

Botschaft

zum Entwurf des Gesetzes über die Referenzdatenbanken und die Harmonisierung der Personen-, Betriebs-, Unternehmens-, Gebäude- und Wohnungsregister

Der Staatsrat des Kantons Wallis

an den

Grossen Rat

Sehr geehrte Frau Grossratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Wir haben die Ehre, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf des Gesetzes über die Referenzdatenbanken und die Harmonisierung der Personen-, Betriebs-, Unternehmens-, Gebäude- und Wohnungsregister zu unterbreiten.

1. Einleitung

In der vorliegenden Botschaft werden die Entstehung des Gesetzes und seine Absichten erklärt sowie die Interpretationen der einzelnen Textstellen präzisiert.

Der Kontext, die Herausforderungen und die wichtigsten Elemente des RDB-Projekts (Referenzdatenbanken) werden in einem ergänzenden Dokument zu dieser Botschaft behandelt.

2. Allgemeines

2.1. Gesetzgeberische Notwendigkeit

Das RDB-Projekt gilt als einer der Schlüssel zur digitalen Transformation des Staates Wallis und bringt wichtige bereichsübergreifende Änderungen bei der Arbeitsweise des Staates Wallis mit sich, wobei die Dienststellen konkret Daten untereinander austauschen.

Die Datenverwaltung bewegt sich in einem rechtlich genau geregelten Rahmen, namentlich dem GIDA (Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung). Daher muss die Schaffung eines Rechtsinstruments zur Unterstützung gemeinsamer Daten auf einer soliden Rechtsgrundlage beruhen. Zur Erinnerung: Im GIDA wird für die Verwaltung oder Bearbeitung von schützenswerten Daten eine formelle Rechtsgrundlage vorausgesetzt.

Andererseits verlangen die gesetzlichen Grundlagen des Bundes betreffend Schaffung, Verwaltung und Nutzung von Daten aus bereichsübergreifenden Registern nach einer Verankerung im kantonalen Recht.

Zur Verbesserung der Datenqualität muss schliesslich das Zusammenarbeitsmodell (auf operativer und wirtschaftlicher Ebene) zwischen den Dienststellen in einer Gesetzesgrundlage verankert werden, in der die Zuständigkeiten festzuhalten sind.

Ausgehend von diesem Gesetzgebungsbedarf wurde ein Gesetzesentwurf erarbeitet, der die Thematik der Referenzdatenbanken behandelt und es erlaubt:

- einen allgemeinen Rahmen zu stecken, in dem die gemeinsamen Grundsätze festgehalten werden und der die kantonalen und eidgenössischen Gesetze einhält;

- die Grundsätze der Arbeitsweise zwischen dem Bund, dem Kanton, den halbstaatlichen Einheiten und den Gemeinden (den Behörden) zu definieren;
- die Besonderheiten der einzelnen Repositories herzuleiten;
- die Rollen und Zuständigkeiten bei der administrativen und statistischen Verwaltung der Daten zu definieren;
- als Grundlage für die Umsetzung von technologischen Lösungen, die Organisation der Dienststellen, die Finanzierung der Operationen und die Governance der Daten zu dienen.

2.2. Vorbereitungsarbeiten

Als Antwort auf die Empfehlungen des Audits des Finanzinspektorats von 2014 wurde ein Steuerungsausschuss für das Projekt RDB (SteAu RDB) gebildet, dem eine juristische Arbeitsgruppe (Arbeitsgruppe) angegliedert ist.

Der Gesetzesentwurf wurde am 6. November 2017 dem SteAu für Informatikfragen unterbreitet und anschliessend am 18. Dezember 2017 der Delegation des Staatsrates für Informatikfragen. Der SteAu für Informatikfragen hat den Entwurf am 28. Mai 2018 validiert.

Die Delegation hat ihrerseits entschieden, den Gesetzesentwurf dem kantonalen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten zu unterbreiten. Dieser hat am 18. April 2018 seine Stellungnahme abgegeben.

Die verschiedenen Stellungnahmen wurden in die dem Staatsrat unterbreitete Version integriert, mit dem Ziel, ein weit gefasstes Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

2.3. Rechtlicher Kontext

Bei der Erarbeitung der Gesetzesgrundlage hat man sich auf folgende bestehenden kantonalen und eidgenössischen Texte gestützt:

- das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (Registerharmonisierungsgesetz, RHG);
- das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG);
- das Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 22. Juni 2007 (Volkszählungsgesetz);
- das Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer vom 18. Juni 2010 (UIDG);
- das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG);
- das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG);
- das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung vom 9. Oktober 2008 (GIDA);
- eine technische Dokumentation zu den Referenzdatenbanken.

2.4. Aufbau des Gesetzesentwurfs

In der Struktur des Gesetzesentwurfs wird der Transversalität der Problematik Rechnung getragen, die in den verschiedenen Fachbereichen zu finden ist. Der als Antwort auf diese Problematik gewählte Ansatz war die Schaffung eines einzelnen Gesetzes, dessen Anwendungsbereich in drei spezifischen Verordnungen definiert wird.

Im Gesetz werden die gemeinsamen strukturierenden Elemente geregelt, wie:

- die gemeinsamen Ziele aller RDB;

- eine gemeinsame und eindeutige Definition der Begriffe der Nomenklatur, der Datentypen, der Register, der Rollen und der Funktionen;
- ein gemeinsames Governance-Modell mit geteilten wirtschaftlichen und operativen Grundsätzen;
- eine Anerkennung der Referenzdaten und der Datenqualität;
- eine abschliessende Definition des Datenumfangs;
- Grundsätze der gemeinsamen und globalen Handhabung der administrativen und statistischen Koordination;
- die Definition der Governance und der Verknüpfungen zwischen den verschiedenen RDB;
- spezifische Abschnitte zu den einzelnen RDB, in denen die auf die jeweilige RDB zutreffenden Elemente geregelt werden.

Aufgrund der Abhängigkeit vom GIDA und angesichts des sich stark entwickelnden Kontexts bei der Auslegung des GIDA:

- beziehen sich die Definitionen der Datenumfänge auf den im GIDA festgelegten Rahmen, womit eine einheitliche Interpretation sichergestellt wird;
- wurde eine Evolutivklausel vorgesehen, die es ermöglicht, den Änderungen des GIDA Rechnung zu tragen.

