

Botschaft zum Registerharmonisierungsgesetz und zur Einwohnerregisterverordnung

vom 22. September 2008

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen die Entwürfe zu einem kantonalen Registerharmonisierungsgesetz (RHG) und zu einer neuen Einwohnerregisterverordnung, welche als kantonalrechtliche Grundlage für die Volkszählung 2010, die Stimmregisterharmonisierung bzw. das E-Voting für Auslandschweizer und die biometrischen Ausweise (Pässe, Identitätskarten und Reisepapiere für ausländische Personen) geschaffen werden müssen mit den nachfolgenden Erläuterungen.

Wir beantragen Ihnen, auf die Vorlagen einzutreten.

Sarnen, 22. September 2008

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Niklaus Bleiker

Landschreiber: Urs Wallimann

Zusammenfassung

Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Register vom 23. Juni 2006 (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02) verpflichtet die Kantone, Rechtsgrundlagen für die Harmonisierung der Personenregister, für die Einführung eines Wohnungsidentifikators und für die Zuordnung der Einwohner zu den Wohnungen sowie für Zu- und Wegzugsmeldungen zu erlassen. Die Einwohnergemeinden sind verpflichtet, die Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) nachzuführen und mit den Einwohnerregistern zu verknüpfen. Auf diese Weise kann die Zuordnung der Bewohnerinnen und Bewohner zu den Haushaltungen in allen Gemeinden der Schweiz registergestützt erfolgen. Zuvor müssen jedoch die Strassenverzeichnisse und die Gebäude- und Wohnungsregister der Gemeinden bereinigt werden. Für den elektronischen Datenaustausch zwischen Gemeinden, Kanton und Bund sind zusätzlich die technischen Voraussetzungen zu schaffen.

Das Registerharmonisierungsgesetz liefert die Basis für die anstehende Volkszählung 2010, die aufgrund von Bundesrecht als registergestützte Zählung und nicht mehr als traditionelle Volksbefragung durchgeführt werden soll. Für die Volkszählung 2010 sollen neu die Grunddaten (Name, Adresse, Geburtsdatum usw.) direkt aus den Einwohnerregistern der Gemeinden, den Personenregistern des Bundes sowie dem Eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister zusammengetragen werden. Der Kanton hat für die Sicherung der Qualität der Daten zu sorgen.

Die Umsetzung des RHG erfolgt auf kantonaler Ebene durch ein kantonales Registerharmonisierungsgesetz und eine neue Einwohnerregisterverordnung. Die Einwohnerregisterverordnung löst die Einwohnerkontrollverordnung vom 22. November 1996 (GDB 113.11) ab. Damit werden die Rechtsgrundlagen zur Umsetzung des RHG und für einen elektronischen Datenaustausch zwischen Bund, Kanton und Gemeinden geschaffen. In den Gemeinden besteht neu die Pflicht zur Führung eines elektronischen Einwohnerregisters für das Meldewesen und für die Erfassung der Einwohnerinnen und Einwohner, gleich welcher Nationalität. Die im Einwohnerregister zu führenden Merkmale werden in den Ausführungsbestimmungen über die Daten der Einwohnerregister festgelegt. Die Merkmale bleiben im Rahmen der heutigen Registerstrukturen und der zusätzlichen Anforderungen des Bundes erhalten. In einer neuen und anwenderfreundlichen Systematik werden die Pflichten der Einwohnerinnen und Einwohner, der Gemeinden, des Kantons und der übrigen Beteiligten übersichtlich zusammengefasst. Die Einwohnerregister und die weiteren noch nicht festgelegten Register werden über eine kantonale Datenplattform miteinander verbunden. Der Bund stellt den zuständigen Amtsstellen und Behörden für den Austausch eine Informatik- und Kommunikations-Plattform, genannt Sedex, zur Verfügung.

In die Registerharmonisierung ist auch die aufgrund des Bundesbeschlusses vom 13. Juni 2008 über die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes neu geordnete Ausstellung von biometrischen Pässen und Reisedokumenten einzubinden. Das geänderte Ausweisgesetz des Bundes (AwG, SR 143.1) ist in der Einwohnerregisterverordnung umzusetzen. Es verlangt neu ein kantonales Erfassungszentrum. Dieses soll beim kantonalen Passbüro angesiedelt werden. Ihm ist auch die Ausstellung der weiteren biometrischen Ausweise, d.h. der neuen Identitätskarte und der Reisedokumenten für ausländische Personen zu übertragen.

Inhaltsverzeichnis

A. UMSETZUNG DES REGISTERHARMONISIERUNGSGESETZES (RHG)	4
1. BUNDESRECHTLICHE VORGABEN	4
1.1 VORGABEN ZUM GEBÄUDE- UND WOHNUNGSREGISTER	5
1.2 VORGABEN ZUM STIMMREGISTER	5
2. KONSEQUENZEN FÜR GEMEINDEN UND KANTON	6
3. KANTONSRECHTLICHE GRUNDLAGEN ZUR STATISTIK	6
3.1 KANTONALES REGISTERHARMONISIERUNGSGESETZ	6
3.2 EINWOHNERREGISTERVERORDNUNG (ERV)	8
3.3 AUSFÜHRUNGSBESTIMMUNGEN ÜBER DIE DATEN DER EINWOHNERREGISTER	10
4. DIE KANTONALEN ZIELE DER DATEN- UND REGISTERHARMONISIERUNG	10
5. VERBESSERUNG DER LEISTUNG FÜR DIE EINWOHNERINNEN UND EINWOHNER	11
6. DATENSCHUTZ	11
6.1 PERSÖNLICHKEITSSCHUTZ	11
6.2 DATENSICHERHEIT	12
7. ERGEBNIS DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS	12
8. ERFORDERLICHE RESSOURCEN BEI DEN GEMEINDEN	13
9. ERFORDERLICHE RESSOURCEN BEIM KANTON	14
10. WIRTSCHAFTLICHKEIT	14
11. ZUSAMMENARBEIT MIT BUND UND ÜBRIGEN KANTONEN	15
12. UMSETZUNGSPLAN	15
<u>B. UMSETZUNG DES BUNDESBESCHLUSSES ÜBER DIE WEITERENTWICKLUNG DES SCHENGEN-BESITZSTANDES (ANPASSUNG DES AUSWEISGESETZES UND DAS BUNDESGESETZ ÜBER DIE AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDER)</u>	15
1. AUSGANGSLAGE	15
2. BUNDESRECHTLICHE VORGABEN	16
3. AUSSTELLUNGSVERFAHREN	16
4. KANTONALE UMSETZUNG	18
4.1 KANTONALES ERFASSUNGSZENTRUM FÜR BIOMETRISCHE AUSWEISE	18
4.2 EINBINDUNG IN DIE EINWOHNERREGISTERVERORDNUNG	18

A. Umsetzung des Registerharmonisierungsgesetzes (RHG)

1. Bundesrechtliche Vorgaben

Heute werden Daten über natürliche und juristische Personen und über Grundstücke, Gebäude, Wohnungen usw. in Datenbanken und (elektronischen) Registern bei den Gemeinden, beim Kanton und beim Bund geführt. Diese Daten und Register dienen administrativen und statistischen Zwecken. Die Tatsache, dass sich diese Register über die Zeit zu einem grossen Teil eigenständig entwickelten, hat dazu geführt, dass verschiedene Daten in mehreren Registern gespeichert sind. Auf kantonaler Ebene sind beispielsweise heute im Bereich der Personenregister zahlreiche Mehrfachführungen festzustellen. Die separate manuelle Nachführung der Einwohner- und Steuerregister und der Verzeichnisse anderer Stellen und Behörden ist aufgrund der vielen Änderungen keinesfalls wirtschaftlich. Bei den Registern über Grundstücke, Gebäude und Wohnungen bei der Steuerverwaltung und beim Grundbuch besteht ebenfalls Bedarf zum rationellen Datenaustausch und zur Datenführung. Diese Mehrfachspeicherung erfordert einerseits Mehrfach erfassungen und trägt andererseits das Risiko von Fehlern und widersprüchlichen Daten.

Seit Anfang 2000 ist die revidierte Bundesverfassung (BV; SR 101) in Kraft. Sie verschafft dem Bund die Möglichkeit, neu auf die Verwaltungsdaten der Kantone Einfluss zu nehmen. Nach Art. 65 BV erhebt der Bund die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz. Er kann Vorschriften über die Harmonisierung und die Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten.

Zur Umsetzung des Verfassungsauftrags wurde das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02) geschaffen. Die angestrebte Harmonisierung besteht darin, die verschiedenen Register bezüglich Inhalt und Aktualität vergleichbar und mit der Einführung von Identifikatoren für die zukünftigen bevölkerungsstatistischen Erhebungen verwendbar zu machen. So kann die Volkszählung 2010 erstmals registergestützt durchgeführt werden. Es wird nicht mehr alle zehn Jahre eine landesweite Vollerhebung geben, bei der die gesamte Bevölkerung einen Fragebogen ausfüllen muss. Stattdessen werden im Quartalsrhythmus Registererhebungen und ergänzende Stichprobenerhebungen durchgeführt und ausgewertet. Die Schweiz erhält damit ein modernes System, mit dem Struktur und Entwicklung der Bevölkerung und der Haushalte dauernd beobachtet werden können.

