

Regierungsratsbeschluss

vom 10. November 2015

Nr. 2015/1807

Verordnung zum Gesetz über die Einwohnerregister- und die Stimmregisterplattform (VESP)

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat von Solothurn beschloss am 5. November 2014 das Gesetz über die Einwohnerregister- und die Stimmregisterplattform (GESP; KRB Nr. RG 082a/2014). Dieser Beschluss unterlag dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist lief am 27. Februar 2015 unbenutzt ab. Das GESP trat rückwirkend auf den 1. Januar 2015 in Kraft.

Die Einwohnerregisterplattform hat nach § 1 Absatz 2 GESP im Wesentlichen zum Zweck, Behörden die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe erforderlichen Einwohnerdaten aktualisiert bereitzustellen und diese abzufragen und den Datenaustausch zwischen den Behörden sowie die Datenerhebung für Statistiken zu vereinfachen.

Gemäss § 4 Absatz 2 GESP regelt der Regierungsrat Einzelheiten zur Aufbewahrungsdauer der Daten in der Einwohnerregisterplattform. Sodann legt er nach Anhörung der oder des Beauftragten für Information und Datenschutz und der Einwohnergemeinden die Behörden gemäss § 10 Absatz 1, Absatz 3 und Absatz 4 GESP sowie die Art und den Inhalt ihrer Zugriffsberechtigung fest (§ 11 Absatz 1 GESP). Dazu gehören auch die Umschreibung des Verfahrens, das zu einer Zugriffsberechtigung führt, und die Definition der Gremien, die in einem solchen Berechtigungsverfahren mitwirken.

Diesen Aufträgen des Gesetzgebers wird mit der vorliegenden Verordnung zum Gesetz über die Einwohnerregister- und die Stimmregisterplattform (VESP) Rechnung getragen.

2. Erwägungen

§§ 1 und 2

Die Verordnung zum Gesetz über die Einwohnerregister- und die Stimmregisterplattform (VESP) regelt, welche Behörden Zugriff auf Daten der Einwohnerregisterplattform haben, die Art und den Inhalt ihrer Zugriffsberechtigung und die Aufbewahrung von Personendaten in der Einwohnerregisterplattform. Nach § 12 GESP ist der Regierungsrat ebenfalls befugt, auf Verordnungsstufe die Datenbekanntgabe an die Bundesbehörden festzulegen. Diesbezüglich gibt es jedoch zur Zeit keinen Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe, weil zum einen die Weitergabe von Daten aus der Einwohnerregisterplattform an eidgenössische Behörden (z.B. Bundesamt für Statistik) teilweise bundesrechtlich geregelt ist. Wo dies nicht der Fall ist, richtet sich die Zugriffsberechtigung von Bundesbehörden nach den Regeln, wie sie in der VESP für die kommunalen und kantonalen Behörden vorgesehen ist.

§ 3

Aus Gründen der Transparenz werden auf Verordnungsstufe insbesondere auch Einzelheiten des Berechtigungsprozesses geregelt. In § 3 werden deshalb zunächst die Berechtigungsgremien aufgeführt, welche im Berechtigungsprozess mitwirken. Es sind dies der oder die Beauftragte für Information und Datenschutz, die Koordinationsgruppe GERES-Gemeinden (bestehend aus zwei Vertreterinnen oder Vertretern des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden [VSEG] und des Verbandes des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn [VGSo]) und der GERES-Berechtigungsausschuss (bestehend aus vier Vertreterinnen oder Vertretern der kantonalen Stellen, dem oder der Beauftragten für Information und Datenschutz sowie aus zwei Vertreterinnen oder Vertretern des VSEG und des VGSo). Der oder die Beauftragte für Information und Datenschutz prüft dabei die Anträge auf Zugriff auf Daten der Einwohnerregisterplattform gemäss § 31 Absatz 4 des Informations- und Datenschutzgesetzes vom 21. Februar 2001 (InfoDG; BGS 114.1) fachlich selbständig und unabhängig.