Im Gesetzesentwurf ist weiter die Ausarbeitung von drei spezifischen Verordnungen vorgesehen, in denen die operativen Bestimmungen der RDB zu präzisieren sind. Konkret sind die Referenzdatenbanken zum Personenregister, zum Betriebs- und Unternehmensregister sowie zum Gebäude- und Wohnungsregister gemeint.

Betrachtet man die vom Gesetz verfolgten Ziele und die Ähnlichkeit der Themen, entspricht der Gesetzesentwurf dem Bedürfnis der **Einheit der Materie**.

Andererseits stellt ein einziges Gesetz die Einheit und die Kohärenz der Materie sicher.

2.5. Schlüsselemente

Dieser Gesetzesentwurf enthält mehrere Schlüsselemente:

- die Klärung der gemeinsamen Ziele und die Anerkennung des Beitrags an die Datenqualität;
- die Anerkennung der Besonderheit der Referenzdatenbanken und die Identifizierung der Referenzgrundlagen, die in den Anwendungsbereich einfließen;
- die Benennung der für die Governance der Referenzdatenbanken nötigen Elemente;
- die Grundsätze für die Verwaltung der Referenzdaten in Zusammenhang mit der Verwaltung der Quelldaten;
- der Zugang und die Übermittlung dieser Referenzdaten in Zusammenhang mit dem Datenschutz;
- die Beziehungen zwischen den verschiedenen Referenzdatenbanken;
- die Definition der Aufsicht und der Sanktionen;
- die Grundsätze der Verwaltung bei einer Entwicklung des Rahmens und der Delegation der Kompetenz an den Staatsrat im Falle einer Anpassung des GIDA.

2.6. Datenschutz

Der Gegenstand und der Umfang dieses Gesetzesentwurfs betrifft zentrale Elemente des GIDA wie die Erhebung, die Governance, die Nutzung oder die Verbreitung von Daten. Der Entwurf schliesst auch die Bedingungen bei der Suche nach Daten sowie die Verknüpfungen, die zwischen den verschiedenen Daten erstellt werden, mit ein.

Jede der Referenzdatenbanken steht für einen spezifischen Anwendungsbereich des GIDA, der aufgrund der verschiedenen Stufen an Sensibilität der betreffenden Daten individuell eingeschätzt werden muss. Diese verschiedenen Stufen an Sensibilität haben Einfluss auf die Governance der einzelnen RDB.

Bei der RDB Natürliche Personen wurde eine Interessenabwägung vorgenommen, bei der die Frage im Raum stand, ob die Verwendung des Identifikationsschlüssels AHVN13 angemessen sei.

Dabei hat die Analyse bestehender Datenbanken gezeigt, dass die Verwendung eines einzigen Schlüssels die Qualität der Daten erheblich verbessert und bei einer Verwendung der Nummer als interner Suchbegriff das Risiko von Verwechslungen zwischen Einzelpersonen in sektoriellen Datenbanken deutlich sinkt. Damit verringert sich auch das Risiko, dass Informationen fälschlicherweise an Dritte weitergegeben werden.

Zusammen mit Massnahmen für eine strenge Anwendung des GIDA und einer straffen Kontrolle beim Zugriff und der Verbreitung von Daten kombiniert mit Sicherheitsmassnahmen, wie sie in der Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten verlangt wurden, wird die Nutzung dieses eindeutigen Schlüssels vorgeschlagen.

2.7. Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen

Die Annahme und Umsetzung des Gesetzes über die Referenzdatenbanken beeinflussen den öffentlichen Dienst auf verschiedenen Ebenen in finanzieller Hinsicht. Um die mit dem Projekt, dessen Informatikbetrieb und der operativen Nutzung verbundenen Ausgaben im Rahmen zu halten, wurden Grundsätze erarbeitet:

- Die gesamten Investitionskosten des Projekts belaufen sich auf 4,5 Mio. Franken, wovon 2,6 Mio. für die Harmonisierung der Personenregister und für die Vorbereitung des Produktionsstarts des Betriebs- und Unternehmensregisters eingesetzt werden.
- Sämtliche Kosten werden vom Spezialbudget gedeckt, das für die Informatikstrategie gewährt wurde.
- Die finanziellen Kosten für den Informatikbetrieb der RDB beinhalten eine Jahresgebühr von Fr. 150'000.– für die Nutzungsrechte der Programme (diese Kosten sind bis 2023 über die Informatikstrategie gedeckt). Hierbei macht es allerdings Sinn, für Wartung und Weiterentwicklung eine jährliche Rückstellung von Fr. 200'000.– hinzuzufügen.
- Was die personellen Ressourcen angeht, müssen für die Einrichtung des geplanten Kompetenzzentrums 3.7 VZS vorgesehen werden, die das Zentrum betreiben und die Koordination der Daten und den Zugang zu den drei RDB sicherstellen.
- Von diesen 3.7 VZS wird 1 VZS der für 2019 zuständigen Dienststelle zugesprochen, während 1 VZS zwischen den RDB BU und GW aufzuteilen ist. Diese VZS muss von den jeweiligen Einheiten jedoch in den Antrag auf zusätzliche Stellen für 2020 aufgenommen werden. Die Differenz (1.7 VZS) wird über den Transfer von Stellen innerhalb der Dienststellen an die produzierenden Stellen realisiert.

Aus wirtschaftlicher Sicht ist die Investition und der Betrieb der RDB ein Versuch, die betrieblichen Prozesse des Staates Wallis und des öffentlichen Dienstes im Allgemeinen zu optimieren und deren Effizienz zu steigern. Die Analyse der

wirtschaftlichen Auswirkungen der RDB setzt auf die Senkung redundanter Aufgaben und die allgemeine Erhöhung der Datenqualität und bietet einen sehr günstigen Return on Investment.

- Innerhalb der Verwaltung liegt das Potenzial bei der koordinierten Bearbeitung personenbezogener Daten bei direkten Einsparungen von fast dem Zehnfachen des heutigen Koordinierungsaufwands, wobei die Wiedererfassung und Kontrolle in 55 Dienststellen wegfällt. Dieses Verhältnis wird für die Daten der Betriebe und Unternehmen auf das fast Fünffache geschätzt und wirkt sich in geringerer Masse auch auf die Bearbeitung der Daten über Gebäude und Wohnungen aus.
- Die Qualitätssteigerung beeinflusst ebenfalls indirekt die Arbeitsweise des Staates.