Gemäss Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung (Volkszählungsgesetz vom 22. Juni 2007; SR 431.112) wird der Bund über die Bevölkerungsstruktur und die gesellschaftliche Entwicklung in der Schweiz jährlich oder in kürzeren Abständen Daten erheben. Die Datenerhebung stützt sich so weit als möglich auf amtliche Register ab. Dabei werden die Einwohnerregister und das Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) und dessen Verknüpfung mit dem Einwohnerregister zur Erhebung genutzt. Die entsprechenden Daten sind dem Bundesamt für Statistik quartalsweise zur Verfügung zu stellen. Dies bedeutet aber auch, dass die Register immer aktuell sein müssen. Für die nicht in den Registern enthaltenen Merkmale (Verkehr, Gesundheit, Bildung, Familie oder kulturelle und religiöse Identität) werden Stichprobenerhebungen durchgeführt. Die Volkszählung setzt sich folglich künftig aus den Registererhebungen und ergänzenden Stichprobenerhebungen zusammen.

Im Rahmen der Registerharmonisierung wird zudem angestrebt, bestehende gesetzliche Datenkommunikationsprozesse zwischen amtlichen Personenregistern auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene zu automatisieren, was einen erheblichen administrativen Nutzen ergeben wird, der nicht nur der Statistik zugute kommt.

Zahlreiche Register tauschen schon heute im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften Daten untereinander aus (z.B. Geburten, andere Zivilstandsereignisse, Einreise in die Schweiz). Dieser Datenaustausch erfolgt derzeit mangels einer sicheren und eindeutigen

Identifikation der Personen mehrheitlich manuell. Die elektronisch vorhandenen Daten müssen dabei immer wieder ab Papier von Hand neu erfasst und kontrolliert werden. In Zweifelsfällen muss bei der betroffenen Person oder einer andern Amtsstelle nachgefragt werden. In Zukunft soll der Datenaustausch vereinfacht werden. Der Bund stellt im Rahmen der Registerharmonisierung eine Informatik-Plattform (Sedex) für Datenaustausch zur Verfügung. Diese Plattform ermöglicht einen sicheren Datenaustausch zwischen den Personenregistern des Bundes und den kantonalen und kommunalen Einwohnerregistern und die Datenlieferung an das Bundesamt für Statistik. In den betroffenen Registern wird eine Personenidentifikationsnummer eingeführt. Durch die Einführung der neuen Versichertennummer bei der AHV als Personenidentifikationsnummer, welche bei Geburt zuteilt und sowohl im Einwohner- als auch im Zivilstandsregister geführt wird, kann die Datenqualität erheblich verbessert werden. Auch alle in der Schweiz lebenden ausländischen Staatsangehörigen erhalten die neue Versichertennummer. Die entsprechenden Bestimmungen zum Personenidentifikator sind seit dem 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt, gleichzeitig mit der AHV-Revision, in deren Rahmen die neue AHV-Nummer, d.h. eine neue Versichertennummer (VN) als registerübergreifende Personenidentifikationsnummer eingeführt wurde.

Die Schaffung von Sedex und die Einführung einer Personenidentifikationsnummer in den vom Gesetz ausdrücklich erwähnten Registern sind zentrale Elemente einer automatisierten Datenverknüpfung für die Statistik. Sie stellen wichtige Elemente für die Entwicklung von E-Government dar.

1.1 Vorgaben zum Gebäude- und Wohnungsregister

Das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) beruht auf der Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister vom 31. Mai 2000 (SR 431.841). Es wurde im Anschluss an die Volkszählung 2000 auf der Grundlage der damaligen Gebäude- und Wohnungserhebung aufgebaut und enthält alle Gebäude mit Wohnnutzung und Wohnungen in der Schweiz. Geführt werden die wichtigsten Grunddaten und Merkmale zu Gebäuden und Wohnungen, wie Adresse, Standortkoordinaten, Baujahr, Anzahl Geschosse, Heizungsart für die Gebäude bzw. Anzahl Zimmer und Wohnungsfläche für die Wohnungen. Seit der Änderung vom 27. Juni 2007, welche seit dem 1. August 2007 in Kraft ist, sind Angaben über die Lokalisierung der Wohnung (physische Wohnungsnummer und andere Angaben) zu führen (Art. 5 Abs. 2 Bst. e Verordnung über das GWR).

Das Bundesamt für Statistik führt das GWR in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden. Die kommunalen und kantonalen Baubehörden melden dem BFS alle bewilligungspflichtigen Bauvorhaben (Neubauten, Umbauten, Abbrüche) über das Internet, über definierte Schnittstellen oder mit Fragebogen. Die Datenerhebung erfolgt in Koordination mit der jährlichen Bau- und Wohnbaustatistik. Zur Aktualisierung werden auch weitere Quellen wie die amtliche Vermessung oder die Post genutzt. Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU erfordern zudem ab 2010 eine quartalsweise Ablieferung der GWR Daten.

Das GWR dient in erster Linie statistischen Zwecken und bildet die Basis der zukünftigen Gebäude- und Wohnungsstatistik. In Verbindung mit den Einwohnerregistern ist das GWR ein wichtiger Pfeiler im neuen Volkszählungskonzept. Künftig können über das GWR unter anderem alle im Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) erfassten Betriebsstandorte mit geographischen Daten ihres Standorts versehen werden. Das GWR wird in zunehmendem Mass auch für Forschungs- und Planungszwecke genutzt und dient den Kantonen und Gemeinden für den Vollzug von gesetzlichen Aufgaben, beispielsweise als Informationsgrundlage beim Aufbau von Notrufzentralen.

1.2 Vorgaben zum Stimmregister

Der Geltungsbereich des RHG erstreckt sich auch auf die kantonalen Stimmregister (Art. 2 Abs. 2 RHG). Diese Register werden im Rahmen der Ausübung der politischen Rechte in Bund, Kanton und Gemeinde von den Kantonen oder Gemeinden geführt. Die harmonisierten Stimmregister bilden eine Voraussetzung für die elektronische Stimmgabe. In diesem Zusammenhang wurde das Bundesgesetz über die politischen Rechte

der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 (BPRAS; SR 161.5) ergänzt. Es wurde der neue Art. 5b Stimmregister für Auslandschweizer eingefügt. Der Kanton legt fest, ob das Stimmregister für Auslandschweizer zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung seines Hauptortes geführt wird. Die Stimmregister für Auslandschweizer können dezentral geführt werden, wenn sie kantonsweit harmonisiert sind und elektronisch geführt werden oder die Daten regelmässig elektronisch an ein zentral geführtes Stimmregister für Auslandschweizer weitergegeben werden. Diese Bestimmung ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten, wobei den Kantonen 18 Monate zu deren Umsetzung eingeräumt wurde.

2. Konsequenzen für Gemeinden und Kanton

Die neuen Vorgaben des Bundes für den Kanton und die Gemeinden sind im Registerharmonisierungsgesetz festgehalten. Der Kanton hat die Pflicht die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung des RHG zu schaffen. Er ist zuständig für den Vollzug der Gesetzgebung und er ist verantwortlich für die Datenlieferung an den Bund, Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Harmonisierung der Register und der Durchführung der eidgenössischen Volkszählungen. Auch bezeichnet er eine Verbindungsstelle zum Bund.

Die Einwohnergemeinden haben die Pflicht der Führung der Einwohnerdaten und der Objektdaten gemäss den vom Bund vorgegebenen Merkmalskatalogen. Die Zuordnung der neuen Versichertennummern zu den Einwohnerinnen und Einwohnern und die Zuordnung der Gebäude/Wohnungen zu den Personen fällt ebenfalls in ihren Aufgabenbereich. Ausserdem müssen sie die Gemeindeinformatiksysteme an die Informatik- und Kommunikations-Plattform Sedex des Bundes anschliessen.

3. Kantonsrechtliche Grundlagen zur Statistik

Die Schaffung der kantonalen und kommunalen Einwohner- und Objektregister betrifft die Grundzüge der Organisation des Kantons und der Gemeinden. Die Regelung des Meldewesens begründet Rechte und Pflichten für Einwohnerinnen und Einwohner. Die zu erlassenden Rechtsgrundlagen sind daher auf der Stufe eines formellen Gesetzes und einer kantonalen Verordnung anzusiedeln. In diesem Sinne dient das kantonale RHG in erster Linie dazu, den Gesetzgebungsauftrag für den Vollzug der Registerharmonisierung gemäss Art. 21 Abs. 1 RHG zu erfüllen. Die Ermächtigung zur Schaffung von Rechtsgrundlagen ergibt sich diesbezüglich aus dem Bundesrecht. Darüber hinaus wird das Meldewesen in der neuen Einwohnerregisterverordnung geregelt.

