



Botschaft 2024-CE-137

Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes
(Kantonales Bezugssystem)

Inhaltsverzeichnis

In Kürze	2
1 Allgemeines	2
1.1 Hintergrund und Ursprung des Entwurfs	2
1.2 Zweck des kantonalen Bezugssystems	3
1.3 Verbindungen zwischen dem kantonalen Bezugssystem und der Plattform FriPers	4
1.4 Verbindungen zu anderen Datenplattformen	5
1.5 «Once-Only»-Prinzip	6
2 Ablauf der Arbeiten	6
3 Die Groben Züge des Vorentwurfs	7
4 Finanzielle und Personelle Folgen	9
5 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht	9
6 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	10
7 Kommentare zu den Einzelnen Bestimmungen	10

In Kürze

1. Die Digitalisierung von Informationen und Geschäftsprozessen bringt neue Organisations- und Funktionsweisen innerhalb der öffentlichen Verwaltung mit sich. Der Ablauf bestimmter Aufgaben, insbesondere von Routine- und repetitiven Aufgaben, kann stark verbessert und optimiert werden, wodurch Ressourcen und Zeit für die Erledigung anderer, komplexerer und anspruchsvollerer Aufgaben freigesetzt werden.
2. Dies gilt für die Verwaltung und Pflege bestimmter Verwaltungsdatenbanken, die Informationen enthalten, die für die meisten öffentlichen Organe im Alltag nützlich sind. Anstatt dass jedes öffentliche Organ unermüdlich dieselben Daten beschafft, speichert und auf dem neuesten Stand hält, ist es rationaler, diese Aufgabe einem Fachorgan zu übertragen, das sie nach standardisierten Regeln und Methoden ausführt. Im Rahmen des geltenden Rechts können die so bearbeiteten Daten dann mit dem Rest der Verwaltung und allfälligen Dritten geteilt werden, wobei ein hohes Mass an Qualität und Zuverlässigkeit gewährleistet wird.
3. Diese neue Art des Umgangs mit Daten wird häufig unter der Bezeichnung «Once-Only»-Prinzip vorgestellt. Mit diesem Prinzip wird gefordert, dass eine (personenbezogene) Information nicht mehr als einmal von einer natürlichen Person oder einem Unternehmen angefordert werden sollte. Wenn diese Information einmal beschafft wurde, sollte die Verwaltung die notwendigen Massnahmen ergreifen, damit sie geteilt werden kann. Es handelt sich jedoch um ein Prinzip, das nicht absolut ist und viele Variationen und viele Grenzen kennt, insbesondere solche, die sich aus dem Datenschutzrecht ergeben. Dieses Prinzip ist künftig die Richtschnur für die Datenbeschaffung durch die Bundesverwaltung und die Kantonsverwaltungen.
4. Die Idee, die dem «Once-Only»-Prinzip zugrunde liegt, fand sich bereits in der ersten Fassung des E-Government-Schalter-Gesetzes vom 2. November 2016. Diese sah damals die Einrichtung einer IT-Plattform vor, die «den Verwaltungsbehörden zentral und sicher zuverlässige Referenzdaten zur Verfügung [...] stellen» sollte. Die Implementierung einer solchen Infrastruktur ist ein Prozess von grossem Umfang und hoher Komplexität. Aus diesem Grund wurde damals ein schrittweises Vorgehen mit einem vom Staatsrat beschlossenen Pilotprojekt nötig.
5. Dieses Pilotprojekt kommt nun mit der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs zuhanden des Grossen Rates zu seinem Abschluss. Das kantonale Bezugssystem ist in Betrieb, und im beantragten Erlass werden die in der Pilotphase gewonnen Erkenntnisse berücksichtigt. Die gesetzlichen Grundlagen, die unterbreitet werden, sind also im Feld erprobt, was sie genauer und sicherer macht. Sie ersetzen die bisherigen gesetzlichen Grundlagen zum kantonalen Bezugssystem, die in der Pilotverordnung definiert wurden.

1 Allgemeines

1.1 Hintergrund und Ursprung des Entwurfs

1.1.1 Am 2. November 2016 hat sich der Kanton Freiburg ein neues Gesetz über den E-Government-Schalter (E-GovSchG) gegeben. Das Hauptziel dieses Gesetzes war die Schaffung eines zentralisierten virtuellen Schalters, mit dem der Bevölkerung und der Wirtschaft einen zeit- und ortsunabhängigen Zugriff auf die Leistungen der Kantonsverwaltung und in einer zweiten Phase auf diejenigen der Gemeindeverwaltungen angeboten werden sollte. Ein weiteres Ziel dieses Gesetzes war, die technischen Voraussetzungen und allgemeinen Grundsätze für das kantonale E-Government festzulegen.

1.1.2 Zu diesen Voraussetzungen gehörte unter anderem die Schaffung einer IT-Plattform, die zuverlässige Referenzdaten zentral und sicher verwaltet und den Verwaltungsbehörden zur Verfügung stellen sollte (das kantonale Bezugssystem). Wie bei der Ausarbeitung eines neuen Gesetzentwurfs üblich, wurden die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung einer solchen Infrastruktur auf der Grundlage einer vorausschauenden Analyse und

nicht verifizierbarer Annahmen erarbeitet. Zu diesem Zeitpunkt war sowohl in der nationalen Strategie¹ als auch in der kantonalen E-Government-Strategie² davon die Rede, dass eine solche Plattform geschaffen werden muss.

1.1.3 Angesichts der Bedeutung und des Umfangs der Arbeiten, die für die Realisierung einer solchen Infrastruktur erforderlich sind, hat der Staatsrat beschlossen, die Erarbeitung des kantonalen Bezugssystems mit der Pilotverordnung vom 24. Juni 2019 über das kantonale Bezugssystem von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen (Pilotprojekt) (SGF 184.16) zu begleiten. Dabei verpflichtete sich der Staatsrat, innerhalb einer bestimmten Frist mit einem Gesetzesentwurf, der die Funktionsweise des kantonalen Bezugssystems wahrheitsgetreu beschreibt und die nötigen gesetzlichen Grundlagen für dessen Dasein und dessen dauerhaften Betrieb enthält, an den Grossen Rat zu gelangen.

1.1.4 Inzwischen wurde aus dem E-GovSchG das E-Government-Gesetz (E-GovG), nachdem am 18. Dezember 2020 das Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung (ASF 2020_195) verabschiedet worden war. Dieser Vorentwurf ändert somit die dem kantonalen Bezugssystem gewidmeten Bestimmungen in Abschnitt 3 des E-GovG und ersetzt sie durch neue, besser angepasste, vollständigere und präzisere Regelungen.

1.2 Zweck des kantonalen Bezugssystems

1.2.1 Heutzutage führen die meisten Verwaltungseinheiten ein oder mehrere Register (individuelle Datenbanken), in denen sie Daten zu Personen und Organisationen, mit denen sie in Beziehung stehen, bearbeiten. Die gleiche Person oder die gleiche Organisation befindet sich im Allgemeinen in verschiedenen Datenbanken, die eine gewisse Zahl an Referenzinformationen enthalten, die im Prinzip identisch sein müssten.

1.2.2 Die Informationssysteme, in denen diese Daten bearbeitet werden, wurden jedoch nach Bedarf aufgebaut, oft unabhängig voneinander, mit verschiedenen Mitteln und mit wenig Absprache. Je nach den systemspezifischen Prozessen der Datenerstellung, -aktualisierung und -löschung kann es vorkommen, dass ein und dieselbe Information in mehreren Registern in unterschiedlicher Form und mit unterschiedlichem Inhalt zu finden ist.

1.2.3 Diese Situation erweist sich in vielerlei Hinsicht als problematisch:

- > Die Informationen werden mehrfach in unterschiedlichen Anwendungen erfasst, was Dubletten, aber auch Differenzen und Inkohärenzen zur Folge hat.
- > Die Funktionen und Anwendungen für die Verwaltung von Referenzdaten werden mehrfach entwickelt, ohne dass an ihre Interoperabilität gedacht worden wäre, und es werden unterschiedliche Formate und Bedeutungen verwendet, wodurch das Lesen und die Wiederverwendung von Referenzdaten von einem Register zum anderen verhindert oder erschwert wird.
- > Die Verantwortung für die Verwaltung der Datenbanken ist ohne ausreichende Governance und ohne einen gemeinsamen Ansatz über mehrere Organe, die für die Bearbeitung verantwortlich sind, auf verschiedenen Behörden verteilt. Es gelangen dabei gesetzliche Grundlagen unterschiedlichen Ranges (Bund, Kanton oder Gemeinde) zur Anwendung.

1.2.4 Ausserdem hat die Praxis gezeigt, dass all diese Register nicht immer optimal aktualisiert werden und inkohärente, überholte, widersprüchliche und unvollständige Daten enthalten können, weil die Daten nicht koordiniert und abgesprochen nachgeführt werden. So wurden während der Pilotphase mehr als 15 000 Daten zur Identität von Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons berichtet. Diese Arbeit geht derzeit weiter.

1.2.5 Die Bewirtschaftung überholter oder unvollständiger Daten hat zur Folge, dass die Erfüllung der Aufgaben des Staates verkompliziert wird. Sie verstösst gegen den Grundsatz der Richtigkeit der Daten nach Artikel 9 des Gesetzes vom 12. Oktober 2023 über den Datenschutz (DSchG). Schliesslich wurde auch festgestellt, dass der Zugriff auf

¹ E-Government-Strategie Schweiz 2016-2019. Dieses Dokument ist nicht mehr online verfügbar. Dieser Grundsatz findet sich jedoch heute auch in der E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023, § 3.3, und wird in der Strategie Digitale Verwaltung Schweiz 2024-2027, insbesondere § 5.4, noch weiter ausgeführt.

² E-Government-Strategie des Staates Freiburg vom 2. Dezember 2014, § 5.3.2.

gewisse Daten und die Modalitäten des Austausches teilweise unklar und unsystematisch geregelt sind, was zu Verwirrung und gar zu Fehlern führen kann.