Auch wenn für den übrigen öffentlichen Dienst (Gemeinden, halbstaatlicher Sektor) ebenfalls mit positiven Auswirkungen zu rechnen ist, wurden diese nicht in Zahlen gefasst.

3. Kommentare zu den Artikeln

3.1. 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

In Absatz 1 wird der Zweck des Gesetzes erläutert. In diesem Rahmen werden als Ziele eine gesteigerte Effizienz der Verwaltung und die Anerkennung der Datenqualität für die Zurverfügungstellung und den Austausch der Daten genannt.

Laut Absatz 2 besteht der Zweck des Gesetzes darin, die Aufgabenteilung zu definieren, um die Arbeitsprozesse mit den Daten und den Wert der Datenqualität sicherzustellen.

Art. 2

In Artikel 2 werden die Schlüsselemente bei der Verwaltung des Lebenszyklus' der Referenzdaten sowie ihre Qualität präzisiert und die Schlüsselemente für die Verwaltung des Lebenszyklus' der Referenzgrundlagen festgelegt.

Art. 3

Dieser Artikel legt einen abschliessenden Geltungsbereich fest, der sich auf drei Referenzdatenbanken beschränkt. Für die Schaffung einer neuen Referenzdatenbank müsste das Parlament über eine Gesetzesänderung entscheiden.

Laut Artikel 2 wird die Anwendbarkeit des Gesetzes auch auf die amtlichen Register erweitert, die auf die Informatikportale des Einwohnerregisters, des Betriebs- und Unternehmensregisters sowie des Gebäude- und Wohnungsregisters zugreifen.

Art. 4

Artikel 4 definiert die Begriffe und eine Nomenklatur, bei der die verschiedenen Daten- und Registertypen unterschieden, die Dienststellen entsprechend ihrer Rolle in Bezug auf die Daten identifiziert und die Verwaltungsdaten von statistischen Daten unterschieden werden. Bei der Definition der Behörden und der schützenswerten Daten stützt sich der Artikel auf das GIDA.

Im Artikel wird im Besonderen auf zwei essentielle Rollen verwiesen, namentlich die Rolle der Koordinationsstelle Verwaltung, welche die Verwaltung der Daten in einer Referenzdatenbank übernimmt, und jene der Koordinationsstelle Statistik, die gegenüber dem BFS Ansprechperson ist.

Art. 5

In Artikel 5 wird präzisiert, welche Bestandteile für die Schaffung einer Referenzdatenbank nötig sind.

Art. 6

Artikel 6 präzisiert die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten der Dienststellen aufgrund ihrer Rollen in Bezug auf die Referenzdatenbanken, die Verwaltungsregister und die Quelldatenbanken.

- Der Artikel stützt sich auf die spezifische Governance der einzelnen Quellregister.
- Er formuliert zwei Schlüsselemente der Daten-Governance, namentlich, dass die Qualität der Daten von den Konsumenten definiert wird und die Daten entsprechend ihrer Zuverlässigkeit genutzt werden.
- Er erkennt insbesondere die Gewalt der Koordinationsstelle Verwaltung über die Referenzdatenbank an.
- Er fordert explizit die Einhaltung der GIDA-Grundsätze bei allen Verwaltungsaufgaben der RDB.

Art. 7

Artikel 7 erläutert die Zuständigkeit der Registerführer und der Koordinationsstellen RDB.

Weiter wird festgehalten, dass der Datenumfang vom Staatsrat auf dem Verordnungsweg erweitert werden kann.

Schliesslich wird der Zugang zur Information für den Datenschutzbeauftragten verankert.

Art. 8

Artikel 8 legt die Schaffung eines Führungsorgans für die Tätigkeiten der RDB fest, namentlich ein Kompetenzzentrum RDB, das mit der Weiterentwicklung und Steuerung der Tätigkeiten sowie der für die RDB bestimmten Mittel betraut ist.

In Absatz 2 wird präzisiert, dass die Umsetzung und der Betrieb des Kompetenzzentrums RDB in einer Verordnung geregelt werden.

Art. 9

Artikel 9 legt fest, dass der Zugriff auf die Informationen in den RDB für interne Einheiten, produzierende Stellen sowie für halbstaatliche Einheiten und Gemeinden, die einen Beitrag an die erforderlichen Daten leisten, kostenlos ist.

Die finanziellen Modalitäten für den Zugriff auf die Informationen in den RDB und die Anbindung an die RDB für andere Einheiten werden vom Staatsrat geregelt.

Art. 10

Artikel 10 präzisiert die Modalitäten in Bezug auf die Datenübermittlung, d.h.:

- Die Führer einer Quelldatei müssen die nachgeführten Daten kostenlos an die RDB übermitteln.
- Die Führer einer Quelldatei bleiben für die Qualität ihrer Daten verantwortlich.
- Bei der Übermittlung der Daten müssen die vom Bundesrecht verlangten Sicherheitsanforderungen erfüllt werden.

Absatz 4 erteilt dem Staatsrat die Kompetenz, den Umfang der Quelldaten zu erweitern, sofern die Daten nicht als besonders schützenswert eingestuft werden.

Absatz 5 garantiert die Übereinstimmung der RDB mit der Entwicklung der im GIDA verankerten Regeln.

Art. 11

Artikel 11 führt die Zuständigkeiten in Bezug auf die Anwendung der Datenschutzbestimmungen aus und verfügt:

- Die Koordinationsstelle Verwaltung ist dafür zuständig, diese Regeln auf den Datenumfang der von ihr koordinierten Referenzdatenbank anzuwenden.
- Die Koordinationsstelle Statistik ist zur Einhaltung der Regeln verpflichtet.
- Jegliche Schaffung einer neuen Verknüpfung zwischen den Referenzdatenbanken muss durch ein Bedürfnis begründet werden und ist dem kantonalen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Datenschutzbeauftragten) zur Prüfung zu unterbreiten.

Art. 12

In Artikel 12 werden die Regeln für den Zugriff auf die Daten der Referenzdatenbanken erläutert und dabei präzisiert, dass:

- der Zugriff und der Datenumfang sowie die Dauer des Zugriffs auf diese Daten durch den Antragsteller begründet werden müssen. Die Gewährung der Zugriffe wird unter Vorbehalt der Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten auf dem Verordnungsweg durch einen Arbeitsprozess geregelt;
- die Zugriffe protokolliert und abgespeichert werden und
- die für die Statistik verantwortliche Einheit im Rahmen ihrer Funktion und unter Anonymisierung der Daten Zugriff auf die Referenzdatenbanken erhält.