3.1 Kantonales Registerharmonisierungsgesetz

Das kantonale Registerharmonisierungsgesetz (kRHG) bildet zusammen mit der neuen Einwohnerregisterverordnung die Basis für die Umsetzung des RHG und die Konzeption der Register im Kanton Obwalden. Das kRHG bestimmt insbesondere die Aufgaben und die Organisation des Kantons sowie die Aufgaben der Einwohnergemeinden. Es gilt für die Einwohnerregister, die Stimmregister und die anderen bezeichneten amtlichen Register auf kantonaler und kommunaler Ebene.

Der **Art. 2** regelt die Aufgaben und die Organisation des Regierungsrats. Der Regierungsrat bestimmt in Ausführungsbestimmungen insbesondere die amtlichen Register, auf welche das Gesetz anwendbar ist, den Umfang und den Inhalt der Daten, welche auf der kantonalen Datenplattform aufzunehmen und im Abruf- oder Meldeverfahren zur Verfügung zu stellen sind, die Abgeltung für den Datenbezug durch Dritte, die Fristen, innert welcher die Daten zu melden sind, sowie die allfällige Datenlieferung an den Bund. Im Sinne der Einheitlichkeit muss er auch die Anforderungen an die Betriebsorganisation eines kantonalen Gebäude- und Wohnungsregisters mit einem kantonalen Strassenverzeichnis festlegen können, auch wenn die Zuständigkeit für die Führung des Gebäude- und Wohnungsregisters mit einem kantonalen Strassenverzeichnis bei den Gemeinden verbleibt.

In **Art. 3** sind die Zuständigkeitsbereiche des Volkswirtschaftsdepartements festgehalten. Das Volkswirtschaftsdepartement ist für den Vollzug der Gesetzgebung über die Regi-

sterharmonisierung zuständig. Es ist verantwortlich für die Datenlieferung an den Bund, Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Harmonisierung der Register und der Durchführung der eidgenössischen Volkszählungen. Zur Erfüllung seiner Aufgaben kann das Volkswirtschaftsdepartement Fachpersonen beiziehen und bestimmte Aufgaben dem Informatikleistungszentrum Obwalden/Nidwalden (ILZ) übertragen.

Art. 4 umschreibt die kantonale Datenplattform. Diese Plattform ist neu und dient als zentrale Verwaltung der Personen-, Gebäude- und Wohnungsdaten. Sie speichert die Daten der natürlichen und juristischen Personen mit ihren Zusatzdaten sowie die Gebäude- und Wohnungsdaten. Die Schaffung der kantonalen Datenplattform vermeidet administrative Doppelspurigkeiten, hilft bei der Vermeidung von Fehlern und reduziert den Zeitbedarf der Einwohnerinnen und Einwohnern für Meldungen bei Änderungen in ihren persönlichen Verhältnissen. Auf Mehrfachmeldungen kann künftig verzichtet werden. Der Gesetzesentwurf schafft mit der kantonalen Datenplattform auch die Voraussetzungen für eine wirtschaftlich attraktive Lösung heutiger und künftiger Ansprüche an eine moderne Verwaltung (z.B. E-Voting).

Die Zugriffsrechte auf die kantonale Datenplattform beschränken sich auf diejenigen Daten, die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendig sind. Das ILZ wird eine entsprechende Liste führen und dem zuständigen Volkswirtschaftsdepartement vorlegen. Ist unklar oder umstritten, ob eine Einwohnergemeinde, eine kantonale Stelle oder ein Dritter, welchem Staatsaufgaben übertragen sind, bestimmte Daten für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben benötigt, so entscheidet das Volkswirtschaftsdepartement im Einzelfalle über die Zugriffsrechte (Art. 3 Abs. 3).

Die Einrichtung, der Betrieb und die Erweiterung der kantonalen Datenplattform ist vom Kanton und den Gemeinden je zur Hälfte zu finanzieren.

In **Art. 4 Abs. 2** schafft der Gesetzesentwurf die rechtlichen Grundlagen für den Zugriff auf Personendaten. Das Volkswirtschaftsdepartement hat unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Grundsätze den öffentlichen Organen die entsprechenden Zugriffsberechtigungen zu erteilen. Der Abruf von besonders schützenswerten Daten von der kantonalen Datenplattform ist hingegen nur im Rahmen der neuen Datenschutzgesetzgebung möglich. Die kantonalen Stellen, die Gemeinden und Dritte, soweit ihnen Staatsaufgaben übertragen sind, haben im Abrufverfahren elektronischen Zugriff auf diejenigen Daten der kantonalen Datenplattform, die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendig sind. Die Daten der kantonalen Datenplattform stehen den Einwohnergemeinden und den kantonalen Behörden unentgeltlich zur Verfügung. Dritte, soweit ihnen Staatsaufgaben übertragen sind, können Daten gegen Entgelt anfordern. Der Regierungsrat erlässt darüber die Ausführungsbestimmungen. Der Regierungsrat regelt auch die Abgeltung der Gemeinden für die Ein- und Nachführung der Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren aus den Bundesgeldern an die Registerführung der Kantone.

Mit dem **Art. 5** werden die Aufgaben der Einwohnergemeinden festgelegt. Die Gemeinden führen nach den Vorgaben des Bundes und des Kantons ein anerkanntes kantonales Gebäude- und Wohnungsregister mit einem einheitlichen kantonalen Strassenverzeichnis. Das Baugesetz regelt die Nachführung des GWR. Die Einwohnergemeinden werden verpflichtet, die Harmonisierung der Merkmale gemäss dem Registerharmonisierungsgesetz sowie der kantonalen Merkmale durchzuführen. Die Gemeinden übernehmen auch die Lieferung der Daten an das Bundesamt für Statistik (BFS) und stellen dem Kanton die Daten für die kantonale Datenplattform unentgeltlich zur Verfügung. Der Kanton kann jedoch die Datenlieferung an das BFS selbst übernehmen. Mutationen infolge eines Weg- oder Zuzugs von Einwohnerinnen und Einwohnern müssen zwischen den Einwohnerregistern schweizweit laufend ausgetauscht werden. Innerhalb des Kantons soll ein Meldewesen für sämtliche Meldungen via kantonale Datenplattform gelten.

Art. 7 sieht vor, dass alle Mutationen zwischen den betroffenen Einwohnerregistern laufend ausgetauscht werden müssen. Diese Bestimmung soll sich auf Antrag der Gemeinden nicht nur auf den Weg- und Zuzug beschränken.

Art. 9 Abs. 1 sieht vor, dass die für die bezeichneten amtlichen Register zuständigen Stellen alle die Datenführung betreffenden Mutationen innert fünf Tagen auf die kantonale Datenplattform zu übertragen haben. Die von den Gemeinden beantragte Lösung mit in

der Regel fünf, jedoch maximal innert 21 Tagen, würde zu erheblichen Verzögerungen bei der Übermittlung an andere Register führen. Auch bildet die unverzügliche Erfassung und Übertragung der Mutationen die Voraussetzung für die Einführung von E-Voting. Die Mutationen sind daher so schnell als möglich auf die kantonale Datenplattform zu übertragen.

Art. 12 sieht vor, dass die Gemeinden nach den Vorgaben des Bundes und des Kantons ein anerkanntes kantonales Gebäude- und Wohnungsregister mit einem einheitlichen kantonalen Strassenverzeichnis führen. Im kantonalen Gebäude- und Wohnungsregister werden Gebäude mit und ohne Wohnnutzung, provisorische Unterkünfte sowie Sonderbauten gemäss den Definitionen und Anforderungen des Merkmalkatalogs des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters geführt. Der Regierungsrat soll die Führung zusätzlicher Merkmale vorsehen können. Die Gemeinden weisen auf Ihre Kenntnisse der Örtlichkeiten und auf ihre Zuständigkeit hin. Es brauche keine kantonalen Vorgaben für die Führung dieser Verzeichnisse. Sie seien bereit, die Daten dem Kanton bzw. dem ILZ zu liefern und nachzuführen. Damit jedoch der Aufbau und Betrieb einer kantonalen Datenplattform möglich wird, braucht es eine Vereinheitlichung des Gebäude- und Wohnungsregisters und ein kantonales Strassenverzeichnis. Die Zuständigkeit soll weiterhin bei den Gemeinden bleiben. Diese müssen jedoch nach den Vorgaben des Bundes und des Kantons arbeiten.

Gemäss Art. 2 der Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister vom 31. Mai 2000 (Stand am 1. Januar 2008) kann das Bundesamt unter gewissen Bedingungen die Führung des GWR ganz oder teilweise an die Kantone delegieren. Das Bundesamt gewährt in diesem Fall einen jährlichen Beitrag an die Registerführung der Kantone. Dieser setzt sich zusammen aus einem Grundbetrag von Fr. 10 000.– pro Register und einem nach Anzahl Gebäude und Wohnungen berechneten Betrag von 15 Rappen pro Gebäude bzw. 1 Rappen pro Wohnung. In diesem Sinne regelt der Regierungsrat gegenüber dem Bund auch die Anforderungen und die Betriebsorganisation für die Führung eines kantonalen Gebäude- und Wohnungsregisters mit einem kantonalen Strassenverzeichnis, um diesen Beitrag zu erhalten. Die Gemeinden führen nach den Vorgaben des Bundes ein anerkanntes kantonales Gebäude- und Wohnungsregister mit einem einheitlichen kantonalen Strassenverzeichnis (Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister, vom 31.05.2000, Art. 2, SR. 431.841).

