese Befugnis im Einzelfall dem Regierungsrat übertragen. Sowohl der Erlass von kantonsrätlichen Verordnungen als auch die Änderung solcher Verordnungen unterliegen dem fakultativen Referendum (Artikel 36 KV).

13. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen 1 und 2 zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler KRB

Finanzdepartement
Kantonale Finanzkontrolle
Verband Solothurner Einwohnergemeinden
Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn
Beauftragte für Information und Datenschutz
Amt für Finanzen, Abteilung Controllerdienst und Statistik
Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)
Aktuarin Finanzkommission
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentdienste
GS, BGS