1.2.6 Um diese Probleme zu beheben und die tägliche Arbeit der öffentlichen Organe zu erleichtern, dient das kantonale Bezugssystem als übergreifende Plattform für Referenzdaten (zu diesem Begriff: Kommentar zu Art. 3 Abs. 1 Bst. e2 weiter unten). Sie generiert einen eindeutigen kantonalen Personen- und Organisationsidentifikator, wodurch Fehler bei der Identität vermieden werden. Mit dieser Infrastruktur kann eine Sammlung von Daten, die zur Identifizierung und zur Kontaktierung von Personen und Organisationen, mit denen die Organe der Gemeinwesen in Verbindung stehen, erforderlich sind, verwaltet und letzteren zur Verfügung gestellt werden. Diese Datensammlung wird aus den wichtigsten Registern mit Personen- und Organisationsdaten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden gespeist. Nachdem die Daten in das kantonale Bezugssystem integriert wurden, werden sie miteinander verglichen, um mögliche Abweichungen zu identifizieren und zu korrigieren. So müssen sich ausser den Organen, welche die Daten für das kantonale Bezugssystem liefern («liefernde Organe»), die nutzenden Organe der Gemeinwesen grundsätzlich nicht mehr damit beschäftigen, diese Daten selbst zu verwalten und auf den neuesten Stand zu bringen. Sie können ihre Anstrengungen deshalb auf ihre eigenen fachlichen Aufgaben konzentrieren.

1.2.7 Es sind zwei Arten von Zugriffsrechten vorgesehen. Jedes öffentliche Organ des Kantons oder einer Gemeinde kann einen Zugriff auf einen begrenzten Grundstock an sogenannten «Stammdaten» verlangen, welche die zur Identifizierung und zur Kontaktierung einer Person oder Organisation erforderlichen Mindestdaten umfassen. Für den erweiterten Zugriff auf Personendaten im kantonalen Bezugssystem muss ein streng geregeltes Bewilligungsverfahren durchlaufen werden. Das Organ, welches das Gesuch stellt, muss einen besonderen Bedarf für den Zugang zu einem breiteren Datenprofil begründen und die gesetzlichen Grundlagen angeben, die es zur Bearbeitung dieser Daten berechtigen. Der Staatsrat legt das Verfahren genau fest. Die ÖDSMB ist beratende Behörde und kann gegen den Bewilligungsentscheid Beschwerde erheben, wenn sie der Meinung ist, dass er den Anforderungen nicht genügt.

1.2.8 Angesichts der Komplexität des Austauschs und der zentralen Rolle, die das kantonale Bezugssystem in der Funktionsweise und Organisation der Gemeinwesen des Kantons einnehmen soll, muss es hohe Anforderungen an Qualität und Konformität erfüllen. Zu diesem Zweck wird es von der Einrichtung einer Querschnittsorganisation begleitet, die mehrere Fachbereiche vereint, die auf die verschiedenen Direktionen des Staatsrates verteilt sind und Kompetenzen sowohl im technischen Bereich als auch in Data Science, in Informationssicherheit und in Recht abdecken. Diese Organisation zeigt sich konkret in Form einer neuen beratenden Kommission, die sich nur mit dem kantonalen Bezugssystem befasst (Kommission für die Governance der Referenzdaten; KGRD).

1.3 Verbindungen zwischen dem kantonalen Bezugssystem und der Plattform FriPers

1.3.1 Der Kanton Freiburg verfügt über eine elektronische Plattform, die eine gewisse Anzahl von Referenzdaten zu natürlichen Personen enthält, welche die öffentlichen Organe auf der Basis individuell gewährter Zugriffsrechte abrufen können. Dabei handelt es sich um die Plattform FriPers gemäss Artikel 16 des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1).

1.3.2 Der Umfang der in FriPers enthaltenen Daten ist jedoch auf natürliche Personen beschränkt, die im Kanton wohnhaft sind oder sich hier aufhalten; d. h. auf die Einwohnerinnen und Einwohner im Sinn des EKG. Dies schliesst insbesondere Nomenklaturen, juristische Personen, Anstalten und Zehntausende von Personen aus, die mit einem Gemeinwesen des Kantons oder einer Gemeinde in Verbindung stehen, ohne jedoch im Kanton wohnhaft zu sein (Leistungsempfängerinnen und -empfänger, ausserkantonale Steuerpflichtige, Gläubigerinnen und Gläubiger, Schuldnerinnen und Schuldner, Personenvertreterinnen und -vertreter usw.). Diese Daten können hingegen im kantonalen Bezugssystem enthalten sein.

1.3.3 Ausserdem stellt die Plattform FriPers keine Referenzdatenbasis dar und beruht auf einem Nebeneinander der 126 Register³, die durch die Einwohnerkontrolle jeder einzelnen Gemeinde des Kantons autonom verwaltet werden. Obwohl diese Struktur eine auf die Besonderheiten jeder Gemeinde zugeschnittene Verwaltung ermöglicht und gleichzeitig die Informationen zentralisiert, um einen besseren Zugriff auf die Daten zu ermöglichen, kann sie das durch den Aufschwung der digitalen Technologien geschaffene Potenzial nicht ausreichend nutzen, insbesondere die zahlreichen Möglichkeiten zur Automatisierung und Standardisierung bestimmter Aufgaben. Das Bezugssystem aber legt eine «kantonale Wahrheit» fest, die durch die Gegenüberstellung mit anderen Quellen konsolidiert wird. Dadurch wird die Existenz von FriPers nicht in Frage gestellt: Eine Abschaffung dieser Plattform ist derzeit nicht geplant und die komplexen Bearbeitungen zur Entgegennahme von Gemeindedaten werden weiterhin auf diesem Weg abgewickelt. Das kantonale Bezugssystem und die anderen Register (u. a. FriPers) bilden somit ein Ökosystem.

1.3.4 In der Vision des Staatsrats ist vorgesehen, den Zugriff der öffentlichen Organe auf verfügbare und qualifizierte Referenzdaten auf kantonaler Ebene zu erleichtern. Dieser Zugriff auf die neue Datenplattform erfolgt schrittweise und auf Gesuch der betroffenen Organe.

1.4 Verbindungen zu anderen Datenplattformen

1.4.1 Das kantonale Bezugssystem verfolgt einen integrierten und parametrisierbaren Ansatz, der sich auf das «Once-Only»-Prinzip stützt, mit dem die Wiederholung von Informationsanfragen bei der Bevölkerung und den Unternehmen begrenzt werden soll. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer zunehmenden Notwendigkeit der Vernetzung mit anderen Plattformen, insbesondere auf Bundesebene.

1.4.2 In der Pilotphase wurde mit verschiedenen Bundesämtern, die für Register zuständig sind, zusammengearbeitet, z. B. mit dem Bundesamt für Statistik (BFS) und der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS). Dadurch wurden die Qualität und die Vollständigkeit der verarbeiteten Grunddaten bereichert. Ziel ist es, sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene über zuverlässige und kohärente administrative Datenbanken mit dauerhaft verbesserten Austauschmodalitäten zu verfügen. Zu diesem Zweck wurden Mechanismen eingeführt oder erprobt.

1.4.3 Die Datenverwaltung wird darüber hinaus durch die eingeführten Prozesse erleichtert, insbesondere durch die Integration amtlicher Hauptidentifikatoren innerhalb der wichtigsten Register der Verwaltung. Die Erfahrungen und Abweichungen, die dabei beobachtet werden, werden den Partnerregistern des Bundes für effektive Aktualisierungen mitgeteilt.

1.4.4 Die Governance des kantonalen Bezugssystems entwickelt sich weiter und erfordert auf verschiedenen Verwaltungsebenen eine Koordination und eine iterative Verwaltung, die sowohl organisatorische als auch technische Anstrengungen mit sich bringt, die in der nächsten Legislaturperiode fortgesetzt werden. Systeme, die, wie das kantonale Bezugssystem, als «Schnittstellen» zwischen vorgelagerten liefernden Organen und nachgelagerten nutzenden Organe handeln, setzen kollektive Entscheidungsprozesse für alle künftigen Entwicklungen voraus.

1.4.5 Schliesslich muss betont werden, dass die eindeutige Identifizierung von Personen im kantonalen Bezugssystem bereits Teil der im virtuellen Schalter eingerichteten Kontrollverfahren ist und die Zuverlässigkeit der Basisinformationen gewährleistet.

1.4.6 Besondere Anstrengungen werden derzeit bei den Referenzstammdaten unternommen. Die Mechanismen des kantonalen Bezugssystems ermöglichen es, diese Daten mit denselben Daten, die in den anderen Partnerregistern vorhanden sind, zu vergleichen und sie zu ergänzen. Ihre Richtigkeitsgrad wird dadurch deutlich erhöht. Den festgestellten Abweichungen wird nachgegangen und diese werden – zum Teil automatisch – mit Governance-Indikatoren und optimierten Instrumenten berichtigt. Die Verbreitung wird im kantonalen Bezugssystem auch mit neuen Austauschformaten angeboten, die einen eindeutigen kantonalen Personenidentifikator beinhalten (zur Erleichterung der Interoperabilität zwischen verschiedenen Informationssystemen und zur Identifizierung bei der Beantragung von Leistungen im virtuellen Schalter). Die Registrierung von Personen, die nicht Einwohnerinnen oder Einwohner des Kantons oder im Kanton niedergelassen sind, aber mit dem Staat in einer Beziehung stehen, ist

³ Gesamtzahl der Gemeinden im Kanton am 1.1.2024 (nach Inkrafttreten des letzten Zusammenschlusses).

künftig möglich. Mehrere Pilotgemeinden nahmen während der Pilotphase an verschiedenen Tests und Verwaltungsprozessen teil, und verschiedene Schritte im Zusammenhang mit den Anbietern von Gemeindesoftware wurden ausgeführt. Spezielle Tools ermöglichen eine dezentralisierte rollenbasierte Benutzerverwaltung mit dazu geschaffenen Funktionen.

1.5 «Once-Only»-Prinzip

1.5.1 Die Verwaltung von Daten nach dem «Once-Only»-Prinzip bietet mehrere Vorteile, insbesondere:

- > Klärung der Frage, welche Organe für die geteilten Daten verantwortlich sind;
- > Hierarchisierung der Quellregister und Angabe der Quelle;
- > weniger Eingabefehler, da die Daten nur einmal erfasst werden;
- > weniger Ressourcen für die Dateneingabe, da dieselben Daten nicht mehrfach eingegeben werden müssen;
- > höhere Datenqualität, da Inkohärenzen behandelt und korrigiert werden;
- > höhere Effizienz, da nicht mehrere Quellen abgefragt werden müssen, um die gewünschten Informationen zu erhalten oder zu liefern.