Im kantonalen Gebäude- und Wohnungsregister werden Gebäude mit und ohne Wohnnutzung, provisorische Unterkünfte sowie Sonderbauten gemäss den Definitionen und Anforderungen des Merkmalkatalogs des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters geführt. Der Regierungsrat kann die Führung zusätzlicher Merkmale vorsehen.

3.2 Einwohnerregisterverordnung (ERV)

Die Einwohnerregisterverordnung ersetzt die geltende Einwohnerkontrollverordnung vom 22. November 1996 (LB XXIV, 121) und führt zusätzlich das kantonale Registerharmonisierungsgesetz aus.

Art. 1: Die Einwohnerregister sind für die Kontrolle des Aufenthalts und der Niederlassung von natürlichen Personen in den Einwohnergemeinden verantwortlich. Sie erfassen schweizerische und ausländische Personen. Sie liefern den Behörden und öffentlichen Verwaltungen nach Massgabe des kRHG die notwendigen Grundangaben über die Einwohnerinnen und Einwohner.

Der **Art. 2** regelt die Bekanntgabe von Daten an private Personen oder Organisationen. Werden Daten ausschliesslich für schützenswerte ideelle Zwecke verwendet und nicht an Dritte weitergegeben, so können sie nach bestimmten Gesichtspunkten geordnet (zum Beispiel als Liste) bekannt gegeben werden. Dies beinhaltet auch die Bekanntgabe von Personendaten für Adressbücher und ähnliche Nachschlagewerke, freilich nur nach Massgabe des Datenschutzgesetzes.

In **Art. 3** sind die Organisation und die Aufgaben des Kantons festgehalten. Der Regierungsrat ist die Aufsichtsbehörde. Er kann nach Anhören der Einwohnergemeinden in Ausführungsbestimmungen ergänzende Vorschriften über die Organisation, die Aufgaben, das Verfahren und die Gebühren erlassen.

Art. 4. Für das Ausstellen von biometrischen Pässen, Identitätskarten und weiteren Reisedokumenten von Schweizer Bürgern und ausländischen Personen ist die Staatskanzlei zuständig. Sie nimmt die Anträge der gesuchstellenden Person entgegen und betreibt das kantonale Erfassungszentrum für biometrische Ausweise.

Die Einwohnergemeinden haben nach **Art. 5** entsprechende Stellen zu bezeichnen, welche das Einwohnerregister führen und die damit verbundenen Aufgaben erfüllen. Innert welcher Frist die Mutationen im Register eingetragen werden müssen bzw. können, wird die Praxis weisen; anstelle einer starren Frist und zugunsten einer flexiblen Lösung wird deshalb vorgeschlagen, die Fristbestimmung in die Ausführungsbestimmungen zu verlegen. In Abs. 2 Bst. g ist vorgesehen, dass die Einwohnerregisterstelle bei einem innerkantonalen Weg- oder Zuzug von Einwohnerinnen und Einwohnern der andern Einwohnerregisterstelle die vollständigen Daten meldet. Bei einem ausserkantonalen Weg- oder Zuzug sind ebenfalls die vollständigen Daten auszutauschen. In Abs. 6 ist vorgesehen, dass die Eigentümer und Liegenschaftsverwaltungen verpflichtet sind, den Gemeinden Daten für die EGID- und EWID-Zuweisung aus den Wohnungs- und Bewohnerlisten unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Abs. 7 sieht vor, dass die Gemeinden für die EGID- und EWID-Zuweisung mit Dritten zusammenarbeiten und nötigenfalls eine Gebäudebegehung vornehmen können.

Art. 6. Biometrische Pässe, Identitätskarten und Reisedokumente für ausländische Personen werden mit den Merkmalen gemäss Ausweisgesetz bzw. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom kantonalen Erfassungszentrum ausgestellt.

Die Verordnung definiert die notwendigen Ausweise. In **Art. 7** wird der Heimatschein nach wie vor aufgeführt, obwohl er wahrscheinlich in ein paar Jahren als zivilstandsrechtlicher Ausweis abgeschafft wird. Wo der Zweck dies erfordert (Aufenthalts- und Interimsausweis), sind die Ausweise zu befristen; freilich kann die Befristung eine unterschiedliche sein, je nach Aufenthaltsgrund (Besuch eines Internats, Eintritt in ein Altersheim usw.). Neu wird beim Interimsausweis auch der Heimatausweis erwähnt. Die Begriffe sind gleichbedeutend, werden aber mit Blick auf das Bundesrecht (das beide Begriffe kennt) der Vollständigkeit halber beide erwähnt.

Mit **Art. 10** wird das Ausstellen eines Ausländerausweises geregelt. Ausländerausweise werden von den Migrationsbehörden ausgestellt, nachdem das Anmeldeverfahren bei der Einwohnerregisterstelle abgeschlossen ist. Die Statuierung des Einheimischenausweises ist – aus Sicht der Gemeinden – nicht mehr nötig.

Art. 11 ff. beinhaltet die Meldepflicht bei einem Umzug. Das Meldeverfahren gewährleistet einen aktuellen Datenbestand im Einwohnerregister. Wer umzieht muss sich bei der bisherigen Wohnsitzgemeinde abmelden und bei der Einwohnerregisterstelle der neuen Wohnsitzgemeinde anmelden. Meldepflichtig ist jegliche Art von Umzug, daher auch der Umzug innerhalb einer Gemeinde oder eines Gebäudes. Die Meldefrist beträgt heute acht Tage; neu soll sie den Vorgaben des Bundes im Registerharmonisierungsgesetz (RHG) sowie im Ausländerrecht entsprechend 14 Tage betragen. Die angegebenen Daten müssen wahr sein. Deshalb sind auf Verlangen der Einwohnerregisterstelle die Angaben zu belegen. Das Meldeverfahren für ausländische Personen wird grundsätzlich durch die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) vorgegeben. Soweit ersichtlich decken sich diese Bestimmungen mit dem Meldeverfahren nach RHG. Insoweit kommt den Bestimmungen der ERV auch im Ausländerrecht eine konkretisierende Funktion zu.

Art. 14 sieht vor, dass mit der Mitteilung an die Einwohnerregisterstelle die betreffende Person auch allfällige weitere Meldepflichten gegenüber kantonalen und kommunalen Behörden erfüllt. Die Einwohnerregisterstelle teilt der betroffenen Person mit, dass die Meldepflicht gegenüber kantonalen und kommunalen Behörden mit der Änderungsmeldung erfüllt ist. Dies bedeutet, dass beispielsweise das VSZ die entsprechende Meldung erhält und von sich aus mit dem Betroffenen den notwendigen Kontakt für die Ausweisänderung herstellt. Der Kreis der betroffenen Amtsstellen und Behörden ist jedoch noch nicht festgelegt.

Die Kantone müssen gemäss Art. 9 Registerharmonisierungsverordnung sicherstellen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner von Kollektivgesellschaften in den Registern

nach Art. 12 Art. 2 Bst. a RHG geführt werden.

In **Art. 15** wird festgehalten, dass Leiterinnen und Leiter von Kollektivhaushalten die Bewohnerinnen und Bewohner per Stichtag 31. Dezember unentgeltlich der Gemeinde zu melden haben. Die Meldung hat bis zum 15. Januar des Folgejahres zu erfolgen.

Durch **Art. 17 ff.** wird die Hinterlegung von Schriften festgehalten. Die geltende Verordnung statuiert, dass bei Änderung des Namens, des Bürgerrechts oder des Zivilstands neue Schriften zu hinterlegen sind. Diese abschliessende Aufzählung scheint zu eng zu sein. Bei jeglicher Datenänderung neue Schriften zu hinterlegen, erscheint nicht nötig und auch unpraktikabel. Deshalb soll der Entscheid, wann neue Schriften zu hinterlegen sind, je nach Notwendigkeit im konkreten Fall der Einwohnerregisterstelle überlassen sein, was auch einem Wunsch der Gemeinden entspricht.

Art. 24. Eine besondere Übergangsbestimmung ist für das Ausstellen von Identitätskarten ohne Datenchip notwendig. Nach dem Übergangsrecht des Bundes können diese im Inland nach dem Inkrafttreten des Bundesbeschlusses über die Weiterentwicklung des Schengen Besitzstandes vom 13. Juni 2008 (BBI 2008, 5309) noch während längstens zweier Jahre wie bisher in der Wohnsitzgemeinde beantragt werden, wenn die Kantone eine solche Verlängerung vorsehen.