Die Gesuche werden dem Datenschutzbeauftragten unterbreitet, der innerhalb von 10 Tagen reagieren muss.

3.2. 2. Kapitel: Referenzdatenbank – Natürliche Personen (RDB-NP)

Im 2. Kapitel werden die Schlüsselemente für die Referenzdatenbank Natürliche Personen erläutert.

Art. 13

In Artikel 13 wird der Datenumfang der RDB-NP präzisiert, wonach die Datenbank sämtliche Personen abdeckt, die unabhängig von ihrem Wohnort einen Bezug zum Staat Wallis haben oder hatten.

Weiter wird festgelegt, dass die Daten während 10 Jahren mit dem Status «inaktiv» aufbewahrt werden (um die gesetzlichen Anforderungen der Steuerbehörden zu erfüllen) und die im GIDA festgehaltenen Regeln vollumfänglich gelten (Recht auf Vergessen).

Art. 14

Artikel 14 hält fest, welche Quelldatenbanken den Datenumfang dieser Referenzdatenbank stützen.

Art. 15 – 16

In den Artikeln 15 und 16 sind die Rollen und Aufgaben in Zusammenhang mit der RDB-NP präzisiert:

Die für die Bevölkerung und Migration zuständige Dienststelle, aktuell die DBM, wirkt für die RDB-NP gleichermaßen als Koordinationsstelle Verwaltung wie auch als Koordinationsstelle Statistik.

Art. 17

In Artikel 17 werden die Schlüsselemente der RDB-NP festgehalten, namentlich:

- ein eindeutiger kantonaler Identifikationsschlüssel in Verbindung mit der AHVN13 und

- die für die RDB-NP nötigen Informationen, insbesondere die Identifikationsdaten und die auf Bundesebene im AHVG vorgesehenen Elemente.

Art. 18

Laut Artikel 18 muss die Nutzung der RDB-Daten:

- durch eine formelle Rechtsgrundlage bei schützenswerten Daten respektive durch eine informelle Gesetzesgrundlage bei nicht-schützenswerten Daten begründet werden und darf
- den vom vorliegenden Gesetz abgesteckten Rahmen nicht überschreiten.

Präzisiert werden weiter die Verwendungsmöglichkeiten des Suchbegriffs AHVN13 und die entsprechende gesetzliche Grundlage.

3.3. 3. Kapitel: Referenzdatenbank – Betriebe und Unternehmen (RDB-BU)

Im 3. Kapitel werden die Schlüsselemente für die Referenzdatenbank Betriebe und Unternehmen erläutert.

Art. 19 – 20

In Artikel 19 wird der Datenumfang der RDB-NP präzisiert, wonach die Referenzdatenbank sämtliche Betriebe, die unabhängig von ihrem Geschäftssitz einen Bezug zum Staat Wallis haben, sowie alle Betriebsstätten im Wallis abdeckt. Eingeschlossen sind auch alle Selbstständigerwerbenden und landwirtschaftlichen Betreiber.

Artikel 20 hält fest, welche Quelldatenbanken den Datenumfang dieser Referenzdatenbank stützen.

Art. 21 – 22

In den Artikeln 21 und 22 sind die Rollen und Aufgaben in Zusammenhang mit der RDB-BU präzisiert:

- Die Handelsregisterämter walten für die RDB-BU in dem ihnen zugeteilten Kreis als Koordinationsstelle Verwaltung.
- Das KASF (kantonales Amt für Statistik und Finanzausgleich) übernimmt die Rolle der Koordinationsstelle Statistik.

Art. 23

In Artikel 23 werden die Schlüsselemente der RDB-BU festgehalten, namentlich:

- der logische Identifikationsschlüssel für Unternehmen (UID);
- die UID-Nummer mit der BURV-Referenz für die Betriebe und
- die für die RDB-BU nötigen Informationen, insbesondere die Identifikationsdaten und die auf Bundesebene in der UIDV vorgesehenen Elemente.

3.4. 4. Kapitel: Referenzdatenbank – Gebäude und Wohnungen (RDB-GW)

Im 4. Kapitel werden die Schlüsselemente für die Referenzdatenbank Gebäude und Wohnungen erläutert.

Art. 24 – 25

In Artikel 24 wird der Datenumfang der RDB-GW präzisiert, wonach die Referenzdatenbank sämtliche Gebäude und Wohnungen auf dem Gebiet des Kantons Wallis abdeckt.

Artikel 25 hält fest, welche Quelldatenbanken den Datenumfang dieser Referenzdatenbank stützen.

Art. 26 – 27

In den Artikeln 26 und 27 sind die Rollen und Aufgaben in Zusammenhang mit der RDB-GW präzisiert:

- Die für die Geoinformation zuständige Verwaltungseinheit amtet als Koordinationsstelle Verwaltung für die RDB-GW.
- Das KASF (kantonales Amt für Statistik und Finanzausgleich) übernimmt die Rolle der Koordinationsstelle Statistik.

Art. 28

In Artikel 28 werden die Schlüsselemente der RDB-GW festgehalten, namentlich:

- der Identifikationsschlüssel für Gebäude EGID in Verbindung mit dem Gebäudeeingangsidentifikator EDID;
- der Identifikationsschlüssel für Wohnungen EWID;
- der Identifikationsschlüssel für Bauprojekte EPROID sowie
- die in der RDB-GW für die einzelnen Elemente festzuhaltenden Informationen gemäss den vom Bund festgelegten Regeln.

3.5. 5. Kapitel: Beziehungen zwischen den Referenzdatenbanken

Art. 29

Dieser Artikel ist aus datenschutzrechtlicher Sicht wichtig, da er explizit die Beziehungen zwischen den verschiedenen Referenzdatenbanken sowie die Natur dieser Beziehungen definiert.

- Die RDB-NP und die RDB-BU sind direkt miteinander verknüpft. Es existiert also eine direkte Verbindung zwischen den Betrieben und den Daten ihrer Verwalter.
- Die RDB-NP und die RDB-GW sind über die Quelldatenbank Gebäude und Wohnungen indirekt miteinander verbunden, wodurch die Bewohner eines Gebäudes identifiziert werden können.
- Die RDB-BU und die RDB-GW sind über die Quelldatenbank Gebäude und Wohnungen indirekt miteinander verbunden, wodurch die Bewohner bestimmt werden können.