1.5.2 Auch bei der Datenverwaltung nach dem «Once-Only»-Prinzip gibt es bestimmte Eventualitäten, u. a.:

- > die technische und organisatorische Komplexität, die mit der Einrichtung einer solchen Infrastruktur verbunden ist;
- > die Koordination der verschiedenen beteiligten Organe, um sicherzustellen, dass alle Daten korrekt eingegeben und verwaltet werden;
- > die Notwendigkeit, Mechanismen zur Überwachung der Datenqualität und der Konformität der Bearbeitung einzurichten, insbesondere was die Identifizierung der Personen betrifft.

1.5.3 Ausserdem und vor allem erfordert die Einführung des «Once-Only»-Prinzips eine genaue rechtliche Analyse des gesetzlichen Rahmens und insbesondere der datenschutzrechtlichen Anforderungen.

1.5.4 Dank des Pilotprojekts, das im Vorfeld der Ausarbeitung des Gesetzesvorentwurfs durchgeführt wurde, konnten zahlreiche Erkenntnisse darüber gesammelt werden, wie das kantonale Bezugssystem das «Once-Only»-Prinzip umsetzt. Mit dieser Fülle an Informationen konnte ein Gesetzentwurf erstellt werden, der die nötige Normendichte für einen solchen Erlass aufweist.

2 Ablauf der Arbeiten

2.1 Die Arbeiten zur Erstellung des Vorentwurfs sind eng mit dem Pilotprojekt «Kantonales Bezugssystem» verknüpft. Der Staatsrat hat die Verordnung für den Pilotversuch über die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, Organisationen und Verzeichnissen am 24. Juni 2019 verabschiedet. Das Ziel war es, der Verwaltung eine Lern- und Experimentierphase zu gewähren, um das kantonale Bezugssystem zu schaffen und einen neuen Erlass über dessen Funktionsweise und Organisation vorzubereiten, der dem Grossen Rat vorgelegt werden sollte.

2.2 Die Leitung des Pilotprojekts wurde ursprünglich im Rahmen einer vom Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) ausgearbeiteten Informatikstrategie für die Governance und die Nutzung der Daten und eines gemeinsamen Informatikprogramms für die Kantonsverwaltung der KGRD unter der Verantwortung der Staatskanzlei übertragen. Die Staatskanzlei beaufsichtigte die gesamte Einrichtungsphase des kantonalen Bezugssystems, indem sie mit allen beteiligten Organen zusammenarbeitete. Der Staatsrat hat beschlossen, die Leitung des kantonalen Bezugssystems künftig der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD; die Direktion) zu übertragen; sie wird die Leitung über das Amt für Statistik (StatA, ab 2025 Amt für Statistik und Daten, SDA; das Amt) ausüben, weil es Kompetenzen im Bereich der Datenverwaltung hat und von Anfang an entscheidend an der Definition der Projektmechanismen mitwirkte. Um dem Amt einen erleichterten und übergreifenden Zugang zu den staatlichen Einheiten zu gewährleisten, ist geplant, ihm den Status eines zentralen Dienstes zu verleihen. Auch

auf technischer Ebene spielte das ITA eine wichtige Rolle bei der Verwaltung des Programms, der Integration der Hauptregister und der Datensicherheit.

2.3 Gemäss den Vorschriften zur Durchführung von Pilotprojekten wurde das Projekt Kantonales Bezugssystem in mehreren Phasen durchgeführt. Die ersten beiden Jahre bestanden aus einer «reinen» Experimentierphase, die Entwicklungen und Vorbearbeitungen zur Verbesserung der Qualität im Zusammenhang mit natürlichen Personen und eine teilweise Produktionsfreigabe umfasste. Nach deren Abschluss verfasste die KGRD unter dem Vorsitz der Staatskanzlei einen Evaluierungsbericht für den Staatsrat, damit dieser über die Fortführung des Projekts entscheiden konnte. Im Bericht wurde insbesondere festgestellt, dass die gemeinsame Nutzung der Informationssysteme und der damit verbundenen Ressourcen erheblich dazu beiträgt, die Effizienz der Verwaltung zu verbessern und dass gleichzeitig die Datenbearbeitung vermehrt den Best Practices entspricht. Dennoch wies er angesichts der Komplexität der Aufgaben auch auf den Bedarf an angemessenen spezifischen Mitteln und Ressourcen hin.

2.4 Auf der Grundlage dieses Berichts fasste der Staatsrat den Beschluss, die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems fortzusetzen und die Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs einer Arbeitsgruppe, der Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Direktionen angehören, zu übertragen. Die Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus dem Projektleiter des kantonalen Bezugssystems der Staatskanzlei, Vertreterinnen und Vertreter der wichtigsten liefernden Organe des kantonalen Bezugssystems (FIND, SJSD, BKAD, VWBD und kantonale Steuerverwaltung), der Datenschutzbeauftragten und einem Vertreter des Amtes für Gesetzgebung. Aus technischer Sicht begann eine erste Betriebsphase (Nomenklaturen und natürliche Personen) mit der Inbetriebnahmen für Verwaltungseinheiten, die von der KGRD priorisiert und validiert wurden. Die Arbeiten im Zusammenhang mit Unternehmen und Anstalten begannen 2023 mit Vorbearbeitungen, mit denen die Register vernetzt und koordiniert werden sollten. Diese Integration wird im Laufe der Zeit nach Modalitäten fortgesetzt, die im Rahmen einer organisationsübergreifenden Governance diskutiert werden.

2.5 Unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes ist festzuhalten, dass die Datenschutzbeauftragte von Anfang an eng in die Arbeiten zur Umsetzung des kantonalen Bezugssystems eingebunden war. Neben der Teilnahme an der Arbeitsgruppe, die diesen Vorentwurf ausarbeitet, ist sie auch Mitglied mit beratender Stimme der KGRD, die mit der Beaufsichtigung der Umsetzung des kantonalen Referenzsystems betraut ist. Es wurden auch mehrere Informationsveranstaltungen für die Kommission für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation organisiert, damit auch diese die Entwicklung des kantonalen Bezugssystems verfolgen konnte.

3 Die Groben Züge des Vorentwurfs

3.1 Das Ziel des kantonalen Bezugssystems besteht darin, den Organen der Gemeinwesen mittels einer zentralen Plattform eine Sammlung von Referenzdaten zur Verfügung zu stellen. Für die Schaffung einer solchen Plattform braucht es dichte und präzise gesetzliche Grundlagen⁴. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, werden im Vorentwurf mehrere Definitionen gegeben, bevor die Organisation und Funktionsweise des Bezugssystems in fünf Abschnitten, die nacheinander seinem Gegenstand, seiner Organisation, den Datenbearbeitungen, der Situation der betroffenen Personen, dem Zugriffsverfahren und der Sicherheit gewidmet sind, geschildert wird.

3.2 In Artikel 3 E-GovG werden neun neue Definition eingeführt. Die Definitionen der Begriffe «Referenzdaten» und «"Fachbereichs"daten» haben einen bedeutenden normativen Wert. Indem sie angeben, welche Datenkategorien im kantonalen Bezugssystem vorhanden sind und welche nicht, ermöglichen sie bereits die Einführung des Zwecks der Bearbeitung. So dienen die Daten des kantonalen Bezugssystems dazu, eine natürliche Person oder eine Organisation zu identifizieren, zu erfassen, zu lokalisieren, zu kontaktieren oder zu vertreten. Das schliesst die «Fachbereichs»

⁴ Epiney Astrid / ROVELLI Sophia, *Once-only et le principe de l'Etat de droit – Avis de droit établi sur mandat de privatim, la conférence des préposé(e)s suisses à la protection des données*, in: digma, vol. 11, 2022.

daten aus, die ein bestimmtes Organ aufgrund besonderer Aufgaben, die ihm im Gesetz zugewiesen werden, bearbeitet (z. B.: steuerliche, medizinische, polizeiliche oder schulische Daten).

3.3 Der Zweck des kantonalen Bezugssystems wird in einem einzigen Artikel in Abschnitt 3.1 dargelegt. Das kantonale Bezugssystem ist eine zentrale Plattform für offizielle Daten, die aus mehreren Quellregistern der Bundesverwaltung, der Kantonsverwaltung und der Gemeindeverwaltungen gespeist wird. Es setzt sich aus drei Bezugssystemen zusammen: ein Bezugssystem für natürliche Personen, ein Bezugssystem für juristische Personen und andere anerkannte Organisationen und ein Bezugssystem, das keine Personendaten, sondern nur Nomenklaturen und andere für die Verwaltung nützliche Merkmale enthält.

3.4 Die Organisation des kantonalen Bezugssystems wird in Abschnitt 3.2 des Erlasses beschrieben. Das kantonale Bezugssystem ist eine organisationsübergreifende Infrastruktur, an deren Betrieb mehrere Direktionen der Kantonsverwaltung und Organe, die zu verschiedenen Gemeinwesen gehören, beteiligt sind. Diese Infrastruktur erfordert eine etwas andere Arbeitsweise als üblich. Sie geht einher mit der Einrichtung einer organisationsübergreifenden Kommission (KGRD), die sich vollständig dem kantonalen Bezugssystem widmet und eine beratende Funktion hat. Die KGRD soll die für das Bezugssystem zuständigen Organe bei ihren Aufgaben unterstützen. Ausserdem sind Vorschriften für die Beilegung von Differenzen vorgesehen, falls es zwischen mehreren verantwortlichen Organen des Bezugssystems, liefernde oder nutzende, die nicht demselben Gemeinwesen oder derselben Direktion angehören, zu Unstimmigkeiten kommt.

3.5 Die Datenbearbeitungen, die durchgeführt werden, damit das kantonale Bezugssystem funktioniert, werden in Abschnitt 3.3 des Erlasses definiert. Ein wesentliches Merkmal des kantonalen Bezugssystems ist, dass es die wichtigsten Identifikatoren von Personen und Organisationen, die auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene verwendet werden, systematisch behandelt. Mithilfe dieser Identifikatoren ist das kantonale Bezugssystem in der Lage, eine Person oder Organisation sicher und eindeutig zu identifizieren. Folglich ist es in der Lage, Daten aus den Registern der liefernden Organe zusammenzutragen und miteinander zu vergleichen. Dieser Schritt der Gegenüberstellung erfolgt automatisch. Damit sollen Abweichungen und Inkohärenzen in den Datenwerten zwischen den verschiedenen Registern aufgedeckt werden, um gegebenenfalls erforderliche Korrekturen vorzunehmen.