3.3 Ausführungsbestimmungen über die Daten der Einwohnerregister

Die Ausführungsbestimmungen über die Daten der Einwohnerregister enthalten in Art. 1 Abs. 1 den Katalog der Daten gemäss Art. 6 Registerharmonisierungsgesetz von jeder Person, die sich in einer Gemeinde niedergelassen hat oder aufhält. In Art. 1 Abs. 2 sind weitere Daten vorgesehen, die in der bisherigen Einwohnerkontrollverordnung vorgesehen sind, respektive als notwendig erachtet werden. Verzichtet wird auf die Daten bezüglich Beruf und Arbeitgeberin oder Arbeitgeber. Diese Daten waren bisher oft nicht aktuell. Stellenwechsel oder Arbeitslosigkeit werden meist nicht gemeldet. Verzichtet wird auch auf ein Merkmal „Wohnsitz im Todeszeitpunkt“, da es sich aus andern bereits geführten Daten ableiten lässt.

4. Die kantonalen Ziele der Daten- und Registerharmonisierung

Die Vorgaben des Bundes zur Registerharmonisierung sind stark statistikorientiert. Deren Umsetzung erfordern sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden Aufwendungen.

Der Kanton will mit dem kantonalen Registerharmonisierungsgesetz die Vorteile dieser Aufwendungen zur Verbesserung der administrativen Funktionen nutzen, indem künftig Mehrfacherfassungen derselben Daten vermieden und Mutationen für die Einwohnerinnen und Einwohner vereinfacht werden. Adressänderungen können in Zukunft z.B. dem Verkehrssicherheitszentrum (VSZ) oder dem Sektionschef direkt weitergeleitet werden.

Das Informatikleistungszentrum (ILZ) hat im Jahre 2006 ein entsprechendes Projekt (OPTIMA) gestartet. Dabei wurden die administrativen Harmonisierungsmöglichkeiten analysiert und bewertet. Auf diese Weise konnte ein Lösungsvorschlag erarbeitet werden, der die Anforderungen des Bundes abdeckt und mit einem relativ geringen Zusatzaufwand bei den Einwohnergemeinden und beim Kanton zu einem erheblichen Zusatznutzen führen wird. Das Lösungskonzept geht davon aus, dass das kantonale GWR auf den bestehenden GemDat-Datenbanken sowohl in Obwalden als auch in Nidwalden geführt wird. Dabei dient das Strassenverzeichnis als Referenz zur Erfassung und Verwaltung von Gebäudeadressen. Gebäudeadressen können im eidgenössischen GWR nur erfasst werden, wenn deren Angaben mit dem Inhalt des Strassenverzeichnisses in Übereinstimmung stehen.

Das Strassenverzeichnis des eidgenössischen GWR ist nach Gemeinden und innerhalb der Gemeinde nach Ortszugehörigkeit aufgebaut. Um ein kantonales GWR führen zu können, muss festgelegt werden, wie die Strassen geführt werden. Zur Zeit werden im Kanton die Strassenverzeichnisse bei den Gemeinden geführt. Es ist jedoch ein zentrales elektronisches Verzeichnis der Strassenamen im Rahmen des kantonalen GWR anzustreben. Es wurde deswegen beschlossen, das Strassenverzeichnis in der Applikation GemDat zu führen. Alle Felder des Strassenverzeichnisses des eidgenössischen GWR

sollen auch in GemDat geführt werden. Im GWR Obwalden werden sämtliche bewilligungspflichtigen Gebäude, d.h. auch die Nicht-Wohngebäude geführt und im GemDat erfasst und verwaltet. Mit der Baueingabe müssen die projektierten Gebäude erfasst werden, womit der eidgenössische Gebäudeidentifikator (EGID) vergeben wird. Die Befolgung dieser Prozesse muss durch den Registerführer sichergestellt werden. Dies kann bei Gemeinden der Fall sein, die GemDat als Baubewilligungs-Software einsetzen. Ans BFS müssen zwingend die Daten der fertiggestellten Gebäude geliefert werden.

In beiden Kantonen (Obwalden und Nidwalden) wird in den Einwohnerkontrollen seit dem 1. Januar 2008 flächendeckend die Applikation GeSoft eingesetzt. GeSoft verfügt über ein integriertes Objektregister. Um die Standardfunktionen in GeSoft für Zuweisung und Statistik nutzen zu können, ist es sinnvoll, dass die Einwohnerkontrollen die Zuteilung der Einwohner zu den von ihnen bewohnten Gebäuden/Wohnungen aufgrund der Objektdaten im GeSoft-Objektregister vornehmen. Für diese Zuteilung sind die Einwohnerkontrollen auf mindestens tagesaktuelle GWR-Daten angewiesen.

5. Verbesserung der Leistung für die Einwohnerinnen und Einwohner

Für die Einwohnerinnen und Einwohner ist bemüht und nicht immer nachvollziehbar, dass bei einer Adressänderung mehrere Stellen im Kanton und in der Gemeinde benachrichtigt werden müssen. Ziel ist es, dass sich bei einem Wohnortwechsel (auch innerhalb eines Gebäudes) die Ab-/Anmeldung möglichst einfach gestaltet wird und weitere Stellen wie z.B. das Verkehrssicherheitszentrum oder der Sektionschef, automatisch über die Adressänderung informiert werden.

Im Zentrum der Registerharmonisierung steht die Einwohnerkontrolle der Gemeinde. Sie ist direkt verbunden mit dem Stimmregister (in der Regel im gleichen Informatiksystem). Meldungen über Mutationen des Personenstandsregisters erfolgen in Papierform. Der Bund bereitet elektronische Meldungen über Sedex vor.

Ein erheblicher Bedarf an Einwohnerdaten – sei es zur Datenprüfung bzw. -übernahme oder als Mutationsmeldung – besteht in den Bereichen Bildung, Kultur und Sport, bei der Verwaltung von Stipendien und Ausbildungsbeiträgen, bei den Steuerstammdaten, bei der Polizei, bei der Führer- und Fahrzeugkontrolle, der Migration und für die Bevölkerungsstatistik. All diese Verbindungen sollen mit der Daten- und Registerharmonisierung im ersten Schritt elektronisch ausgestaltet werden. Damit entfallen die Mehrfacherfassungen und aufwendige Nachfragen. Weiteres Potenzial für elektronische Verbindungen besteht zu den Sozialversicherungen und weiteren Stellen. Diese Verbindungen sollen in nächsten Schritten realisiert werden.

Im Bereich der Register von Grundstücken, Gebäuden und Wohnungen besteht aufgrund der Zusammenhänge der Register ebenfalls Handlungsbedarf. Auch mit diesen Registern können Verbindungen realisiert werden.

6. Datenschutz

6.1 Persönlichkeitsschutz

Datenschutz ist Persönlichkeitsschutz. Ihm wurde bei der Umsetzung des RHG eine hohe Bedeutung zugemessen. Der Grundsatz lautet, dass nur jene Personen und Behörden Zugriff auf die kantonale Datenplattform haben sollen, welche dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Die ERV enthält selbstständige Datenschutzbestimmungen. Im Übrigen ergeben sich die Vorgaben für den Umgang mit Daten aus dem kantonalen Datenschutzgesetz.

Mit der kantonalen Datenplattform wird der Nachführungsaufwand für die Personendaten massiv reduziert. Das Aktualisierungsverfahren setzt voraus, dass die Personen eindeutig identifiziert werden können. Mit dem Gesetzesentwurf wird deshalb die Verwendung der (nichtsprechenden) Versichertennummer als Personenidentifikator eingeführt. Dieser Personenidentifikator ist von allen am System beteiligten Datenlieferanten und -bezügern, insbesondere aber von den registerführenden Stellen in ihre Datenbanken aufzunehmen.

Andere Stellen und Institutionen, die mit dem Vollzug von kantonalem Recht betraut sind,

können nach dem Willen des Bundesgesetzgebers die Versichertennummer zur Erfüllung ihrer Aufgaben systematisch verwenden, sozusagen als „administrative Personenidentifikationsnummer“, wenn ein kantonales Gesetz dies vorsieht und die Vorgaben von Art. 50f und Art. 50g AHVG eingehalten werden. Allerdings bestehen über das Ausmass der zulässigen Verwendung der Versichertennummer in den Kantonen, insbesondere der Frage, ob in einem kantonalen Gesetz pauschal die Verwendung der Versichertennummer durch kantonale Behörden erlaubt werden könne, verschiedene Rechtsauffassungen. Die Vorlage statuiert einerseits den Grundsatz im kRHG und ermächtigt den Regierungsrat, in den Ausführungsbestimmungen die Einzelheiten zu regeln. Damit besteht eine ausreichende kantonale gesetzliche Grundlange zur Verwendung der Versichertennummer.

6.2 Datensicherheit

Der Datensicherheit insbesondere kommt beim Betrieb einer zentralen Datenplattform eine wichtige Funktion zu. Die Personendaten müssen durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten geschützt werden.

Das System gewährleistet den Datenschutz, indem für die einzelnen Services und je Service für die einzelnen Datenfelder Zugriffsberechtigungen an autorisierte Personen erteilt werden. Die Erteilung der Zugriffsberechtigungen hat durch das zuständige Volkswirtschaftsdepartement zu erfolgen. Dieses hat sich darüber zu vergewissern, dass die nötigen Rechtsgrundlagen für die beantragten Zugriffe vorhanden sind, die Daten für die Aufgabenerfüllung der antragstellenden öffentlichen Organe notwendig und die gewählte Methode der Datenbearbeitung verhältnismässig ist. Die Erteilung neuer Zugriffsberechtigungen ist der beauftragten Person für Datenschutz zu melden.

7. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Die Einwohnergemeinden, die politischen Parteien und Organisationen sowie die Interessenverbände waren zur Vernehmlassung eingeladen. Die unterbreitete Vorlage fand im Grossen und Ganzen Unterstützung. Alle Parteien stimmen dem Vorschlag mit vereinzelt Anmerkungen zu. Sie wiesen jedoch darauf hin, dass das Thema für Aussenstehende komplex und technisch sei. Die Einwohnergemeinden stimmten dem Vorschlag ebenfalls zu, jedoch mit Änderungsvorschlägen. Diese wurden, soweit möglich und begründet, in den Entwürfen aufgenommen. Unterschiedliche Meinungen bestehen noch in Bezug auf das Gebäude- und Wohnungsregister und das Strassenverzeichnis sowie die Fristen für die Mutationen im Einwohnerregister und die Übertragung der Daten auf die kantonale Datenplattform. Die Entwürfe sehen die Schaffung eines kantonalen Gebäude- und Wohnungsregisters mit einem einheitlichen kantonalen Strassenverzeichnis vor. Nach Ansicht der Gemeinden bedeutet dies einen Eingriff in die Gemeindeautonomie. Die Gemeinden wünschen auch, dass die Mutationen nicht unverzüglich, sondern innert fünf bis höchstens 21 Tagen vorzunehmen sind.

Die Zuständigkeit der Gemeinden in Bezug auf das Gebäude- und Wohnungsregister und das Strassenverzeichnis ist unbestritten. Es geht jedoch um eine möglichst einheitliche und effiziente Grundlage für die Registerharmonisierung und für den Aufbau und Betrieb der kantonalen Datenplattform. Das Gebäude- und Wohnungsregister und das Strassenverzeichnis sollen deswegen nach den Vorgaben des Bundes und des Kantons möglichst einheitlich geführt werden. Gemäss Art. 83 der Kantonsverfassung wird der Grad der Gemeindeautonomie durch die kantonale Gesetzgebung bestimmt.

Die Melde- und Mutationsfrist soll nach Auffassung der Gemeinden nicht unverzüglich, sondern innert fünf bis höchstens 21 Tagen erfolgen. Die von den Einwohnerregistern erfassten Daten stellen jedoch in Zukunft die Grundlage für andere amtliche Register und für den Aufbau und Betrieb der kantonalen Datenplattform dar. Eine unverzügliche Erfassung und Weiterleitung der Mutationen ist daher zwingend notwendig. Die einzelnen Register und die kantonalen Datenplattform sind nur aktuell, wenn die Mutationen schnell erfasst werden. Eine Ausdehnung auf bis zu 21 Tagen würde zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen und zu falschen Daten (z.B. Statistik per 31. Dezember) führen. Da die kantonale Datenplattform Grundlage für den Datenaustausch und auch im E-Government sein wird, ist es wichtig, dass alle angeschlossenen Stellen ihnen bekannte Mutationen

umgehend in den Systemen erfassen. Heute wird teilweise bis zu vier Wochen und länger gewartet, was das ganze künftige System in Frage stellen würde.

Ferner stellt sich die Frage zum Datenaustausch bzw. zum Datenzugang. Es ist in Art. 4 Abs. 2 kRHG vorgesehen, dass die Einwohnergemeinden, die kantonalen Stellen und Dritte nur Zugriff auf diejenigen Daten der kantonalen Datenplattform haben, die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendig sind. Es hat also nicht jede amtliche Stelle unbeschwert Zugang zu den Daten. Damit die notwendige Beweglichkeit gegeben ist, können jedoch die einzelnen Berechtigungen nicht im Registerharmonisierungsgesetz geregelt werden, sondern ergeben sich unmittelbar aus den einzelnen Erlassen.

Die politischen Parteien und Organisationen weisen wiederholt auf die Problematik des Datenschutzes hin. Die praktische Umsetzung sei in verschiedenen Punkten noch nicht genügend klar. Der Datenschutz und die Bekanntgabe von Daten an Private und Organisationen ist in Art. 10 kRHG und Art. 2 ERV geregelt. Die Anforderungen des Datenschutzes sollte damit hinreichend geregelt sein.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hält in seiner Stellungnahme vom 12. September 2008 fest, die bundesrechtlichen Vorgaben seien grundsätzlich befolgt. Die zusätzlichen Regelungen würden begrüsst. Insbesondere der Aufbau der kantonalen Datenplattform und die gesetzliche Grundlage für den Beizug von Fachpersonen würden sehr geschätzt. Die kantonale Datenplattform dürfte langfristig kostengünstiger sein als eine dezentrale Infrastruktur. Zudem könne sie bei Bedarf einheitlich und effizient zur Erfüllung weiterer Aufgaben ausgebaut werden (z.B. E-Government). Im Weiteren gibt das BFS konkrete Hinweise auf die EGID- und EWID-Zuweisung durch die Gemeinden. Die Erstzuweisung, Nachführung und Führung von allfälligen administrativen oder physischen Wohnungsnummern seien vom Kanton sicherzustellen, d.h. die Einwohnergemeinden sollten die Möglichkeit haben, Wohnungs- und Bewohnerlisten der Eigentümer- und Liegenschaftsverwaltungen zu beschaffen, bzw. Eigentümer und Liegenschaftsverwaltungen sollten verpflichtet werden, Daten für die EGID- und EWID-Zuweisung unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit Dritten sei vorzusehen, der Nachführungsprozess kantonal zu regeln. Es sei die Möglichkeit der Gebäudebegehung im Gesetz aufzunehmen. Zur Einwohnerregisterverordnung wird geltend gemacht, dass im Falle des Weg- oder Zuzugs von Einwohnerinnen und Einwohnern (auch bei interkantonalen Weg- oder Zuzügen) alle Daten zwischen Einwohnerregistern auszutauschen seien. Auch müsse über Personen in Kollektivhaushalten einmal jährlich mit Stichtag vom 31. Dezember ein Mindest-Set von Merkmalen dem BFS gesendet werden. Die entsprechenden Änderungsvorschläge wurden in die Entwürfe aufgenommen.

8. Erforderliche Ressourcen bei den Gemeinden

Der Entwurf des kantonalen RHG sieht vor, dass der Kanton und die Gemeinden jeweils die in ihrem Zuständigkeitsbereich anfallenden Kosten tragen (Art. 10 Abs. 1). Zudem sollen der Kanton und die Gemeinden jeweils die Hälfte der Kosten für die Einrichtung und den Betrieb der kantonalen Datenplattform übernehmen (Art. 10 Abs. 3).

Die Bundesvorgaben betreffend die Registerharmonisierung treffen hauptsächlich die Einwohnerregister. Die Gemeinden müssen mit einmaligen Kosten für die Anpassung der Gemeindesysteme an die Bundesvorgaben und den Anschluss an den Datenaustausch rechnen. Diese Kosten fallen unabhängig von der Gestaltung der kantonalen Plattform für den Datenaustausch an. Zusätzlich werden die Gemeinden aufgrund der Bundesvorgaben im Registerharmonisierungsgesetz Aufwendungen für die Einführung der neuen Versichertennummer und für Arbeiten zur einmaligen inhaltlichen Verknüpfung der Einwohner- und Objektregister (Zuordnung EGID/EWID zu den Einwohnern) haben. Den Gemeinden entstehen auch Kosten für die Einrichtung und den Betrieb der kantonalen Datenplattform, welche sowohl dem Kanton als auch den Gemeinden dienen wird.

Konkrete Zahlen können nicht geliefert werden, da der Aufwand für die Arbeiten in den Gemeinden sehr unterschiedlich ausfallen wird und auch die Vorgaben des Bundes noch nicht abschliessend definiert sind.

Der Regierungsrat hat sich mit Beschluss vom 13. November 2007 (Nr. 203) bereit erklärt, an den Kosten des Konzepts Registerharmonisierung GWR Kanton OW/NW im

üblichen Rahmen von Informatikprojekten, welche zusammen mit den Gemeinden ausgeführt werden, an den Investitions- und Betriebskosten zu beteiligen. Auch sieht der Entwurf kRHG vor, dass der Kanton die Hälfte der Kosten für die Einrichtung und den Betrieb der kantonalen Datenplattform übernimmt. Zusätzlich ist vorgesehen, dass der Kanton eine Vergütung für die Kosten leistet, welche den Gemeinden im Rahmen der Änderung der Einwohnerkontrollverordnung für die Erhebung der Ausländerdaten zu Handen des Kantons entstehen. Auch ist vorgesehen, die Abgeltung des Bundesamts für Statistik an die Registerführung der Gemeinden für die Ein- und Nachführung der Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren weiterzuleiten.

Die Finanzierung der ganzen Registerharmonisierung (samt Aufbau der kantonalen Datenplattform) kann auf mehrere Jahre aufgeteilt werden, muss allerdings im Detail noch im weiteren Verlauf des Projekts ermittelt werden.