3.6. 6. Kapitel: Aufsicht und Sanktionen

Art. 30

Dieser Artikel erläutert die Zuständigkeiten in Sachen Aufsicht. Im Rahmen der verschiedenen RDB übernimmt das für die Koordinationsstelle der jeweiligen RDB zuständige Departement folgende Aufgaben:

- die Aufsicht über die administrativen Prozesse;
- die Realisierung von Harmonisierungsmassnahmen und

- die Umsetzung von Systemen zur Qualitätskontrolle.

Die kantonale Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission vergewissert sich, dass die Datennutzung konform und rechtmässig ist.

Art. 31

Dieser Artikel präzisiert die Kompetenzen in Sachen Sanktionen bei der tatsächlichen Anwendung dieses Gesetzes.

Was die Sanktionen betrifft, ist eine Abstufung bei den möglichen Sanktionen gegenüber den Registerführern der Quellregister vorgesehen.

Das Departement, dem die Koordinationsstelle Verwaltung angegliedert ist, ist unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Staatsrates dafür zuständig, Sanktionen zu verfügen.

Die Rechtsmittel werden im VVRG geregelt.

3.7. 7. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 32

Dem Staatsrat wird die Zuständigkeit erteilt, Vollzugsbestimmungen zu erlassen.

Für jede der drei RDB ist eine Verordnung vorgesehen.

Art. 33

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Art. 34

Dieses Gesetz ersetzt das aktuell geltende kantonale Gesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister. Es schliesst damit die Gesetzeslücke, die im Bereich der Umsetzung des Bundesrechts betreffend die RDB Gebäude und Wohnungen sowie die RDB Betriebe und Unternehmen bestand.

4. Schlussfolgerung

Der Entwurf des Gesetzes über die Referenzdatenbanken und die Harmonisierung der Personen-, Betriebs-, Unternehmens-, Gebäude- und Wohnungsregister ist der Eckpfeiler des RDB-Projekts, das seinerseits als einer der Schlüssel zur digitalen Transformation des Staates Wallis gilt. Mit dieser Umwandlung soll unter Wahrung des Datenschutzes der Service zugunsten unserer Bürgerinnen und Bürger verstärkt werden.

In Anbetracht der obigen Ausführungen schlagen wir Ihnen, sehr geehrte Frau Grossratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren Grossräte, vor, den vorliegenden Entwurf des Gesetzes über die Referenzdatenbanken und die Harmonisierung der Personen-, Betriebs-, Unternehmens-, Gebäude- und Wohnungsregister anzunehmen und empfehlen Sie, samt uns, dem Machtschutz Gottes.

Sitten, 27. März 2019

Die Präsidentin des Staatsrates: **Esther Waeber-Kalbermatten**
Der Staatskanzler: **Philipp Spörri**

Datum 27. Februar 2019

Bericht zum Vernehmlassungsverfahren betreffend den Entwurf des Gesetzes über die Referenzdatenbanken und die Harmonisierung der Personen-, Betriebs-, Unternehmens-, Gebäude- und Wohnungsregister

A. Kontext

2008 hat der Bund entschieden, zentralisierte Datenregister einzurichten, die sich auf die Verwaltungsdaten der Kantone stützen (Daten zu natürlichen Personen, Betrieben und Unternehmen sowie Gebäuden und Wohnungen). Mit dem RDB-Projekt des Kantons Wallis will man nun diese kantonalen Referenzdatenbanken erarbeiten und umsetzen und gleichzeitig sicherstellen, dass die Daten aus dem Wallis weiterhin dem Kanton zur Verfügung stehen. Konkret beinhaltet das RDB-Projekt die Schaffung, Verwaltung und Nachführung von digitalen kantonalen Registern in den drei oben erwähnten Bereichen.

Im Gesetz über die Referenzdatenbanken (GRDB) werden die Rollen, Verantwortlichkeiten, Beiträge und Finanzierung bei der Erhebung, der Verwaltung, dem Austausch und der Verbreitung der in den RDB enthaltenen administrativen Daten geregelt.

Dies betrifft insbesondere die Daten zur Identifizierung:

- natürlicher Personen
- Betriebe und Unternehmen
- Gebäude und Wohnungen

Die Herausforderungen, die in Zusammenhang mit den Referenzdatenbanken entstehen, sind folgende:

- die Einrichtung des Staates Wallis als Hüter der öffentlichen Daten des Wallis und als zuverlässiger digitaler Partner der Nutzer;
- die operative Effizienz der Kantonsverwaltung und allgemeiner der verschiedenen Ebenen des öffentlichen Dienstes, wobei Doppelerfassungen, Fehler und Inkohärenzen vermieden werden müssen;
- die Qualität der von der Kantonsverwaltung erbrachten Dienstleistungen für Einwohner, Unternehmen und Grundstückeigentümer, wobei die Kantonsverwaltung als einzige Gegenpartei agiert, Dienstleistungen erbringt und den Datenverlauf aufbewahrt;
- der Schutz der Daten der Einwohner durch eine Nutzung in einem genehmigten Rahmen;
- die Erstellung eines Kooperationsmodells zwischen den Dienststellen, die Daten untereinander austauschen.

B. Vernehmlassungsverfahren

Bei dem am 21. September 2018 lancierten Vernehmlassungsverfahren wurde die Frist für die Eingabe der Kommentare auf den 21. Dezember 2018 angesetzt.

Die Vernehmlassung wurde zusammen mit nachfolgenden Dokumenten auf der Website der Staatskanzlei¹ veröffentlicht:

- Informationsschreiben des für das DFE zuständigen Staatsrates Roberto Schmidt, in dem das Vorgehen und die Herausforderungen des GRDB dargelegt werden
- das Wichtigste zu den Referenzdatenbanken in Kürze (Grundsätze, Herausforderungen, Schlüsselemente)
- Gesetzesvorentwurf
- Erläuternder Bericht zum Gesetzesentwurf

Der eingereichte Gesetzesentwurf ist das Ergebnis der Arbeit einer interdepartementalen Arbeitsgruppe. Vor der Redaktion des Entwurfs wurde innerhalb der Kantonsverwaltung eine interne Vernehmlassung durchgeführt. Zudem wurde die Vormeinung des kantonalen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten eingeholt.

C. Beteiligung

Dem Aufruf zur Teilnahme an der öffentlichen Vernehmlassung sind innerhalb der vorgegebenen Zeit 19 Instanzen gefolgt.