3.6 Die Personen, deren Daten bearbeitet werden, sind die Daseinsberechtigung des Bezugssystems. Um ihre Verwaltungsangelegenheiten zu vereinfachen, wird in Abschnitt 3.4 des Vorentwurfs vorgesehen, dass die Personen ihr Recht auf Berichtigung ausüben und über den virtuellen Schalter freiwillig zusätzliche persönliche Daten über sich selbst angeben können. Sie können auch von ihrem in der Datenschutzgesetzgebung vorgesehenen Recht Recht, ihre Daten sperren zu lassen, Gebrauch machen. Wenn eine Person ihr Recht auf Einsprache gegen die Bekanntgabe ihrer verwendeten Referenzdaten ausübt, wird dies den Stellen, die diese Daten können, mitgeteilt.

3.7 Das Verfahren für den Zugriff auf die Daten des kantonalen Bezugssystems wird in Abschnitt 3.5 geregelt. Der Zugriff unterliegt einem Bewilligungsverfahren. Das anfragende Organ muss angeben, auf welche Daten es Zugriff haben möchte und welche gesetzlichen Grundlagen den Zugriff rechtfertigen. Der Entscheid über den Zugriff liegt in der Kompetenz der Direktion, die für das kantonale Bezugssystem zuständig ist. Die ÖDSMB kann gegen den Entscheid über den Zugriff Beschwerde einlegen, wenn es um Personendaten geht. Artikel 23a sieht zugunsten von Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden sowie anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts ein vereinfachtes Verfahren zur Erlangung des Zugriffs auf die Referenzstammdaten vor; der Staatsrat muss die Modalitäten festlegen.

3.8 Abschnitt 3.6 des Gesetzes ist schliesslich der Sicherheit und dem Datenschutz sowie der Sicherheit von Infrastrukturen und Anwendungen gewidmet. Insbesondere wird das Verbot eingeführt, das kantonale Bezugssystem zu Profiling- oder Ermittlungszwecken zu verwenden, wenn es keine angemessene gesetzliche Grundlage dafür gibt.

4 Finanzielle und Personelle Folgen

4.1 Was die finanziellen Auswirkungen betrifft, so muss festgestellt werden, dass das kantonale Bezugssystem seit Beginn der Arbeiten aus dem vom ITA verwalteten Informatik-Globalbudget finanziert wurde. Das kantonale Bezugssystem ist im Wesentlichen eine intern entwickelte Lösung.

4.2 Die Architektur des Bezugssystems umfasst Module, die kommerziellen Lizenzen unterliegen, deren Erwerb in den Jahren 2025 und 2026 jährliche Ausgaben in der Grössenordnung von 200 000 Franken und dann von 210 000 Franken verursacht. Dazu kommen Kosten in Höhe von 690 000 Franken pro Jahr für den Unterhalt, damit das kantonale Bezugssystem in betriebsbereitem Zustand bleibt, und weitere Kosten im Zusammenhang mit der evolutiven Wartung, die für den Zeitraum 2025 bis 2026 auf jährlich 765 000 Franken, für den Zeitraum 2027 bis 2028 auf jährlich 470 000 Franken und für 2029 auf 250 000 Franken geschätzt werden. Diese Ausgaben belaufen sich somit auf 7 200 000 Franken für den Zeitraum 2025 bis 2029.

4.3 Zu den personellen Auswirkungen ist zu sagen, dass die Pilotphase des kantonalen Bezugssystems den Einsatz mehrerer technischer oder juristischer Ressourcen innerhalb des ITA und der liefernden Organe erforderte. Letztere stellten punktuell Ressourcen zur Verfügung, sei es für technische Zwecke oder um die Qualität der Daten oder die Konformität der Bearbeitungen im Zusammenhang mit den Daten zu überprüfen, die sie benötigen, für die sie verantwortlich sind oder deren Beschaffung ihnen gesetzlich vorgeschrieben ist. Für die Schaffung des kantonalen Bezugssystems musste ein Experte für Megadaten (englisch: «Data scientist») im Umfang eines VZÄ angestellt werden. Diese Person ist dem StatA angegliedert und übernimmt die Funktion des Intendants des kantonalen Bezugssystems. Ein zweiter «Data Scientist», der befristet auf drei Jahre, von 2025 bis 2027, zu 100 % angestellt ist, arbeitet an der Normalisierung der Daten für die Vernetzung der staatlichen Register, insbesondere der Register der verschiedenen Pilotpartner des kantonalen Bezugssystems, was zusätzliche Kosten von 355 000 Franken verursachen wird. Die Staatskanzlei als verantwortliches Organ des Pilotprojekts hat Ressourcen für einen Projektleiter zugeteilt, die 0,8 VZÄ entsprechen. Die Person an dieser Stelle gewährleistet die gute Governance der Referenzdaten und die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren. Die Aufgabe wird mit dem Inkrafttreten des Gesetzes weitergehen und diese 80 %-Funktion wird dem Amt übertragen und zugewiesen. Insgesamt, d. h. über fünf Jahre gerechnet, belaufen sich die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Betrieb des kantonalen Bezugssystems für den Zeitraum 2025 bis 2029 auf 7 555 000 Franken.

5 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

5.1 Das «Once-Only»-Prinzip wird in der Erklärung von Tallinn⁵ zum E-Government erwähnt und ist Teil der E-Government-Strategie der Schweiz. Mehrere juristische Studien auf europäischer und schweizerischer Ebene zeigen, dass dessen Einführung in die Funktionsweise und Organisationen von Gemeinwesen möglich ist, wenn bestimmte Regeln im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Grundrechte eingehalten werden.

⁵ Die Erklärung von Tallinn vom 6. Oktober 2017 ist eine gemeinsame Erklärung der 32 Mitgliedsländer der Europäischen Union und der Europäischen Freihandelsassoziation (dazu gehört auch die Schweiz) zur Förderung von E-Government, indem Verwaltungsleistungen so weit wie möglich online angeboten und für alle zugänglich gemacht werden. Für weitere Informationen: [Die Schweiz unterzeichnet die Europäische Erklärung zum E-Government](#)

5.2 Mit dem Vorentwurf wird versucht, jede der formulierten Anforderungen umzusetzen. Es gibt mehrere Schutzmechanismen, die das Risiko einer missbräuchlichen Datenbearbeitung verhindern sollen: Der Katalog der Referenzdaten ist begrenzt, die Zugriffsrechte auf die Daten sind streng geregelt, und es werden technische und organisatorische Massnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit ergriffen. Der Vorentwurf erfüllt somit die Anforderungen des übergeordneten Rechts.

6 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

6.1 Der Vorentwurf ändert nichts an der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Die Gemeinden beschaffen und verwalten weiterhin die Daten des Einwohnerregisters gemäss der geltenden Gesetzgebung und liefern die statistischen Daten über die üblichen Kommunikationskanäle.

6.2 Die Mechanismen des kantonalen Bezugssystems werden künftig verwendet, um allfällige Fehler in den Daten des Einwohnerregisters zu identifizieren. Wird eine Abweichung festgestellt, so wird die Vorsteherin oder der Vorsteher der Einwohnerkontrolle der betreffenden Gemeinde benachrichtigt, damit sie oder er rasch die erforderlichen Überprüfungen und Korrekturen vornehmen kann.

7 Kommentare zu den Einzelnen Bestimmungen

Artikel 1 **Zweck und Gegenstand**

Diese Bestimmung trennt den virtuellen Schalter und das kantonale Bezugssystem besser voneinander ab und macht sie zu zwei unterschiedlichen, gleichrangigen Elementen im Bereich E-Government auf kantonalen Ebene (Abs 1). Während der virtuelle Schalter die Infrastruktur ist, über welche die Beziehungen zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung geregelt werden («Front Office») (Abs. 2), ist das kantonale Bezugssystem die interne, staatseigene Infrastruktur, die es der Verwaltung ermöglicht, effizienter und effektiver zu arbeiten («Back Office») (Abs. 3). Die Ziele des kantonalen Bezugssystems, die in Absatz 3 stehen, legen unter dem Gesichtspunkt der Datenschutzgesetzgebung vorab den Zweck der Bearbeitungen fest, die in Abschnitt 3.3 des Erlasses beschrieben werden.

Artikel 2 **Gültigkeit für die Gemeinden**

Absatz 2 präzisiert die Anwendung des E-GovG auf die Gemeinden. Absatz 3, der sich mit der Einbeziehung der Gemeinden in die Pilotphase befasst, wird aufgehoben, da diese ausläuft.

Artikel 3 **Terminologie**

Die Änderung in Artikel 3 fügt eine Reihe von neun neuen Definitionen hinzu, welche die Arbeitsweise und die Organisation des kantonalen Bezugssystems klar ausdrücken sollen:

- > Buchstabe e1 enthält die Definition des kantonalen Bezugssystems; sie wird in Artikel 17 ergänzt. Der Entscheid, eine zentrale Plattform einzurichten, ermöglicht es, ihre Verwaltung einem Fachorgan zu übertragen, während die Dezentralisierung der Datenquellen einen besseren Schutz vor dem Risiko der Datenkorruption bietet.
- > In Buchstabe e2 wird über den Zweck der Bearbeitung definiert, welche Daten beschafft und mithilfe des kantonalen Bezugssystems zur Verfügung gestellt werden. Durch die Fokussierung auf den Zweck der Daten wird eine Anforderung der Datenschutzgesetzgebung erfüllt.
- > In Buchstabe e3 wird ein eingeschränkter Grundstock von Referenzdaten enger definiert, damit auf ihn vereinfachte Zugriffsregeln angewendet werden können (vgl. Art. 18a und 23a). Die vereinfachten Zugriffsregeln werden dadurch gerechtfertigt, dass die Anzahl von Daten begrenzt ist, diese nicht besonders

schützenswert sind und sie praktisch von allen Organen der Verwaltungen für deren tägliche Arbeit benötigt werden.