9. Erforderliche Ressourcen beim Kanton

Zur Projektführung Daten- und Registerharmonisierung, zum Aufbau, für Tests und zur Einführung des kantonalen Einwohner-Replikat- und des Objektsystems wurden für die beiden Kantone Nidwalden und Obwalden einmalige finanzielle Mittel in der Zeitperiode von 2006 bis 2010 im Umfang von etwa Fr. 790 000.– bereits verwendet oder sind noch zu genehmigen und budgetieren.

Für die Projektarbeit bis zur Genehmigung des erwähnten Kredits hat der Regierungsrat die Mittel freigegeben.

Für die laufende Betreuung der kantonalen Datenplattform und Systeme für den Datenaustausch, für die Qualitätssicherung gemäss Bundesvorgaben, für die Unterstützung von Gemeinden und kantonalen Stellen betreffend Anschluss an die Datenplattform, für die Erteilung von Zugriffsberechtigungen nach Massgabe der rechtlichen Bestimmungen muss beim Kanton eine Fachstelle für den Datenaustausch bestimmt werden. Nach Art. 3 Abs. 1 Entwurf kRHG ist das Volkswirtschaftsdepartement zuständig. Für die betriebliche Umsetzung ist das ILZ vorgesehen.

Die Gemeinden und der Kanton tragen die in ihrem Zuständigkeitsbereich anfallenden Kosten. Der Kanton trägt die Kosten für eine Aufstockung der Strukturerhebung und der thematischen Stichprobenerhebungen im Rahmen der Volkszählungen. Die Einrichtung und der Betrieb der kantonalen Datenplattform ist vom Kanton und von den Gemeinden je zur Hälfte zu finanzieren. Die Kosten für deren Erweiterung sind vom Kanton zu tragen. Bezüglich der Finanzierung einer Aufstockung gilt im Allgemeinen jedoch das Verursacherprinzip.

10. Wirtschaftlichkeit

Die Daten- und Registerharmonisierung bringt zahlreichen Stellen Einsparungen aufgrund wegfallender Mehrfacherfassung von Daten, aufwendigen Abklärungen und Rückfragen. Diese Einsparungen werden in der Regel nicht sofort budgetwirksam, ermöglichen aber mittelfristig bei Neubesetzungen entsprechende Optimierungen bzw. Übernahme neuer Aufgaben mit dem gleichen Personal.

Im Einzelnen können folgende Auswirkungen erwartet werden:

- Entlastet werden die Einwohnerkontrollen bei Zuzügen von Personen aus andern Gemeinden des Kantons (gegebenenfalls später auch aus andern Kantonen), da die Daten elektronisch von der Wegzuggemeinde übernommen werden können. Wesentliche Entlastungen der EWK ergeben sich durch das elektronische Meldewesen. Ferner entfällt ein grosser Teil des Aufwandes für die Beantwortung von Rückfragen und Verifikationen.
- Aufgrund der Bundesvorgaben müssen die Zuordnungen der Personen auf die Objekte laufend nachgeführt werden, und nicht wie früher alle zehn Jahre anlässlich der Volkszählungen. Der damit verbundene Aufwand beträgt rund zwei Personenjahre. Dieser Betrag wäre ohne Kopplung der Objektregister der Gemeinden mit dem kantonalen System höher, da die Kopplung der Register eine hohe Datenaktualität gewährleistet und die Mutationen deshalb immer sofort durchgeführt werden können.

- Durch direkte Übernahme von Daten vom Kanton und durch den Datentransfer von der Bauerhebung ins Objektwesen ergeben sich wesentliche Entlastungen und die schnellere Verfügbarkeit aktueller Daten zur Weiterverarbeitung, z.B. EGID/EWID-Zuteilung in der Einwohnerkontrolle. Infolge des geringeren Mengengerüsts bei den Objektmutationen verglichen mit den Personenmutationen ist der Effekt kleiner.

11. Zusammenarbeit mit Bund und übrigen Kantonen

Mit der Realisierung der Daten- und Registerharmonisierung wird die Zusammenarbeit mit dem Bund gemäss den entsprechenden Vorgaben realisiert.

Für die Umsetzung arbeitet der Kanton Obwalden mit dem Kanton Nidwalden zusammen.

12. Umsetzungsplan

Das ILZ hat bereits im Jahre 2006 proaktiv und vor Inkrafttreten des Registerharmonisierungsgesetzes des Bundes mit den Projektarbeiten begonnen. Die Arbeiten aus dem Projekt OPTIMA haben die Lösungskonzepte, den erforderlichen finanziellen Rahmen für die erste Phase der Umsetzung und die Entwürfe im Bereich Rechtsgrundlagen ergeben. Der weitere Projektverlauf ist wie folgt:

Der aktuelle Projektplan umfasst die aktuell bekannten Rahmenbedingungen bzw. Projektmeilensteine der Planung vom Bund. Der Projektplan ist deshalb in einer ersten Phase mit den Projektplänen vom Bund abzustimmen und zu detaillieren.

Der Terminplan 2007 bis 2011 sieht vor, dass die prioritären Arbeiten für die Registerharmonisierung (Abgleich Strassenverzeichnis mit offizieller Nomenklatur, Bereinigung Fehler der Kategorie ADR und BAU, Überprüfung der Anzahl Wohnungen pro Gebäude) bis Ende 2008 erledigt sein müssen. Im Übrigen gilt folgender Zeitplan:

- 1. Januar 2009: Inkraftsetzung kantonales RHG
- 15. Januar 2009: Datenlieferung Einwohnerdaten für Zuteilung neue Versichertennummer in den Einwohnerregistern
- 31. März 2009: Abschluss Bereinigung GWR durch Gemeinden
- Juni 2009: Datenrücklieferung AHV neue Versichertennummer
- 31. Dezember 2009: Abschluss Datenbereinigung und Merkmalsharmonisierung durch Gemeinden (allen Einwohnern EGID/EWID zugeteilt)
- 15. Januar 2010: Start interkantonale Zu-/Wegzugsmeldungen via Sedex
- ab 1. März 2010 Zugriff der Staatskanzlei auf die Daten des Einwohnerregisters für biometrische Ausweise
- 31. März 2010: Stichtag 1. Testlieferung VZ 2010
- 30. Juni 2010: Stichtag 2. Testlieferung VZ 2010
- 30. September 2010: Stichtag 3. Testlieferung VZ 2010 (Bestimmung Stichprobenerhebung für VZ 2010)
- 31. Dezember 2010: Stichtag Durchführung der Registerbasierten VZ 2010

Der Terminplan ist anspruchsvoll, muss aber eingehalten werden, um im Jahre 2010 die erste registerbasierte Volkszählung erfolgreich durchzuführen.

B. Umsetzung des Bundesbeschlusses über die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes (Anpassung des Ausweisgesetzes und das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer)

1. Ausgangslage

Die Weiterentwicklung des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA) verlangt eine generelle Einführung biometrischer Pässe bis spätestens 1. März 2010 (zwei Jahre nach

Inkrafttreten des SAA). Das Umsetzungsprojekt wurde vom Bund 2007 im EJPD gestartet. Neben einem richtlinien-konformen Gesichtsbild wie für den Pass 06 müssen ab diesem Zeitpunkt auch zwei Fingerabdrücke elektronisch erfasst und gespeichert werden. In acht Pilot-Erfassungszentren für biometrische Daten konnten bisher Erfahrungen für Einführung und Betrieb gesammelt werden.

Neben der Erfassung der Pässe laufen auch die Vorbereitungen zur Einführung einer biometrischen Identitätskarte, allenfalls mit „digitaler Identität“ (für E-Government, E-Commerce usw.) sowie weitere Biometrieprojekte im Bereich des neuen Ausländerausweises (Reisedokumente für ausländische Personen).

2. Bundesrechtliche Vorgaben

Das Eidgenössische Parlament hat die notwendigen Gesetzgebungsarbeiten mit dem Bundesbeschluss über die Weiterentwicklung des Schengen – Besitzstands vom 13. Juni 2008 (BBI 2008, 5309) verabschiedet, namentlich:

- a. die Änderung zum Ausweisgesetz (AwG) vom 22. Juni 2001 (SR 143.1).
Über die Ausweisverordnung (VawG) läuft zur Zeit noch ein Vernehmlassungsverfahren; sie regelt insbesondere das Ausstellungsverfahren, die Datenbearbeitung und die Gebühren;
- b. die Änderung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20).

3. Ausstellungsverfahren

Um Synergien zu nutzen entwickelt das EJPD eine universelle IT-Plattform für die Verarbeitung von biometrischen Daten im Ausweisbereich (Gesichtsbild, Fingerabdrücke, Unterschrift). Diese soll bei Bund und Kantonen eingesetzt werden.