Die 19 Rückmeldungen kamen von folgenden Akteuren:

- 4 politische Parteien
- 7 Gemeinden
- 2 Burgerschaften
- Verband Walliser Gemeinden
- Walliser Verband der Rentner
- 3 Dienststellen des Staates
- Kantonsgericht

Obwohl gewisse Bürger öffentliche Kommentare zum vorgeschlagenen Gesetz abgaben (soziale Netzwerke, Blog L'1Dex), ging im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens kein offizielles Feedback ein.

Zum Erstaunen der Verfasser und des SteAu bekundeten sämtliche Beteiligten Interesse am Gesetzesentwurf und anerkannten die zentrale Rolle der Daten und ihrer Verwaltung.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass die linken Parteien einen Standpunkt teilten und so gemeinsam einen Text einreichten, gleich wie die Oberwalliser Gemeinden, die einen koordinierten Ansatz wählten.

Das kantonale Amt für Statistik, das sich bei der internen Vernehmlassung positiv für das Projekt ausgesprochen hatte, reichte auch beim öffentlichen Verfahren eine Stellungnahme ein.

D. Schwerpunkte

Im Wesentlichen wurden in den eingegangenen Antworten folgende Punkte hervorgehoben:

- Die Bedeutung und der Nutzen der Gesetzesgrundlage und der RDB wird in sämtlichen Kommentaren honoriert. Unbestritten ist insbesondere die Notwendigkeit von Leitlinien sowie von Regeln zur Verwaltung und Koordination.
- Im Zentrum des Interesses steht ganz klar der Datenschutz, wobei die Definition und Implementierung einer operativen Governance ein ständiges Anliegen sind, mit dem Ziel, den Zugriff, die Verwendung und die Verbreitung der Daten zu sichern. Begrüsst wurde die Tatsache, dass der kantonale Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten ins Vorgehen involviert wurde und den Entwurf unterstützt.

¹ https://www.vs.ch/de/web/che/laufende-kantonale-vernehmlassungen/-/asset_publisher/nST9WXmxKwBK/content/avant-projet-de-loi-sur-les-bases-de-donnees-referentielles-et-sur-l-harmonisation-des-registres-des-personnes-des-entreprises-et-etablissements-ainsi?inheritRe

- Die weiteren Kommentare betrafen die Unentgeltlichkeit und der allgemeine Zugriff auf die Daten, wie dies von den Gemeinden und Burgerschaften gefordert wird. Die ursprünglich für die staatlichen Gemeinden und die produzierenden Stellen vorgesehene Unentgeltlichkeit wurde nun von der SP und der Alliance de Gauche auch für die halböffentlichen Akteure verlangt.
- Die Gemeinden aus dem Oberwallis fordern ihrerseits, dass es keine Auswirkungen auf die Systeme und die Schnittstellen gebe, d.h. die gewählte Lösung neutral ist.

Das kantonale Amt für Statistik, das seinerseits ebenfalls eine Gesetzesgrundlage ausarbeitet, möchte die Gesetze und Terminologie aufeinander abgestimmt wissen.

In diesem Zusammenhang wurden semantische Änderungen vorgeschlagen, die teilweise angenommen wurden. Die neue Version des GRDB-Entwurfs ist im Anhang zu diesem Bericht zu finden.

E. Stellungnahme

Im Rahmen dieses Vernehmlassungsverfahrens muss sich der Staatsrat zu 4 zentralen Punkten äussern:

- **Erweiterung des Datenzugangs und der -nutzung**

Der Datenzugang wird im Gesetzesentwurf geregelt und stützt sich auf den Bedürfnisnachweis sowie die Verwendung der betreffenden Information. Im Gesetzesentwurf sind ebenfalls die technischen Grundsätze der Gewährung festgelegt. Diese beiden Elemente erlauben es dem GRDB, die Vorgaben des GIDA zu erfüllen und gleichzeitig den Datenzugang sicherzustellen.

Wer zu einem Datentyp beiträgt, hat gemäss Grundsätzen des GRDB Zugriff auf diese Daten, sofern er die Nutzung rechtfertigen kann und die technischen Regeln einhält.

In diesem Sinne erfüllt das GRDB die Erwartungen der Partner und bedarf keiner Änderungen.

- **Unentgeltlichkeit der Daten für die Burgergemeinden und die halböffentlichen Instanzen**

Für die Datenlieferanten sieht das GRDB den kostenlosen Zugriff auf Informationen vor, wobei sich der Zugriff auf die Art und den Umfang der Daten beschränkt, zu denen sie beitragen.

Die formulierten Forderungen nach Unentgeltlichkeit betreffen 3 Bereiche – so die Unentgeltlichkeit für die Gemeinden, die Unentgeltlichkeit für die Burgerschaften und die Unentgeltlichkeit für die halböffentlichen Instanzen.

- Was die Gemeinden betrifft, wird die Fragen im Gesetz geregelt, solange diese die Daten produzieren.
- Die Frage nach der Unentgeltlichkeit für die Burgerschaften stellt sich insofern, als dass die Burgergemeinden keine Daten produzieren und einspeisen, sondern bloss konsumieren.
Da die Beziehung zwischen den staatlichen Gemeinden und den Burgergemeinden unterschiedlich ausfällt, müsste in einigen Gemeinden für die Datennutzung bezahlt werden und in anderen nicht.
- Die Frage nach der Unentgeltlichkeit für die halböffentlichen Stellen wirft ebenfalls die Frage nach dem Umfang des halböffentlichen Sektors auf.

Wer zu diesen Daten beiträgt, hat gemäss Grundsätzen des GRDB Anspruch auf unentgeltlichen Zugriff auf die Daten. So ist festgelegt, dass die Kompetenz für die Festlegung der Modalitäten und Kosten für den Zugriff in einer Verordnung festgelegt wird.

Wir schlagen dem SR vor, den Begriff «Gemeinde» auf die Burgergemeinden auszuweiten, um die Gleichbehandlung sicherzustellen. Sollte die Unentgeltlichkeit auf die halböffentlichen Akteure erweitert werden, entfällt der Begriff der Wirtschaftlichkeit der Daten. Wir schlagen deshalb vor, es dem SR zu überlassen, in den Verordnungen die Gebühren festzulegen.

- **Neutralität der Lösung auf den Systemen der Gemeinden**

Die technische Umsetzung des GRDB wird keine Auswirkung auf den Datenaustausch zwischen den Informatik-Tools der Gemeinden und der Fachlösung GERES haben, die aktuell genutzt wird.