- > In Buchstabe e4 wird eine spezielle Kategorie von Daten, die im kantonalen Bezugssystem vorhanden sind, definiert. Da es sich dabei nicht um Personendaten handelt, braucht es keine gesetzliche Grundlage für ihre Bearbeitung. Sie werden jedoch zu Informationszwecken erwähnt, um ein möglichst vollständiges Bild des kantonalen Bezugssystems zu vermitteln.
- > Buchstabe e5 stellt eine Negativdefinition dar, mit der eine Datenkategorie, die das kantonale Bezugssystem nicht bearbeitet (s. Art. 18 Abs. 1 Bst. c), da sie nur für eine begrenzte Anzahl Organe nützlich sind, bezeichnet werden soll.
- > In Buchstabe e6 werden die Organe, die Referenzdaten an das kantonale Bezugssystem liefern, definiert. Diese unterstehen besonderen Vorschriften, die in Abschnitt 3.2 des Gesetzes festgelegt werden.
- > In Buchstabe e7 werden die Organe, die Daten aus dem kantonalen Bezugssystem nutzen, definiert. Für sie sind in Abschnitt 3.5 des Gesetzes besondere Vorschriften vorgesehen.
- > In Buchstabe e8 werden der kantonale Personenidentifikator (KPI), der bei der Verabschiedung des Gesetzes vom 2. November 2016 über den E-Government-Schalter eingeführt wurde, definiert und die verschiedenen Bedingungen für seine Bildung festgelegt. Dieser Identifikator ist heute dauerhaft und auf Kantons- und Gemeindeebene verbreitet. Er wird ergänzt durch einen kantonalen Identifikator der örtlichen Einheit (KIE) und wird sowohl natürlichen als auch juristischen Personen und Organisationen ohne Rechtspersönlichkeit (Filialen, lokale Anstalten usw.) zugewiesen, die vom Bezugssystem anerkannt werden.

Artikel 17 Zweck des kantonalen Bezugssystems

Die Bestimmung bildet die nötige formale gesetzliche Grundlage für den dauerhaften Betrieb des kantonalen Bezugssystems, aber auch des kantonalen Personenidentifikators (KPI) und des kantonalen Identifikators der lokalen Einheit (KIE). Letzterer ist ein spezifischer Identifikator für juristische Personen und Unternehmen, mit dem insbesondere zwischen verschiedenen Tochtergesellschaften ein und derselben Einheit unterschieden werden kann. Die gesetzliche Grundlage bietet auch eine kurze Beschreibung seiner Zusammensetzung und Funktionsweise. Das Ganze wird in den folgenden Normen näher erläutert.

Artikel 17a Zuständige Direktion

Während der Pilotphase wurde die Verantwortung für das kantonale Bezugssystem und das damit verbundene Pilotprojekt gemäss der Verordnung vom 24. Juni 2019 über das kantonale Bezugssystem von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen (SGF 184.16) der KGRD übertragen, die der Staatskanzlei angegliedert ist (s. Art. A1-1). Die KGRD spielte in jeder Phase der Entwicklung des kantonalen Bezugssystems eine wesentliche Rolle bei der Verwaltung, der Leitung und der Aufsicht. Nach der Pilotphase hat der Staatsrat aufgrund der wesentlichen Rolle, die das Amt in diesem Bereich gespielt hat, beschlossen, das kantonale Bezugssystem der VWBD anzugliedern. Diese wird dafür verantwortlich sein, das kantonale Bezugssystem zu betreiben, für die künftige Entwicklung in Übereinstimmung mit dem Gesetz und den Good Practices zu sorgen und weiterhin seine gute Governance sicherzustellen. Sie wird auch eher rechtliche Aufgaben übernehmen, wie die Prüfung und Gewährung von Zugriffsrechten auf das kantonale Bezugssystem.

Artikel 17b Zuständiges Amt

1. Die Verantwortung für den Betrieb und den Unterhalt des kantonalen Bezugssystems wird zwei verschiedenen Organen gemeinsam zugewiesen:

- > Gemäss Absatz 1 wird die laufende und operative Verwaltung des kantonalen Bezugssystems einem Amt zugewiesen, das der Direktion unterstellt bleibt. Aufgrund der besonderen Kompetenzen, die für die Verwaltung des kantonalen Bezugssystems nötig sind, wurde das Amt vom Staatsrat damit beauftragt, diese neue Aufgabe zu übernehmen. Dieses Amt verfügt über das nötige Know-how in den Bereichen Datenexploration, -auswertung und -analyse, Datenbankverwaltungssysteme und Programmiersprachen. Es wird die Arbeit zwischen den verschiedenen Partnerorganen koordinieren.

> Gemäss Absatz 2 werden der Support und die technische Verwaltung im Zusammenhang mit der Infrastruktur und der Architektur des kantonalen Bezugssystems dem für die Informatik zuständigen Amt, d. h. dem ITA zugewiesen. Es stellt insbesondere die Sicherheit des kantonalen Bezugssystems als Informatikinfrastruktur sicher.

2. Generell gilt, dass jedes verantwortliche Organ in seinem Aufgabenbereich autonom ist und aktiv mit dem anderen zusammenarbeitet.

Artikel 17c Fachkommission

1. Das kantonale Bezugssystem weist einen bestimmten Grad an technischer Komplexität auf und bildet eine bereichsübergreifende Infrastruktur, an der mehrere Organe mitwirken, die verschiedenen Direktionen oder Gemeinwesen angehören. Diese Merkmale rechtfertigen die Einsetzung einer beratenden Kommission, deren Aufgaben zum Teil von der derzeitigen KGRD übernommen werden.

2. Die Vorsteherin oder der Vorsteher der zuständigen Direktion leitet die Kommission (Abs. 1). Ihr gehören mehrere Spezialistinnen und Spezialisten aus der kantonalen Verwaltung und den Gemeindeverwaltungen in Bereichen an, die für das kantonale Bezugssystem von Bedeutung sind; die Zusammensetzung der Kommission muss ihren organisationsübergreifenden Charakter widerspiegeln und eine angemessene Vertretung der verschiedenen beteiligten Parteien gewährleisten (Abs. 2). Aufgrund der während der Pilotphase eingeführten Zusammenarbeit gehört auch die oder der Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz mit beratender Stimme der Kommission an (Abs. 2, 3. Satz). Diese Mitwirkung soll dazu dienen, dass mögliche Datenschutzprobleme so weit wie möglich im Vorfeld gelöst werden können. Die garantierte Unabhängigkeit der oder des Beauftragten stellt sicher, dass sie oder er jederzeit bei den Organen, die mit dem kantonalen Bezugssystem beauftragt sind, einschreiten kann, wie sie oder er das bei irgendeinem anderen Organ machen kann.

3. Obwohl die KGRD denselben Namen wie in der Pilotphase beibehält, sind ihre Rolle und ihre Aufgaben nicht mehr dieselben. Sie hat keine operative Funktion mehr; sie wirkt künftig als Beraterin und Unterstützerin der Direktion in den Bereichen Technik, Recht und Governance. Der Staatsrat bestimmt die Aufgaben der KGRD in einer Verordnung näher (Abs. 3).

Artikel 17d Liefernde Organe

1. Liefernde Organe spielen eine wesentliche Rolle in der Funktionsweise und Organisation des kantonalen Bezugssystems, da sie die Quellregister pflegen, die sämtliche Referenzdaten von Personen und Organisationen liefern. Im Vorentwurf wird es jedoch dem Staatsrat überlassen, auf dem Verordnungsweg festzulegen, welche Quellregister für das kantonale Bezugssystem am nützlichsten sind, und die liefernden Organe, die für diese Register verantwortlich sind (Abs. 2 Bst. a), und die Kategorien von Daten, die sie übermitteln müssen (Abs. 2 Bst. b), und ihre Verpflichtungen (Abs. 2 Bst. c) zu bezeichnen. Diese Delegationen sind notwendig, um eine dynamische Entwicklung des kantonalen Bezugssystems zu gewährleisten, die den Bedürfnissen der Verwaltung entspricht.

2. Zum jetzigen Zeitpunkt entspricht die Liste der geplanten Quellregister der Liste, die in Artikel A2-1 der Verordnung vom 24. Juni 2019 über die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen (SGF 184.16) steht. Die Pflichten beziehen sich auf die Gesetzmässigkeit der Bearbeitung, die Qualität der Daten, die Einhaltung von Good Practices und das Verhalten bei Bekanntwerden einer Abweichung in einem Datenwert. Wenn das liefernde Organ ein Bundesorgan ist, wird eine Vereinbarung mit ihm getroffen, da das kantonale Recht den Organen des Bundes keine Verpflichtungen auferlegen kann. Solche Vereinbarungen sind bereits in Kraft.

Artikel 17e Nutzende Organe

Nutzende Organe bearbeiten die Daten des kantonalen Bezugssystems gemäss der Bewilligung, die ihnen erteilt wird. Sie sind verpflichtet, die Daten, auf die sie Zugriff haben, gemäss den geltenden Normen und den ihnen gegebenen Empfehlungen zu bearbeiten.

Artikel 17f Gemeinden

Diese Bestimmung berücksichtigt die besondere Situation der Gemeinden. Sie sind liefernde Organe, da sie dem kantonalen Bezugssystem Daten aus dem Einwohnerregister übermitteln (siehe Absatz 1.3 weiter oben). Sie können aber auch zu nutzenden Organen werden, wenn sie bei der Direktion ein Gesuch um Zugriff auf das kantonale Bezugssystem stellen. Die Tatsache, dass das Einwohnerregister einen Grossteil der auf kantonaler Ebene verfügbaren Personendaten beschafft, bedeutet nicht, dass alle Gemeindeorgane bedingungslos Zugriff auf all diesen Daten erhalten können. Gemeindeorgane, die Zugriff auf das kantonale Bezugssystem erhalten wollen, müssen wie jedes andere Organ einen Rechtfertigungsgrund haben und das dafür vorgesehene Verfahren durchlaufen. Um ihrer besonderen Situation Rechnung zu tragen, kann der Staatsrat bestimmte Sondervorschriften für Gemeinden einführen, wenn es sich als notwendig erweist (Abs. 2).

Artikel 17g Behandlung von Differenzen

1. Eines der Hauptmerkmale des kantonalen Bezugssystems ist, dass sein Funktionieren eine enge und koordinierte Zusammenarbeit mehrerer Organe erfordert, die verschiedenen Direktionen oder verschiedenen Gemeinwesen angehören. Diese Art des gemeinsamen Arbeitens könnte jedoch im Streitfall zu Schwierigkeiten führen, da es keine gemeinsame hierarchisch vorgesetzte Behörde gibt. Artikel 17g enthält daher Vorschriften, die im Bereich der Behandlung von Differenzen auf kantonaler Ebene neu sind.
2. Die hier gemeinten Differenzen betreffen beispielsweise Fragen der Zuständigkeit (liefernde Organe sind der Ansicht, dass sie nicht für die Nachführung einer Kategorie von Daten zuständig sind, sondern, dass es am anderen Organ liegt, das zu übernehmen), der Austauschformate und ihrer Aktualisierung, des Umfangs und des Katalogs der zu bearbeitenden Daten. Dieses Verfahren zur Beilegung von Differenzen ist weder ein Ersatz für bestehende Rechtsmittel noch eine Alternative zu ihnen und betrifft nicht die Fragen des Zugriffs auf das Bezugssystem, die ausschliesslich in den Artikeln 22 ff. geregelt werden.
3. In Absatz 1 wird die gewöhnliche Regelung, dass eine Differenz innerhalb einer Direktion von letzterer bereinigt wird, übernommen. Die Frage von Differenzen zwischen Organen, die verschiedenen Direktionen oder Gemeinwesen angehören (mit Ausnahme der ÖDSMB) wird in den Absätzen 2 und 3 behandelt. Falls das Verfahren bei der Kommission scheitert, entscheidet der Staatsrat.