Diese Zusammensetzung der Berechtigungsgremien gewährleistet sowohl die Sicherstellung datenschutzrechtlich relevanter Aspekte als auch die Berücksichtigung der Interessen der Einwohnergemeinden.

§§ 4 bis 6

Die Bestimmungen umschreiben den Prozess, welcher zu einer Zugriffsberechtigung auf Daten der Einwohnerregisterplattform führt. Das vorgesehene Verfahren ist zweistufig. Zunächst muss die Behörde, welche einen Zugriff wünscht, beim zuständigen Departement einen diesbezüglichen Antrag stellen. Dieses übermittelt den Antrag an die GERES-Berechtigungsgremien zur Prüfung. Befürworten die Berechtigungsgremien den Antrag, wird der Antrag stellenden Amtsstelle testweise eine Zugriffsberechtigung erteilt (Testphase). Die Testphase wird zeitlich auf zwölf Monate limitiert, damit allzu lange provisorische Zugriffsberechtigungen vermieden werden können. Die Berechtigungsvergabe und Festlegung der Berechtigungsprofile soll nicht hinausgezögert werden können, weil dies letztlich auch das Führen eines korrekten Berechtigungsverzeichnisses nach § 8 erschweren würde. Nach Ablauf der Testphase prüfen die Berechtigungsgremien, ob und in welchem Umfang der betreffenden Amtsstelle definitiv ein Anschluss erteilt werden kann. Die Erteilung einer Zugriffsberechtigung setzt nebst der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben voraus, dass eine Behörde zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben regelmässig Datenabfragen tätigen muss. Nur gelegentliche Abfragen berechtigen nicht zur direkten Datenabfrage. Den Entscheid über die Zugriffsberechtigung fällt schliesslich abschliessend der Regierungsrat. Den Berechtigungsgremien kommt somit keine (Vorab-) Entscheidkompetenz zu. Dies würde dem Gesetz widersprechen, weil § 11 GESP den Regierungsrat als alleinige entscheidende Behörde für die Festlegung der Zugriffsberechtigung von kantonalen und kommunalen Behörden auf die Einwohnerregisterplattform vorsieht. Die Berechtigungsgremien sind somit vorberatende Organe mit Antragsrecht an den Regierungsrat. Dieser entscheidet in eigener Kompetenz über das „ob“ und „wie“ der Zugriffsberechtigung. Wird der Antrag stellenden Behörde eine entsprechende Zugriffsberechtigung erteilt (Berechtigungsvergabe), beginnt die Produktionsstufe. Für die ersuchende Behörde wird ein Berechtigungsprofil erstellt, welches detailliert umschreibt, welche Berechtigungen ihr zustehen (Berechtigungsrolle).

§ 7

Aus Gründen der Verhältnismässigkeit sollen Online-Zugriffe nur dann erteilt werden, wenn die entsprechenden Daten regelmässig abgefragt werden müssen. Damit soll verhindert werden, dass eine grosse Zahl von Mitarbeitenden auf das Datenmaterial zugreifen kann. Für diejenigen Fälle, in denen einmalig eine Abfrage von Daten der Einwohnerregisterplattform in Form eines Datensatzes erforderlich ist, sieht Absatz 1 VESP vor, dass das zuständige Departement die Da-

ten mit Zustimmung aller Berechtigungsgremien abfragen und der anfragenden Behörde zur Verfügung stellen kann.