Wenn die Gemeinden jedoch das volle Potenzial der RDB-Daten ausschöpfen wollen, d.h. Daten in ihren Systemen aktualisieren, ihre Prozesse auf Basis der erhaltenen Daten optimieren möchten, können diese Änderungen vom Kanton nicht abgedeckt werden.

Der Kanton kann bloss sicherstellen, dass:

- **er sich dazu verpflichtet, die im Rahmen der Standard-Schnittstellen vom Bund definierten geltenden Standards und Normen (eCH-Standards) einzuhalten. Dieses Schnittstellenformat ist allerdings bereits Voraussetzung für die Anbieter öffentlicher Lösungen und damit für die Gemeinden.**
- **er für die Nutzer aus den Gemeinden ein System zur Visualisierung der Daten per Fernzugriff zur Verfügung stellt.**

Die kleineren semantischen Anpassungen erlauben es, gewisse Punkte des Gesetzes zu verdeutlichen, ohne den Sinn zu ändern.

E. Schlussfolgerung

In Anbetracht der unbestrittenen Bedeutung dieses Gesetzesentwurfs und der direkt durch die Inbetriebnahme der RDB betroffenen Projekte/Dienststellen des Staates Wallis (E-Government, GB2020, Handelsregisterämter, KSV, KFV, Polizei ...) empfiehlt der Unterzeichnete die Weiterleitung des GRDB an den Grossen Rat.

**Der Vorsteher des DFE
Roberto Schmidt**



Das Wichtigste in Kürze

RDB – Referenzdatenbanken

Kontext

2008 hat der Bund entschieden, zentralisierte Datenregister einzurichten, die sich auf die Verwaltungsdaten der Kantone stützen (Daten zu natürlichen Personen, Betrieben und Unternehmen sowie Gebäuden und Wohnungen).

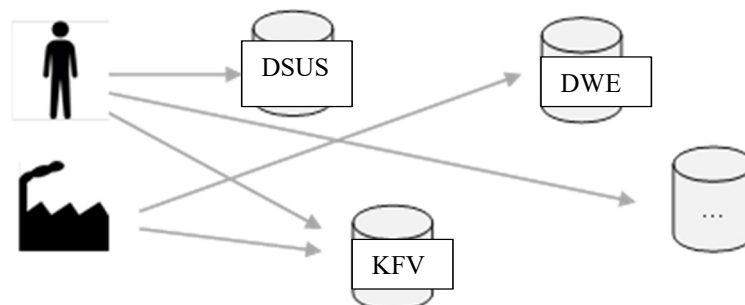
Mit dem RDB-Projekt des Kantons Wallis sollen diese kantonalen Referenzdatenbanken nun erarbeitet und umgesetzt werden.

Definition

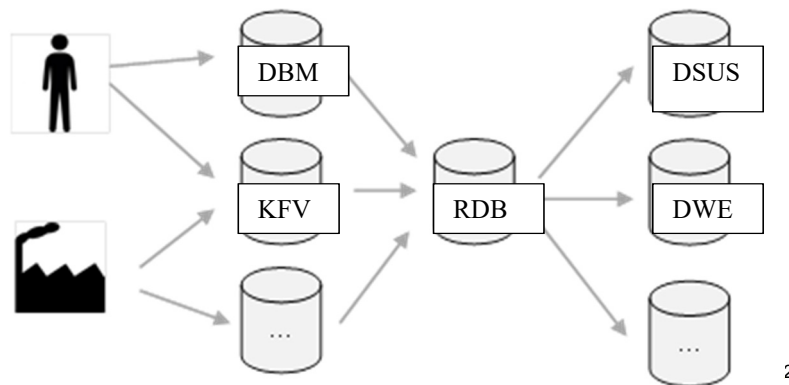
Mit dem Begriff Referenzdatenbank sind die (drei) bereichsübergreifenden Datenbanken der Verwaltung gemeint, die Daten enthalten zu:

- natürlichen Personen
- Betrieben und Unternehmen
- Gebäuden und Wohnungen

Aktuell registriert und aktualisiert jede Dienststelle separat die Daten der Bürger und nutzt die Daten ausschliesslich für die eigenen Bedürfnisse.



Wenn sich also ein Bürger bei einer Dienststelle registrieren lässt, werden seine Daten in Zukunft an die RDB übermittelt und dort aktualisiert. Damit werden die anderen Dienststellen über die Nachführung informiert und dürfen die Daten verwenden.



Ein Paradigmenwechsel

Drei Aspekte zwingen die Kantonsverwaltung zu dieser Anpassung:

- Der elektronische Zugang zu den Dienststellen der Verwaltung macht den Bürger zum elektronischen Nutzer und gibt ihm einen direkten Überblick über seine von der Verwaltung verwalteten Daten (Vollständigkeit, Kohärenz und Aktualität). Damit wird erwartet, dass diese Daten jederzeit aktuell und vollständig sind.
- Der elektronische Nutzer will bei Behördengängen mit dem Staat Wallis eine einzige Anlaufstelle haben. Diese Erwartung steht im Gegensatz zu den von den Dienststellen segmentierten Abläufen und verlangt nach kompatiblen und kohärenten Daten.
- Strebt man eine elektronische Integration der Daten von Bundes- und Gemeindeverwaltungen an, erfordert dies Kohärenz beim Austausch, der gemeinsamen Nutzung und der Wiederverwendung von Daten.

Die grössten Herausforderungen der RDB

Bei der Umsetzung der Referenzdatenbanken stellen sich folgende Herausforderungen:

- die Einrichtung des Staates Wallis als Hüter der öffentlichen Daten und als zuverlässiger digitaler Partner der Nutzer;

2

DBM: Dienststelle für Bevölkerung und Migration

DSUS: Dienststelle für Strassenverkehr und Schifffahrt

DWE: Dienststelle für Wirtschaftsentwicklung

KFV: Kantonale Finanzverwaltung

- die operative Effizienz der Kantonsverwaltung und allgemeiner, der verschiedenen Stellen des öffentlichen Dienstes, wobei Doppelerfassungen, Fehler und Inkohärenzen vermieden werden müssen;
- die Servicequalität der Kantonsverwaltung für die Bürger und Unternehmen, wobei die Kantonsverwaltung als einzige Gegenpartei agiert, Dienstleistungen erbringt und den Datenverlauf aufbewahrt;
- der Schutz der Daten der Bürger durch eine Nutzung in einem genehmigten Rahmen;
- die Erstellung eines Kooperationsmodelles zwischen den Dienststellen, die Daten untereinander austauschen.