Artikel 18 Daten des kantonalen Bezugssystems

1. In Absatz 1 werden die Kategorie der Referenzdaten sowohl positiv als auch negativ abgegrenzt. Er ist in Verbindung mit den Definitionen in Artikel 3 Abs. 1 Bst. e2 und e5 zu lesen. Konkret entsprechen die Referenzdaten den Daten zur Identifizierung und Kontaktierung einer Person. Mit Ausnahme insbesondere der Daten aus dem Einwohnerregister schliesst die Definition Daten aus, die eine Behörde zum Zweck der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe beschafft, die ihr im Gesetz als besonders und individuell zugewiesen wird. So umfassen die Referenzdaten z. B. keine Steuerdaten, medizinische Daten oder polizeiliche Daten.
2. In Absatz 2 wird der Grundsatz festgelegt, dass das kantonale Bezugssystem keine besonders schützenswerten Personendaten enthält. Die Pilotphase hat jedoch gezeigt, dass es notwendig ist, ausnahmsweise Daten dieser Kategorie im Rahmen des Bezugssystems zu bearbeiten, wenn es für die Erfüllung einer üblichen Aufgabe, die eine grosse Anzahl von Personen betrifft, unerlässlich ist. Dies gilt insbesondere für den Code Religion, der insbesondere für die Erhebung der Kirchensteuer erforderlich ist. Es reicht jedoch nicht aus, dass besonders schützenswerte Personendaten für die Erfüllung einer üblichen Aufgabe unerlässlich sind und die eine grosse Anzahl von Personen betreffen, damit sie im kantonalen Bezugssystem aufgeführt werden können (Bst. a). Es müssen besondere Sicherheitsmassnahmen getroffen werden, und die zentrale Bearbeitung der betreffenden besonders schützenswerten Daten darf kein hohes Risiko für die Rechte der betroffenen Personen mit sich bringen (Bst. b). Ein solches Risiko würde beispielsweise das Vorhandensein besonders schützenswerter Gesundheitsdaten darstellen, oder Daten zu Vorstrafen oder Sozialhilfemassnahmen, die deshalb nicht im kantonalen Bezugssystem enthalten sein dürfen. Schliesslich ist die vollständige Liste der besonders schützenswerten Referenzdaten in einer Verordnung des Staatsrats (Bst. c) enthalten, deren Entwurf natürlich vorab der ÖDSMB vorgelegt wird (Art. 50 Abs. 1 Bst. c

DSchG). Das Vorhandensein besonders schützenswerter Personendaten und deren Art ist somit für die Bürgerinnen und Bürger vollständig transparent.

Artikel 18a Referenzstammdaten

Die Referenzstammdaten stellen einen begrenzten Grundstock an Daten von natürlichen Personen und Organisationen dar (offizieller Vor- und Nachname oder Firmenname, Geschlecht, Geburtsdatum oder Gründungsdatum eines Unternehmens, Adresse, Rechtsform bei Firmen usw.). Ziel ist es, dass sie den Organen des Kantons und der Gemeinden in einem vereinfachten und schnelleren Verfahren zur Verfügung gestellt werden können (s. Art. 23a). Die Schaffung eines solchen Verfahrens ist aufgrund der beschränkten Anzahl der betroffenen Daten und der geringen Risiken, die mit ihrer Bearbeitung verbunden sind, möglich (Abs. 2). Aus Gründen der Transparenz wird der Staatsrat die Liste der Referenzstammdaten auf dem Verordnungsweg festlegen (Abs. 3).

Artikel 19 Identifikatoren – Liste

Identifikatoren sind entscheidend für die logische Organisation und Strukturierung von Daten aus mehreren Registern und für die Interoperabilität zwischen Partnerinformationssystemen. Bei Schnittstellen zwischen zwei oder mehr Registern ermöglichen sie es, Bezüge zwischen den einzelnen Registern herzustellen und so Daten, die sich auf ein und dieselbe Person oder Organisation beziehen, schnell und sicher zu ordnen. So ist es nicht nur möglich, die Daten einer Person oder Organisation aus einem Register mit denjenigen aus einem anderen Register zu ergänzen, sondern auch schnell zu erkennen, welche Daten von einem Register zum anderen abweichen. Entsprechend einem der Ziele des kantonalen Bezugssystems, nämlich der Zusammenführung von Referenzdaten aus mehreren verschiedenen Registern in einer strukturierten Form, ist es unerlässlich, dass es die Identifikatoren, mit denen die eindeutige Identifizierung und der offizielle Charakter der Daten in jedem Register gewährleistet werden kann, bearbeitet und übermittelt. Absatz 1 enthält eine Liste der wichtigsten Identifikatoren, die auf Bundes- und Kantonsebene vorhanden sind und die sich im kantonalen Bezugssystem wiederfinden. In Absatz 2 wird daran erinnert, dass bei der Bearbeitung jedes Identifikators das für ihn geltende Bundes- oder Kantonsrecht beachtet werden muss. Dies betrifft zum Beispiel die systematische Bearbeitung der AHV-Nummer (AHVN), die den Anforderungen der Artikel 153b ff. des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) unterliegt.

Artikel 19a Identifikatoren - Systematische Bearbeitung

In einer strukturierten Datenbank bedeutet die systematische Bearbeitung eines Identifikators, dass dieser Identifikator mit allen anderen Daten verknüpft werden kann, unabhängig von den Mitteln und Verfahren, die bei einem Bearbeitungsvorgang zur Anwendung gelangen, insbesondere bei der Beschaffung, Speicherung, Aufbewahrung, Nutzung, Änderung, Bekanntgabe usw. Er wird dann «systematisch mit anderen Daten verknüpft».

Um jegliches Missbrauchsrisiko zu vermeiden, wird ein Identifikator nur dann systematisch einem anderen Organ bekanntgegeben, wenn dieses zur systematischen Bearbeitung des Identifikators befugt ist (Abs. 2). So wird die AHVN beispielsweise nicht Organen bekanntgegeben, die nicht als systematische Benutzer der AHVN gemäss Artikel 153f AHVG eingetragen sind. Ebenso wenig wird ein behördenspezifischer Identifikator einem Drittorgan bekanntgegeben. Die Bekanntgabe von Identifikatoren in einem Einzelfall folgt den üblichen Vorschriften für die Bekanntgabe von Daten, die im DSchG festgelegt werden.

Artikel 20 Automatische Datenbearbeitung

Grundsätzlich handelt es sich bei den Datenbearbeitungen im kantonalen Bezugssystem um automatische Bearbeitungen. Das sind Prozesse, mit denen Daten mit Informatiksystemen, Software und Algorithmen ohne nennenswerten direkten menschlichen Eingriff geändert, analysiert oder verwaltet werden. In Absatz 1 wird in fünf Schritten die Funktionsweise des kantonalen Bezugssystems beschrieben. Menschliches Eingreifen ist in besonderen Fällen erforderlich, etwa wenn Fehler beobachtet und korrigiert werden, wenn Anomalien auftreten oder um bestimmte Bearbeitungsvorgänge durchzuführen. Der Staatsrat regelt das Verfahren auf dem Verordnungsweg (Abs. 2).

Artikel 21 Vorschriften für die Verwaltung

1. In dieser Bestimmung werden die wichtigsten Vorschriften für die Verwaltung der Daten des kantonalen Bezugssystems festgelegt. Sie wird durch genauere Vorschriften in der Verordnung des Staatsrats ergänzt.
2. In Absatz 1 wird das «Once-Only»-Prinzip in die Funktionsweise des kantonalen Bezugssystems eingeführt. Die gewählte Lösung entspricht jedoch nicht einem absoluten Verständnis dieses Prinzips, gemäss dem jede Information nur einmal beschafft werden dürfte. Gemäss der gewählten Lösung, mit der die Interoperabilität optimiert wird, hierarchisiert das kantonale Bezugssystem Referenzdaten aus mehreren bestimmten Quellen und vergleicht sie miteinander, um mögliche Abweichungen zu identifizieren, und nimmt die erforderlichen Korrekturen vor, bevor sie den nutzenden Organen zugänglich gemacht werden. Daher werden die liefernden Organe, die diese Quellen unterhalten, die Referenzdaten, die sie bekanntgeben, weiterhin direkt bei den betreffenden Personen beschaffen.
3. In Absatz 2 wird der Grundsatz festgelegt, dass die liefernden Organe für die Qualität und die Konformität der Daten, die sie dem kantonalen Bezugssystem liefern, verantwortlich sind. Sie behalten diese Verantwortung während des gesamten Lebenszyklus der Daten. Abgesehen davon, dass sie bei der anfänglichen Datenbeschaffung sorgfältig sein müssen, bedeutet dies, dass sie auch verpflichtet sind, die von ihnen verlangten Überprüfungen und Korrekturen der Daten vorzunehmen. Unter Qualität der Daten versteht man die Aktualität und die Richtigkeit der Daten. Unter Konformität der Daten ist zu verstehen, dass die Daten in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht beschafft wurden.
4. In Absatz 3 wird die Frage der Schreib- und Änderungsrechte für Referenzdaten geregelt. Um die Qualität zu gewährleisten, sollte der Kreis der Personen, welche die Kompetenz haben, die Referenzdaten zu ändern, so klein wie möglich gehalten werden. In der Praxis werden Schreibrechte von Fall zu Fall entweder den für die Verwaltung der Quellregister zuständigen Personen bei den liefernden Organen oder dem Personal des Amtes gewährt.
5. In Absatz 4 wird die Frage, wie lange die Referenzdaten im kantonalen Bezugssystem aufbewahrt werden, behandelt. Solange ein lieferndes Organ Referenzdaten, für die es verantwortlich ist, aktiv bearbeitet, werden diese Daten auch vom kantonalen Bezugssystem bearbeitet und folglich mit den nutzenden Organen geteilt. Wenn ein lieferndes Organ einen Referenzdatensatz aus seinen aktiven Daten entfernt (entweder weil er gelöscht wird oder weil er archiviert wird), wird eine Benachrichtigung an das kantonale Bezugssystem gesendet. Die betreffenden Daten werden nach einer Aufbewahrungsfrist von bis zu zehn Jahren endgültig gelöscht, wenn kein anderes lieferndes Organ diese Daten bearbeitet. Diese Aufbewahrungsdauer entspricht namentlich der Verjährungsfrist für Steuerschulden nach Artikel 152 Abs. 3 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1). Das Ziel ist, dass es allenfalls möglich ist, eine frühere Adresse einer Bürgerin oder eines Bürgers zu finden, die oder der eine Verpflichtung nicht vollständig erfüllt hat. Dennoch ist der Zugriff auf nicht mehr aktuellen Referenzdaten nicht frei. Er ist auf nutzende Organe beschränkt, die einen Bedarf an Zugriff auf historische Daten gemäss den Artikeln 23 und 23a weiter unten begründen können.
6. In Absatz 5 wird dem Staatsrat die Befugnis, das Verfahren für die Gewährung des Zugriffs in einer Verordnung näher auszuführen, übertragen.