Benötigen Behörden in seltenen Einzelfällen Informationen aus der Einwohnerregisterplattform, wäre es ebenfalls nicht verhältnismässig und damit aus datenschutzrechtlicher Sicht auch nicht zulässig, diesen einen Online-Zugriff zu bewilligen. Ihnen soll die Einwohnerregisterplattform aber trotzdem nutzbar gemacht werden, indem sie bei einer zentralen Stelle Auskünfte einholen können, sofern die Voraussetzungen für eine Amtshilfe erfüllt sind. Einzelauskünfte im Rahmen eines Amtshilfegesuches erteilen auch die Einwohnergemeinden. Die zusätzliche Schaffung einer zentralen kantonalen Stelle ermöglicht es jedoch den Behörden, auf zusätzlichem einfachem Weg die erforderlichen Informationen zu erhalten. Behörden können beispielsweise bei einer zentralen Stelle gleichzeitig Informationen aus verschiedenen Einwohnergemeinden erfragen oder nach einer Person suchen, deren Wohnsitz nicht bekannt ist. Die Einwohnerkontrollen werden durch eine zentrale kantonale Stelle entlastet. Sie müssen weniger Amtshilfegesuche erledigen. Die zentrale kantonale Stelle ist ausschliesslich für Amtshilfegesuche gemäss § 21 Absatz 1 i.V.m. § 15 Absatz 1 Buchstabe a und b und Absatz 2 Buchstabe a und b InfoDG zuständig. Weil Amtshilfegesuche gebührenfrei zu erledigen sind, gehen den Gemeinden auch keine Einnahmen verloren. Die (meist) gebührenpflichtigen Auskünfte an Private gemäss § 22 InfoDG werden weiterhin ausschliesslich durch die Einwohnerkontrollen der Gemeinden erteilt. Die Einwohnergemeinden verlieren durch die zentrale Stelle auch keine Kompetenzen. Amtshilfeauskünfte müssen – wenn die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind – erteilt werden. Zentrale Stelle soll die Staatskanzlei sein, was im Anhang zur Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 11. April 2000 (RVOV; BGS 122.112) neu festgehalten wird.

§ 8

Die Bestimmung regelt den Kreis der zugriffsberechtigten Behörden und die detaillierten Berechtigungen. Dabei wird festgehalten, dass das zuständige Departement ein Verzeichnis über die Behörden führt, welchen Zugriffsrechte auf Daten der Einwohnerregisterplattform erteilt wurden. Aus diesem Verzeichnis geht auch hervor, inwiefern die betreffende Behörde Zugriff auf Daten der Einwohnerregisterplattform hat. Das Verzeichnis und Art und Umfang der Zugriffsberechtigungen sind im Internet zu veröffentlichen. Damit wird die aus datenschutzrechtlichen Gründen geforderte Transparenz über die Datenbezüge sichergestellt.

§ 9

Die Regelung soll eine ordnungsgemässe Abfrage gewährleisten.

§ 10

Damit nachverfolgt und kontrolliert werden kann, wer wann welchen Zugriff auf die Einwohnerregisterplattform vorgenommen hat, werden sämtliche Abfragen umfassend elektronisch protokolliert. Damit die Überwachung verhältnismässig ist, sind die Protokollierungen nach 12 Monaten zu löschen.

§ 11

Die protokollierten Datenabfragen können vom Leiter oder von der Leiterin einer Behörde (dies kann Stufe Amt, Abteilung oder ähnliche Organisationseinheit sein), welche über Mitarbeitende mit einer Zugriffsberechtigung verfügen, stichprobenweise überprüft werden. Dies ermöglicht ihm oder ihr, die Aufsicht gemäss § 9 Absatz 1 Buchstabe c wahrzunehmen und sicherzustellen, dass Zugriffe nur zweckentsprechend erfolgen. Wird eine Prüfung durchgeführt, so werden sowohl die geprüften Personen als auch der oder die Beauftragte für Information und Datenschutz darüber informiert.

§ 12

Kommt der Leiter oder die Leiterin anlässlich einer Überprüfung der protokollierten Datenabfragen zum Schluss, dass ein Mitarbeitender oder eine Mitarbeitende die ihm bzw. ihr erteilte Zugriffsberechtigung nicht korrekt anwendet oder gar missbraucht, kann er oder sie der betreffenden Person die Zugriffsberechtigung entziehen.

Zeigt eine Überprüfung, dass eine Behörde die Zugriffsberechtigung mehrfach missbraucht hat (z.B. bei Datenabfragen zu ändern als zu den gesetzlich vorgesehenen und bewilligten Zwecken), muss eine Meldung an die Berechtigungsstellen erfolgen. Diese beantragen dem Regierungsrat gegebenenfalls den Entzug der Zugriffsberechtigung der ganzen betroffenen Behörde. Der Regierungsrat entscheidet dann abschliessend über einen Entzug der Zugriffsberechtigung.