Ziele

Das Projekt RDB will drei Referenzdatenbanken einrichten, wobei die technische Infrastruktur, die Qualität der Daten, die operative Struktur für die Nachführung der Daten, die rechtliche Grundlage und die mit der Verwaltung dieser Datenbanken verbundene Governance festgelegt werden müssen.

Wichtige Punkte

Komplexität

Bei der Erarbeitung einer Referenzdatenbank gibt es verschiedene Ebenen der Komplexität.

- Die gesetzliche Komplexität
Obwohl der Bund das Vorgehen über das BFS³ und andere Ämter koordiniert, gilt es, in einer kantonalen Gesetzesgrundlage die verschiedenen Gesetzesgrundlagen des Bundes auf den kantonalen Kontext zuzuschneiden. Unter anderem betrifft dies das RHG⁴ für das Register der natürlichen Personen und die jeweiligen Verordnungen zu den statistischen Daten für die anderen Register.

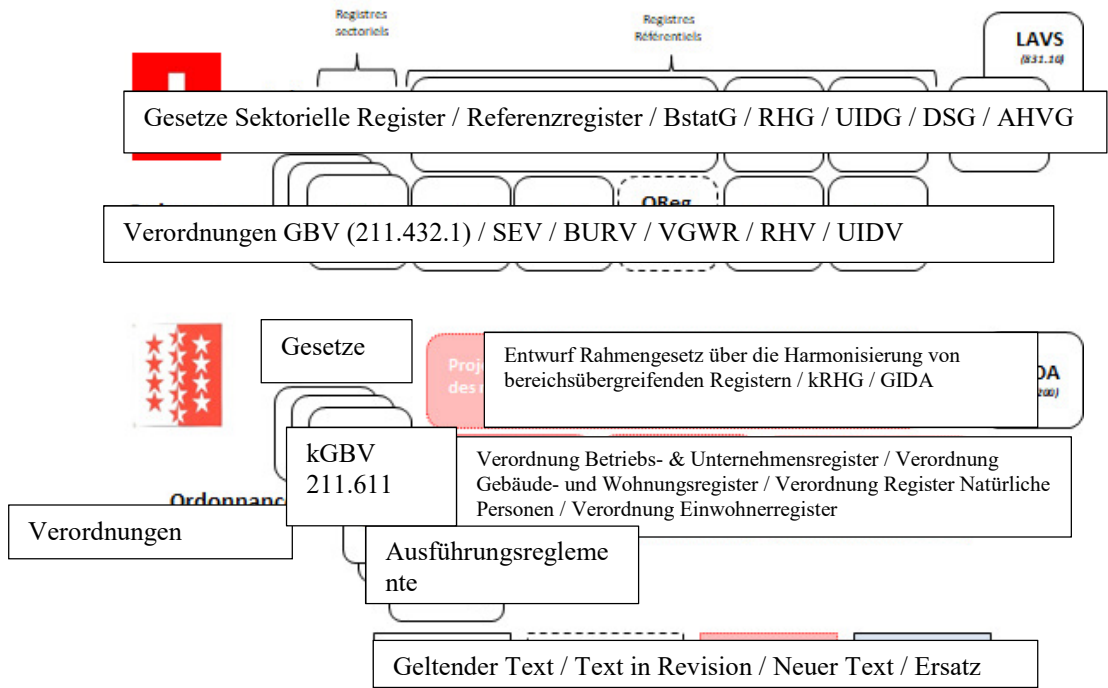
³ Bundesamt für Statistik

⁴ RHG: Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister

Attention: c'est LSF et non LFS !

Numéro ORF n'est pas correct

Attention: numéro OcRF pas correct!



- Die Komplexität in Bezug auf Recht und Governance

Je nach Quellregister ist die Gemeinde oder der Kanton Eigentümer der Daten. Bei der Einrichtung einer kantonalen operativen Koordination müssen die jetzige Autonomie der Registerführer und die technischen Aspekte der Effizienz berücksichtigt werden.

Der andere Punkt der Komplexität liegt in der Rechtsgültigkeit von Daten, die der Realität einer Situation und der Aktualität eines parallel geführten administrativen Vorgehens widersprechen können.

- Die operative Komplexität

Für die Identifizierung von korrekten und relevanten Daten zwischen inkohärenten Registern ist eine fundierte fachspezifische Analyse der Situationen nötig.

Beispiel: Die Dienststelle für Strassenverkehr und Schifffahrt (DSUS) verfügt über eine eigene Datenbank für Fahrzeughalter, welche die ergänzten Quelldaten von Personen (Name, Vorname, Adresse ...) beinhaltet. Da der Bürger sich für die Nachführung dieser Daten beim Kanton melden muss, kann es sein, dass diese Nachführung mit den von der Gemeinde verwalteten Kontrolldaten der Person kollidiert.

- Die technische Komplexität

Zur Identifizierung der relevanten Daten kommt die Schwierigkeit der Datensynchronisierung hinzu.

- Die wirtschaftliche Komplexität

Die Qualität der Information stellt einen Mehrwert für den gesamten öffentlichen Dienst dar, der aktuell aber nicht ausgeschöpft wird. Hinzu kommt, dass die Grundsätze der Aufwertung nicht geteilt werden.

So wird die Qualität der Daten gegenwärtig einzig im Umfeld einer Dienststelle gewertet.

Die Anerkennung dieses Mehrwerts für die Dienststellen, die diese Daten nutzen, sowie die Kosten der Beiträge der Dienststellen, die diesen Wert sicherstellen, stehen im Gegensatz zur gesonderten Vorgehensweise des Staates.

Schlussfolgerung

Das RDB-Projekt ist einer der Schlüssel zur digitalen Transformation des Staates Wallis. Dieser Wandel wird von den Bürgern gefordert und nützt nicht nur diesen, sondern auf dem gesamten öffentlichen Dienst.

Um operativ stabil zu sein, muss ein solches Strukturierungsprojekt auf einer starken rechtlichen, operativen und wirtschaftlichen Governance beruhen, die durch eine Rechtsgrundlage, Mittel und Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit unterstützt wird.

Wir stehen Ihnen gerne für weitere Auskünfte zur Verfügung und grüssen Sie freundlich.