Artikel 21a Berichtigung von Fehlern

Ein wichtiger Teil der Datenbearbeitung mit dem kantonalen Bezugssystem besteht darin, Daten aus mehreren Quellen miteinander zu vergleichen, um mögliche Abweichungen aufzudecken. Die meisten davon werden dank der Einführung hierarchischer Regeln zwischen den verschiedenen Quellregistern automatisch bearbeitet, und Abweichungen werden automatisch korrigiert. In manchen Situationen müssen jedoch manuelle Überprüfungen vorgenommen werden. Dies ist dann der Fall, wenn nach einer Qualitätskontrolle der Verdacht auf einen Fehler in den Daten aufkommt. In diesem Fall wird eine Benachrichtigung an das verantwortliche liefernde Organ gesendet. Dieses muss dann die notwendigen Überprüfungen und gegebenenfalls die erforderlichen Korrekturen vornehmen (Abs. 1). Damit das kantonale Bezugssystem seine Zwecke erfüllen kann, ist es sehr wichtig, dass die betroffenen Organe rasch auf die an sie gerichteten Benachrichtigungen reagieren. Andernfalls könnten falsche Daten geteilt werden, oder das Teilen dieser Daten müsste unterbrochen werden. Aus diesem Grund wird der Staatsrat im

Vorentwurf ermächtigt, auf dem Verordnungsweg Massnahmen zu erlassen, um die betroffenen Organe dazu zu bewegen, den Benachrichtigungen so schnell wie möglich Folge zu leisten.

Artikel 21b Bearbeitungen zu statistischen Zwecken

Das Amt, das für Statistik zuständig ist, erstellt neutral und unabhängig statistische Informationen über die Struktur, den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt auf kantonaler Ebene. Es ist in seiner Eigenschaft als öffentliches Amt für die Erstellung, Analyse und Verbreitung der für Politik, Wirtschaft, Staat und Gesellschaft erforderlichen statistischen Stammdaten zuständig. Mit dem verstärkten Rückgriff auf bestehende Verwaltungsdaten kann vermieden werden, dass Umfragen oder Volkszählungen durchgeführt werden müssen oder andere Ämter von Gemeinwesen in Anspruch genommen werden müssen. Da das kantonale Bezugssystem eine ausreichende Menge an Referenzstammdaten abdeckt und eine grosse Richtigkeit der Daten aufweist, ist es angebracht, dass es auch für statistische Zwecke verwendet werden kann. Datenbearbeitungen zu statistischen Zwecken unterliegen selbstverständlich weiterhin den einschlägigen Bestimmungen der Statistik- und der Datenschutzgesetzgebung.

Artikel 21c Recht auf Berichtigung

1. Das Recht auf Berichtigung gehört zu den Rechten, die in der Datenschutzgesetzgebung anerkannt werden (s. Art. 33 Abs. 2 Bst. a DSchG). Es erlaubt der Person, deren Personendaten bearbeitet werden und die feststellt, dass die sie betreffenden Daten falsch oder unvollständig sind, vom Verantwortlichen für die Bearbeitung die Berichtigung dieser Daten zu verlangen. Gemäss dieser Bestimmung kann die zuständige Direktion die Möglichkeit einführen, dieses Recht über den virtuellen Schalter auszuüben.
2. Das Recht auf Berichtigung ist jedoch kein absolutes Recht. Die betroffene Person kann die sie betreffenden Daten nicht selbst direkt ändern. Sie kann nur einen entsprechenden Antrag stellen. Ihr Antrag muss vom liefernden Organ, das für die Daten verantwortlich ist, bearbeitet werden. Dieses informiert die betroffene Person darüber, welche Folge ihrem Antrag gegeben wurde. Wird der Antrag abgelehnt, so kann die betroffene Person gemäss den Bestimmungen der Datenschutzgesetzgebung handeln.

Artikel 21d Recht auf Einsprache

1. Das Recht auf Einsprache gegen die Bekanntgabe von Personendaten (oder Recht auf Sperrung) gehört zu den Rechten, die in der Datenschutzgesetzgebung jeder Person zuerkannt werden (s. Art. 31 DSchG). Es ermöglicht einer Person, von einem Verantwortlichen für die Bearbeitung zu verlangen, dass bestimmte Informationen über sie nicht an Dritte weitergegeben werden. Das kantonale Bezugssystem enthält eine Funktion, mit der die Einhaltung des Rechts auf Sperrung sichergestellt werden kann.
2. Gemäss Absatz 1 kann das Recht auf Einsprache auf zwei Arten ausgeübt werden. Die Person kann entweder Einsprache gegen die Offenlegung ihrer Adresse (Adresssperre) oder gegen die Offenlegung aller Referenzdaten (Auskunftssperre) erheben.
3. Nach Absatz 2 kann das Recht auf Sperrung der Referenzdaten mit einer Dienstleistung, die im virtuellen Schalter zur Verfügung steht, ausgeübt werden. Sobald die Sperrmeldung erfolgt ist, wird das Recht auf Einsprache automatisch dem kantonalen Bezugssystem angezeigt, damit die nutzenden Organe darüber informiert werden. Die Automatisierung des Geschäftsprozesses gewährleistet eine effiziente Verwaltung von Sperranträgen, was für eine schnelle und genaue Umsetzung dieses Rechts von entscheidender Bedeutung ist.
4. In Absatz 3 werden die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung des Rechts auf Einsprache klar festgelegt. Im kantonalen Bezugssystem wird die Ausübung eines Rechts auf Sperrung den nutzenden Organen unter Angabe der Art der beantragten Sperrung gemeldet. Konkret bedeutet dies, dass die betreffenden Daten sichtbar markiert werden. Dagegen obliegt die tatsächliche Umsetzung der Sperrung von Amtes wegen den nutzenden Organen, da sie es sind, die Daten Dritten bekanntgeben können.
5. Schliesslich werden in Absatz 4 die Grenzen des Rechts auf Einsprache ausgeführt. Es wird darauf hingewiesen, dass das die Sperrung gegenüber Organen der Kantonsverwaltung und von Gemeindeverwaltungen, juristischen Personen des öffentlichen Rechts und Privatpersonen, die gesetzlich mit der Erfüllung öffentlich-rechtlicher

Aufgaben beauftragt sind, nicht gilt. Diese Einschränkung ist notwendig, um die Rechte des Einzelnen mit den Erfordernissen des öffentlichen Interesses ins Gleichgewicht zu bringen. In diesem Punkt weicht der Entwurf nicht von dem ab, was bereits in Art. 31 Abs. 2 DSchG vorgesehen ist.

Artikel 22 Grundsätze

1. Artikel 22 ist die erste der Bestimmungen, die sich mit dem Zugriff der nutzenden Organe auf Referenzdaten befassen. In Absatz 1 werden die Stellen, die einen Zugriff auf das kantonale Bezugssystem beantragen können, abschliessend beschrieben. Es handelt sich um Organe der zentralen und dezentralen Gemeinwesen des Kantons und der Gemeinden, anerkannte Kirchen, Privatpersonen, die eine öffentlich-rechtliche Aufgabe erfüllen, und Privatpersonen, die in einer besonderen Beziehung zum Staat stehen, sei es, weil sie einen Leistungsauftrag haben oder weil sie Subventionen erhalten, um eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen. Die Tatsache, dass eine Person oder Organisation ein Zugriffsgesuch stellen kann, bedeutet nicht, dass sie automatisch Zugriff auf das kantonale Bezugssystem erhält. Unter Vorbehalt von Artikel 23b, der nur die Organe der Gemeinwesen betrifft, wird jedes Zugriffsgesuch sorgfältig auf seine Rechtmässigkeit hin geprüft. Ohne einen Rechtfertigungsgrund für die Bearbeitung der Daten, für die das Zugriffsgesuch gestellt wird, wird kein Zugriff gewährt.
2. Gemäss Absatz 2 erfolgen die Zugriffe über ein Abrufverfahren im Sinne von Artikel 4 Abs. 1 Bst. e DSchG oder über automatische Datenbekanntgabe bzw. über andere, restriktivere Zugriffsmöglichkeiten wie z. B. einen indirekten Zugriff. Ein Zugriff über ein Abrufverfahren ist eine Form der Bekanntgabe, bei der die Empfänger aufgrund einer Bewilligung des Verantwortlichen für die Bearbeitung eigenständig und ohne vorherige Kontrolle über Zeitpunkt und Umfang der Bekanntgabe entscheiden. Dazu gehört insbesondere die Einrichtung von Schnittstellen zwischen bestimmten Datenbanken. Bei der automatischen Datenbekanntgabe handelt es sich entweder um die abonnierte Bekanntgabe von Daten gemäss einem bestimmten Rhythmus oder nach vorher festgelegten Kriterien oder um die Möglichkeit, das kantonale Bezugssystem abzufragen, damit es automatisch, d. h. ohne menschliches Zutun, Daten übermittelt. Die Bekanntgabe unterliegt jedoch weiterhin einer oder mehreren Vorbedingungen, aber die Erfüllung dieser Bedingungen wird vom System automatisch überprüft. Der Umfang und der Katalog der Daten, auf die jedes Organ oder jede Person zugreifen darf, werden individuell gemäss den Vorschriften der Artikel 22 ff. festgelegt. Unter «Umfang der Daten» ist die Population, z. B. nach geografischen Gebieten oder anderen einschränkenden Kriterien, auf deren Daten zugegriffen werden kann, zu verstehen. Beim Katalog der Daten handelt es sich um die Gesamtheit der Attribute, die unter den Referenzdaten zur Verfügung stehen. Der Umfang des Katalogs, auf den jedes nutzende Organ zugreifen kann, hängt vom Zweck von dessen Bearbeitungen und von der geltenden Gesetzgebung ab.