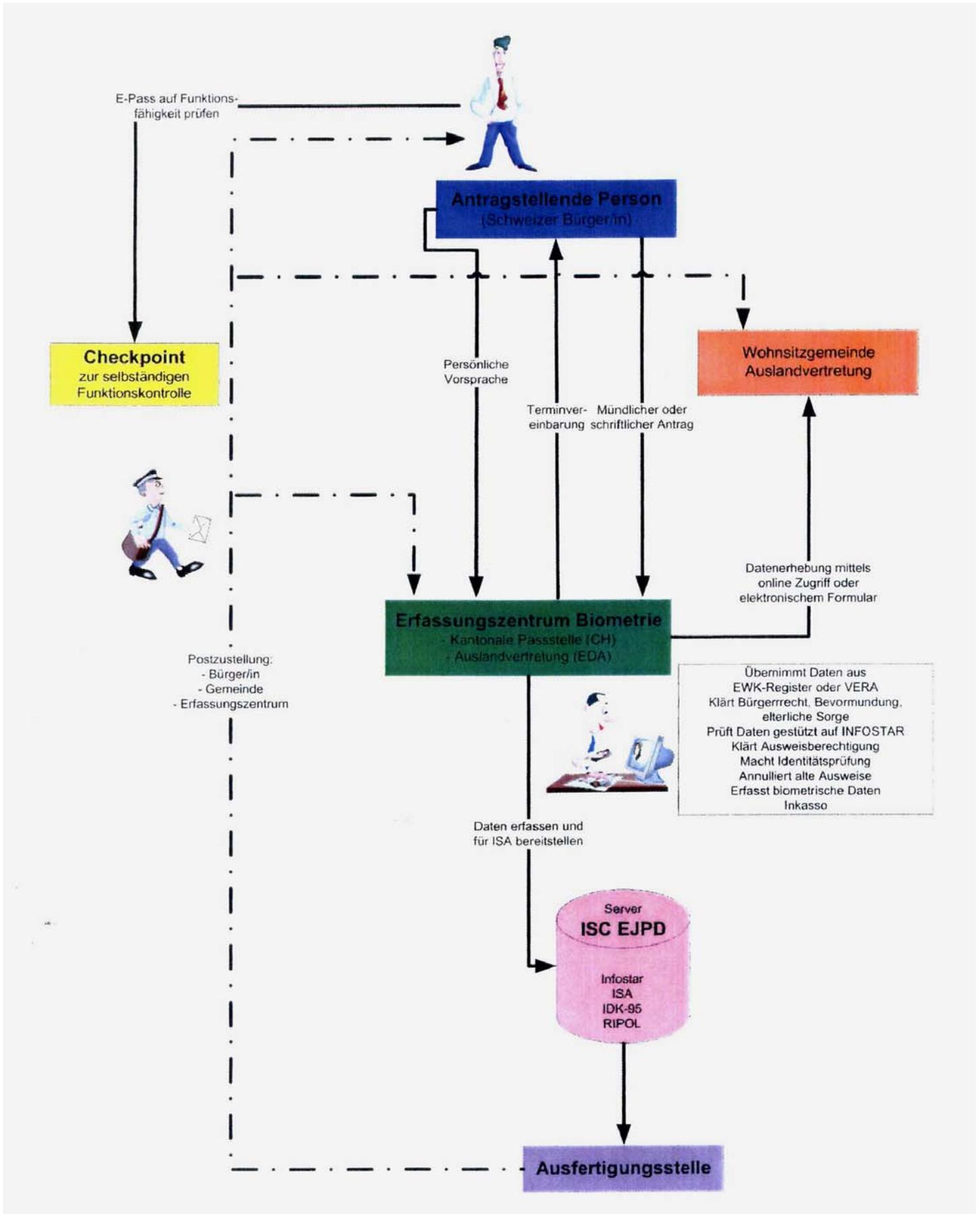
Der Bund schreibt ein einheitliches Ausstellungsverfahren vor: Zentrales Element und Vorgabe ist, dass der Bürger nur einmal vorsprechen muss. Dies im Unterschied zum Pilotprojekt, wo im Inland zuerst auf der Wohnsitzgemeinde der Antrag gestellt und dann später in einem Erfassungszentrum die biometrischen Daten erfasst werden mussten. Da bei der definitiven Einführung Gesichtsbilder und Fingerabdrücke erfasst werden müssen, ist aufgrund der Investitionskosten, des Schulungsaufwandes und der notwendigen betrieblichen Routine keine kommunale sondern nur eine kantonale Lösung praxisgerecht umsetzbar.

Die Kantone bezeichnen ein kantonales Erfassungszentrum, welches ab 1. März 2010 die Pass-Anträge entgegennehmen sowie biometrische Daten erfasst.

Das Ausstellungsverfahren wickelt sich in folgenden Schritten ab (vgl. nachstehende Grafik):

- a. in einem ersten Schritt stellt der Bürger über das Internet, telefonisch oder durch persönliche Vorsprache einen Antrag; welche Möglichkeiten genutzt werden können, wird vom Kanton bestimmt; das Ziel dieses ersten Schrittes ist, die Personendaten mittels elektronischem Zugriff auf Einwohnerregister zu erheben, mit Infostar abzugleichen, eingehend zu prüfen und die Ausweisberechtigung abzuklären;
- b. in einem zweiten Schritt spricht der Bürger im kantonalen Erfassungszentrum vor, wo er zuerst identifiziert wird; danach muss er die für die Passausstellung zu verwendenden Personalien selbst überprüfen und mit Unterschrift die Richtigkeit bestätigen sowie seine biometrischen Daten erfassen lassen und die Ausweisgebühr entrichten;
- c. danach wird der Ausweis vom kantonalen Erfassungszentrum wie bereits heute beim Hersteller bestellt und dem Bürger nach Hause, oder, falls er noch einen gleichen Ausweis besitzt, zum Austausch an eine Behörde gesandt.

Ablaufverfahren (Erfassungszentrum)



Der Ausstellungsprozess für die Identitätskarte muss bis spätestens 1. März 2012 an denjenigen des biometrischen Passes angeglichen werden. Die Kantone legen fest, ob sie diese gesetzlich vorgesehene zweijährige Übergangsfrist nutzen wollen oder nicht.

Mit der definitiven Einführung biometrischer Pässe ist ein Kombiangebot (biometrischer Pass und Identitätskarte) vorgesehen. Die Beantragung kann in diesem Falle aber nur im kantonalen Erfassungszentrum und nicht auf einer Gemeinde erfolgen.

4. Kantonale Umsetzung

4.1 Kantonales Erfassungszentrum für biometrische Ausweise

Der Bund verlangt ein Erfassungszentrum auf kantonaler Ebene. In grossen Kantonen wären auch regionale Zentren möglich. Selbst der Kantonsrat des Kantons Zürich hat sich im Rahmen eines Postulats nur für zwei Zentren für biometrische Ausweise im Kanton ausgesprochen. Eine Fahrt oder ein Gang alle fünf oder allenfalls zehn Jahre ins Rathaus nach Sarnen ist bei der heutigen Mobilität, auch mit öffentlichem Verkehr möglich. Mit entsprechenden Öffnungszeiten kann ein kundengerechtes Angebot gewährleistet werden.

Mit Rücksicht auf die enge Verknüpfung von persönlicher Identifikation und Datenabfrage aus dem Einwohnerregister ist andererseits ein eigenes Erfassungszentrum im Kanton gerechtfertigt. Als kantonales Erfassungszentrum bzw. ausstellende Behörde wird aufgrund der bisherigen Zuständigkeiten und Erfahrungen die Staatskanzlei vorgesehen. Dabei sollen vom gleichen Erfassungszentrum alle biometrischen Ausweise ausgestellt werden: Pässe, Identitätskarten und Reisedokumente für ausländische Personen.

4.2 Einbindung in die Einwohnerregisterverordnung

Für die Ausstellung biometrischer Ausweise sind in der Ausführungsgesetzgebung des Kantons zu bezeichnen:

- die ausstellende Behörde bzw. das zuständige Erfassungszentrum (Art. 4 Abs. 1 ERV),
- die Art der Antragsstellung der gesuchstellenden Person an die ausstellende Behörde (Art. 4 Abs. 2 ERV),
- der elektronische Zugriff auf das Einwohnerregister zur Datenerhebung über die antragsstellende Person,
- die zuständige kantonale Polizeistelle zur Entgegennahme von Verlustmeldungen und zur Zugriffsberechtigung auf das Informationssystem über die ausgestellten Ausweise (ISA) (Art. 4 Abs. 3 ERV),
- allfällige weitere Regelungen gemäss Ausweisverordnung des Bundes (siehe in Aussicht gestellte Vernehmlassungsvorlage).

Dies kann gestützt auf Art. 44 und Art. 72 Ziff. 2 der Kantonsverfassung (GDB 101) auf Verordnungsstufe geregelt werden. Zweckmässigerweise sind die kantonalen Vollzugsvorschriften in die neue Einwohnerregisterverordnung einzubinden, wo auch die übrigen Personenausweise geregelt werden. Im Einzelnen siehe Ausführungen in Art. 4, 6 und 24 der Einwohnerregisterverordnung.

Beilagen

- Entwurf für ein neues Gesetz über die Harmonisierung der amtlichen Register (kantonales Registerharmonisierungsgesetz)
- Entwurf für eine neue Verordnung über die Einwohnerregister (Einwohnerregisterverordnung)
- Entwurf für Ausführungsbestimmungen über die Daten der Einwohnerregister