§ 13

Zeigt sich, dass der Bedarf einer Behörde nach einer erteilten Zugriffsberechtigung kaum oder nicht mehr gegeben ist, kann der Regierungsrat die Zugriffsberechtigung teilweise oder ganz aufheben.

§ 14

Der Verein eCH, dem sich der Kanton Solothurn und alle anderen Kantone sowie verschiedene Bundesbehörden, Städte, Gemeinden, Unternehmungen, Organisationen etc. angeschlossen haben, ist eine Plattform zur Förderung von E-Government in der Schweiz. Für den Austausch von Daten hat er zu diesem Zweck sogenannte eCH-Standards entwickelt. Diese stellen ein Format für den Austausch von Daten dar. eCH erleichtert die elektronische Zusammenarbeit zwischen Behörden und von Behörden mit Privaten, Unternehmen, Organisationen, Lehr- und Forschungsanstalten, indem es u.a. entsprechende Standards verabschiedet und koordiniert. Die Standards werden regelmässig überarbeitet, und der aktuelle Stand stellt jeweils eine Version dar. Um den Austausch zu erleichtern, sind sowohl Gemeinden als auch der Kanton gehalten, die jeweils vom Departement bestimmten Versionen der Standards für E-Government in der Schweiz (eCH-Standards) zu verwenden.

§§ 15 und 16

In § 15 wird umschrieben, wie lange Daten in der Einwohnerregisterplattform aufbewahrt werden bzw. wann sie gelöscht werden. Solange es in technischer Hinsicht noch nicht möglich ist, die Daten, die die Voraussetzungen für eine Löschung erfüllen, effektiv zu löschen, werden diese „inaktiv gesetzt“, d.h., die Einwohnerregisterplattform gibt den zugriffsberechtigten Stellen keinen Zugriff mehr auf diese Daten.

Da die Daten der Einwohnerregisterplattform Dokumente im Sinne von § 4 Absatz 1 des Archivgesetzes vom 25. Januar 2006¹⁾ sind, müssen sie, wenn sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr ständig benötigt werden, vom zuständigen Departement periodisch dem Staatsarchiv zur Übernahme angeboten werden. Das Staatsarchiv entscheidet dann über deren Archivwürdigkeit. Dokumente, die nicht als archivwürdig qualifiziert werden, müssen vom zuständigen Departement vernichtet werden. Für diese Dokumente bedarf es keiner Zustimmung des Staatsarchives.

¹⁾ BGS 122.51.

Änderung der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (RVOV)

Im Anhang zur RVOV sind die Departemente/Staatskanzlei und ihre Aufgaben aufgeführt. Bei den Aufgaben der Staatskanzlei wird ergänzt, dass sie die zentrale Stelle für Auskünfte aus der Kantonalen Einwohnerregisterplattform gemäss § 7 Absatz 2 VESP ist.

3. Rechtmässigkeit

Diese Verordnung ist gemäss Artikel 21 Absatz 1 RHG¹⁾ dem Eidgenössischen Departement des Innern zur Kenntnis zu bringen.

4. Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. März 2016 in Kraft. Vorbehalten bleibt das Einspruchsrecht des Kantonsrates (§ 44 des Kantonsratsgesetzes²⁾ vom 24. September 1989).

5. Beschluss

Der Verordnungstext wird beschlossen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Verordnungstext mit Anhang

¹⁾ SR 431.02.

²⁾ BGS 121.1.

Verteiler RRB

Departementssekretariat Finanzdepartement

Departemente (5)

Amt für Finanzen

Beauftragte für Information und Datenschutz

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) (Versand durch Amt für Finanzen)

Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn (VGS) (Versand durch Amt für Finanzen)

Parlamentsdienste

Staatskanzlei (Eng, RoI, scp: Einleitung Einspruchsverfahren)

GS/BGS

Amtsblatt

Veto Nr. 369 Ablauf der Einspruchsfrist: 11. Januar 2016.

Verteiler Verordnung

Es ist kein Separatdruck geplant.