Artikel 23 Ordentliches Verfahren

1. In Artikel 23 wird das ordentliche Verfahren für den Zugriff auf die Daten des kantonalen Bezugssystems behandelt.
2. In Absatz 1 wird der Grundsatz festgehalten, dass es für den Zugriff auf Personendaten im kantonalen Bezugssystem eine Bewilligung braucht. Es wird darauf hingewiesen, dass Bewilligungsgesuche mit einem bestimmten Formular an das Amt gerichtet werden müssen, wodurch ein klares und standardisiertes Verfahren für antragstellende Personen eingeführt wird.
3. Wenn alle nötigen Elemente für den Entscheid der Direktion beisammen sind, übermittelt das Amt ihr das Gesuch zum Entscheid (Abs. 2). Die Direktion muss ihren Entscheid unverzüglich fällen und ihn auch der ÖDSMB eröffnen (Abs. 3). Das gesuchstellende Organ und die ÖDSMB können gegen den Entscheid Beschwerde einlegen (Abs. 4).
4. Gemäss Absatz 5 obliegt es dem Staatsrat, die Einzelheiten des Verfahrens festzulegen. Dazu gehört insbesondere die Liste der Informationen, die vom Organ, das um einen Zugriff auf das kantonale Bezugssystem ersucht, übermittelt werden müssen. Ausserdem kann der Staatsrat spezifische Zugriffsbeschränkungen festlegen, die für bestimmte Kategorien von nutzenden Organen gelten. Diese Bestimmung ermöglicht je nach Bedarf und Datenschutzerfordernissen eine flexible Verwaltung des Datenzugriffs.

Artikel 23a Vereinfachtes Verfahren

Im Sinne des «Once-Only»-Prinzips ist für die Referenzstammdaten ein vereinfachtes Zugriffsverfahren vorgesehen. Es handelt sich um einen eingeschränkten Grundstock an Referenzdaten, den die meisten öffentlichen Organe benötigen, um eine Person oder Organisation zu identifizieren und zu kontaktieren (vgl. die Definition in Art. 3 Abs. 1 Bst. e3 und Art. 18a). Die Berechtigung für ein solches Verfahren liegt darin, dass es eine erhebliche Zeitersparnis und eine Effizienzsteigerung ermöglicht und dass die Bearbeitung von Referenzstammdaten die Betroffenen keinem hohen Risiko aussetzt. Dieses vereinfachte Zugriffsverfahren ist jedoch den Organen der Gemeinwesen des Kantons und der Gemeinden vorbehalten. Andere Einheiten oder Personen, die Zugriff auf die Referenzstammdaten benötigen, müssen obligatorisch das ordentliche Verfahren durchlaufen. Gemäss Absatz 2 muss der Staatsrat das Verfahren festlegen.

Im vereinfachten Verfahren gelten dieselben Rechtsmittel: Die Behörde, an die sich der negative Entscheid richtet, und die ÖDSMB können Beschwerde einlegen (Verweis auf Art. 23 Abs. 3 und 4).

Artikel 23b Gebühren

Grundsätzlich ist der Zugriff auf die Referenzdaten für die Organe und die berechtigten Personen kostenlos (Abs. 1). Wenn jedoch ein oder mehrere nutzende Organe bestimmte Sonderbedürfnisse geltend machen, welche die Entwicklung «massgeschneiderter» Lösungen erfordern, können ihnen die daraus entstehenden zusätzlichen Kosten belastet werden. Der Staatsrat legt diese Fälle auf dem Verordnungsweg fest.

Artikel 24 Organisatorische und technische Massnahmen

1. In Artikel 24 wird die Frage der Datensicherheit und des Datenschutzes beim kantonalen Bezugssystem angesprochen.

2. In Absatz 1 wird der Grundsatz, wonach die Daten des kantonalen Bezugssystems vor unbefugter Bearbeitung geschützt werden müssen, festgelegt. Der Absatz schreibt vor, dass dieser Schutz durch geeignete organisatorische und technische Massnahmen unter Berücksichtigung der Entwicklung der verfügbaren Technologien gewährleistet werden muss. Dabei handelt es sich um einen proaktiven und anpassungsfähigen Ansatz, der sicherstellen soll, dass die Daten vor potenziellen Bedrohungen sicher bleiben und gleichzeitig die aktuellen und künftigen Standards der Datensicherheit eingehalten werden.

3. In Absatz 2 wird ein Protokollierungsverfahren für die Datenbearbeitungsvorgänge im kantonalen Bezugssystem eingeführt. Dieses Verfahren dient dazu, den Datenzugriff zu verfolgen und zu analysieren, mögliche Fehlfunktionen zu erkennen und Aufsichtsbedürfnissen gerecht zu werden. Dadurch werden Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Datenbearbeitung gefördert und gleichzeitig eine schnelle Reaktion bei Vorfällen oder Missbrauch ermöglicht.

4. Gemäss Absatz 3 ist der Staatsrat dafür verantwortlich, die Einzelheiten für die Umsetzung der Sicherheits- und Datenschutzmassnahmen, einschliesslich der Protokollierung der Zugriffe, zu regeln. Diese Bestimmung ermöglicht es der Kantonsregierung, die Massnahmen an spezifische Bedürfnisse anzupassen und zu personalisieren, während sie gleichzeitig die allgemeine Einhaltung der Datensicherheitsvorschriften gewährleistet.

Artikel 25 Sicherheit der Infrastruktur und der Anwendungen

In Artikel 25 wird die Frage der Sicherheit der Infrastruktur und anderer Informatikmittel, mit deren Hilfe das kantonale Bezugssystem funktioniert, behandelt. Gemäss den allgemeinen Vorschriften für die Informationssicherheit im Staat und Artikel 17b Abs. 2 ist es Aufgabe des ITA, diese Sicherheit zu gewährleisten. Die Bestimmung betont jedoch die Notwendigkeit eines koordinierten Ansatzes zwischen dem Datenschutz, der Informationssicherheit und der Sicherheit der Informatikmittel.

Die Daten des Bezugssystems müssen ausserdem gemäss Artikel 18 Abs. 2 DSchG auf dem Gebiet der Schweiz oder eines Staats, der ein entsprechendes Datenschutzniveau sicherstellt, gehostet werden, dieses Gesetz weicht nicht von dieser Vorschrift ab.

Artikel 25a Verbot von Profiling

In diesem Artikel wird strikt verboten, das kantonale Bezugssystem zu Profilingzwecken zu verwenden, einem Verfahren, das darin besteht, Elemente zur wirtschaftlichen Lage, zur Gesundheit, zu den persönlichen Vorlieben, zu den Interessen, zur Zuverlässigkeit und zum Verhalten einer Person zu analysieren oder vorherzusagen (s. Art. 4 Abs. 1 Bst. f DSchG). Das kantonale Bezugssystem darf auch nicht zu Ermittlungszwecken verwendet werden, insbesondere nicht für die Durchführung von Fishing Expeditions im Rahmen von sehr breit angelegten und unspezifischen Ermittlungen.

Artikel 26 Aufsicht

In Artikel 26 werden verschiedene Aufsichtsmechanismen eingeführt. Gemäss Absatz 1 hat die Direktion die Aufgabe, eine umfassende Aufsicht über die Sicherheit der Funktionsweise und die Organisation des kantonalen Bezugssystems auszuüben. In Absatz 2 werden verschärfte Kontrollmassnahmen, welche die Direktion ergreifen kann, um die Einhaltung des Gesetzes zu gewährleisten, genannt. Diese Massnahmen umfassen Verwarnung und die Einstellung des Zugriffs auf das kantonale Bezugssystem. Sie werden als verhältnismässige und abgestufte Mittel zur Reaktion auf Gesetzesverstösse und unangemessene Praktiken in Betracht gezogen. Sie sollen von nicht rechtmässigem Verhalten abschrecken und die im kantonalen Bezugssystem gespeicherten Personendaten schützen. In Absatz 3 wird daran erinnert, dass die Kompetenzen der Direktion, die für die Informationssicherheit zuständig ist (derzeit: die SJSD) in diesem Bereich und diejenigen der ÖDSMB im Bereich des Datenschutzes vorbehalten bleiben. Im Falle einer Verletzung des Datenschutzes kann die ÖDSMB parallel zu den Massnahmen der Direktion alle erforderlichen zusätzlichen Massnahmen ergreifen.

Artikel 37 Entscheide über den Zugriff auf das kantonale Bezugssystem nach Erlass dieses Gesetzes

Artikel 37 enthält eine Bestimmung zum Übergangsrecht. Die schrittweise Öffnung des kantonalen Bezugssystems für alle Organe der Gemeinwesen des Kantons und der Gemeinden verursacht Arbeit und neue Datenintegrationen für das ITA. Die Direktion wird Prioritäten für die Bearbeitung der Zugriffsgesuche festlegen (Abs.1).

Zivilstandsgesetz vom 14. September 2004 (ZStG; SGF 211.2.1)

Art. 37 Abs. 1 Bst. f Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Seit 2005 werden alle Zivilstandsereignisse von schweizerischen und ausländischen Personen im Zivilstandsregister (Infostar) registriert, an das alle schweizerischen Zivilstandsämter angeschlossen sind. Die Registrierung fällt in die ausschliessliche Zuständigkeit der Zivilstandsämter und erfolgt dezentral. Bestimmte Zivilstandsereignisse sind für das kantonale Bezugssystem relevant, wie z. B. das Geburts- oder Todesdatum, eine Vornamens- oder Namensänderung, eine Heirat, eine Scheidung, eine Geschlechtsumwandlung usw. Gemäss Artikel 43a Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs muss die Mitteilung von Zivilstandsereignissen an kantonale Behörden in einem kantonalen Gesetz vorgesehen werden. Die Änderung von Artikel 37 Abs. 1 ZStG ermöglicht es mit der Hinzufügung eines Buchstabens f den Zivilstandsbeamtinnen und -beamten, dem kantonalen Bezugssystem die relevanten Zivilstandsdaten der darin erfassten Personen bekanntzugeben. Der Staatsrat legt die Liste der relevanten Daten auf dem Verordnungsweg f.