

Beschluss Nr. 890/2013

Schwyz, 24. September 2013 / ju

Änderung der Verordnung über das Einwohnermeldewesen

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Am 17. Dezember 2008 hat der Kantonsrat die Verordnung über das Einwohnermeldewesen (VEM) erlassen. Diese Verordnung, die das Einwohnermelde- und Schriftenwesen sowie den Austausch von Personendaten regelt, hat sich grundsätzlich bewährt. In der Praxis zeigte sich jedoch, dass in einigen Punkten Anpassungsbedarf besteht. Dies betrifft namentlich die Beschränkung auf den bundesrechtlichen Mindestinhalt und das Fehlen einer hinreichenden Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe von Einwohnerregisterdaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, im elektronischen Abrufverfahren. Handlungsbedarf besteht überdies bei der Regelung der Datenbekanntgabe an Kirchgemeinden und bei der Zuständigkeit für die Anordnung von Datensperren. Die Vorlage sieht ausserdem eine Anpassung des Gastgewerbegesetzes vor, womit die heutige Gesetzeslücke bei der entgeltlichen Beherbergung von inländischen Gästen (Meldepflicht zur Gefahrenabwehr und zu Fahndungszwecken) geschlossen werden kann. Formelle Änderungen dienen der Anpassung des Erlasses an die am 1. Januar 2013 in Kraft getretene neue Kantonsverfassung.

2. Ausgangslage

2.1 Die Verordnung über das Einwohnermeldewesen (VEM; SRSZ 111.110) vom 17. Dezember 2008 (in Kraft seit 1. Januar 2009) regelt das Einwohnermelde- und Schriftenwesen sowie den gesetzlich vorgesehenen Austausch von Personendaten zwischen den Einwohnerregistern und weiteren amtlichen Personenregistern. Das Einwohnermeldewesen bezweckt, Behörden und Amtsstellen die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlichen Daten von Personen, die in einer Gemeinde niedergelassen sind oder sich dort aufhalten, verfügbar zu machen. Die Harmonisierung der Einwohnerregister soll die Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Daten sicherstellen und den Datenaustausch erleichtern (§ 1 VEM). Die VEM enthält namentlich die erforderlichen Vollzugsbestimmungen zum Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG; SR 431.02). Das RHG bezweckt unter anderem, dass die eidgenössischen Volkszählungen vollumfänglich registergestützt erfolgen können, wie dies denn auch erstmals per 31. Dezember 2010 der Fall war.

2.2 Das vom Regierungsrat bezeichnete Departement führt die kantonale Koordinationsstelle zur Registerharmonisierung nach Art. 9 RHG, welche für die Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Registerharmonisierung zuständig ist, und übt die Aufsicht über den Vollzug der Vorschriften über das Einwohnermeldewesen aus (§ 5 VEM). Beide Aufgaben werden seit Inkrafttreten der VEM vom Volkswirtschaftsdepartement, Amt für Wirtschaft, wahrgenommen.

2.3 Nachdem die Gemeinden und der Kanton nun während einiger Jahre Erfahrungen mit dem neugeregelten Einwohnermeldewesen sammeln konnten, zeigt sich in folgenden Bereichen Revisionsbedarf:

- Der abschliessende Verweis auf den minimalen Inhalt der Einwohnerregister gemäss Bundesrecht (Art. 6 RHG) hat sich als allzu eng erwiesen.
- Bei der kantonalen Datenplattform ist das elektronische Abrufverfahren aus Sicht des Datenschutzes unzureichend geregelt.
- Die Datenbekanntgabe an die Kirchgemeinden ist heute in § 21 Abs. 2 VEM zu restriktiv geregelt, wodurch den Kirchen in ihrer seelsorgerischen Arbeit zusätzlicher administrativer Aufwand entsteht.
- Der Entscheid über die Anordnung einer Datensperre obliegt heute dem Gemeinderat (§ 22 VEM), was nicht stufengerecht erscheint.

3. Inhalt der Vorlage

Mit den Anpassungen soll dem Datenschutz besser Rechnung getragen werden. Gleichzeitig werden die Voraussetzungen geschaffen, die neuen elektronischen Hilfsmittel optimal einzusetzen. Die Vorlage sieht vor, dass der Regierungsrat nach Anhörung der Gemeinden die Erfassung von Daten im Einwohnerregister über den abschliessenden Katalog von Art. 6 RHG hinaus vorschreiben kann. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass für die Datenerfassung bereits eine gesetzliche Grundlage besteht. Damit können redundante Datensammlungen abgebaut werden. Den Gemeinden steht es frei, zusätzliche Daten im Einwohnerregister zu erfassen, sofern dies zur Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben dient und hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht. Der Regierungsrat wird jedoch ermächtigt, die Auswahl der fakultativen Merkmale einzuschränken. Es wird überdies eine gesetzliche Grundlage für das elektronische Abrufverfahren geschaffen, damit auch besonders schützenswerte Personendaten auf diese Weise Behörden und Amtsstellen zugänglich gemacht werden können. Gestützt auf das vom Regierungsrat zu erlassende Rollen- und Berechtigungskonzept erteilt das zuständige Departement (Volkswirtschaftsdepartement) auf begründetes Gesuch hin entsprechende Zugriffsberechtigungen. Die Regelungen über die Datenbekanntgabe an die Kirchgemeinden sowie über die Anordnung von Datensperren werden an die Praxisbedürfnisse angepasst. In das Gastgewerbegesetz wird schliesslich eine Meldepflicht bei Beherbergung von Gästen gegen Entgelt eingefügt, wodurch eine Lücke geschlossen werden kann. Schliesslich werden einige formelle Anpassungen, namentlich an die neue Verfassung des Kantons Schwyz, vorgenommen.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Im Vernehmlassungsverfahren sind 34 Stellungnahmen eingegangen. Grundsätzlich anerkennen die Vernehmlasser den Revisionsbedarf und begrüssen die Vorlage. Nachfolgend sind die wesentlichen Aussagen aufgezeigt.

Generell begrüssen die Vernehmlasser die mit der kantonalen Datenplattform verbundene Effizienzsteigerung durch den Abbau von Medienbrüchen sowie die gesteigerte Datenqualität. Es wird anerkannt, dass die Revision Regelungen für einen guten Datenschutz schafft. In den Stellungnahmen wird dem Persönlichkeitsschutz grosse Bedeutung beigemessen. Gefordert werden hohe

Sicherheits- und Qualitätsstandards – und zwar technisch wie auch bei der Vergabe und Bewirtschaftung der Zugriffsrechte.

Die Regelung, wonach die Kirchgemeinden, die für ihre seelsorgerische Arbeit erforderlichen Daten erhalten sollen, findet grossmehrheitlich Zustimmung. Der kantonale Datenschutzbeauftragte gibt zu bedenken, dass in der Folge die Gemeinden zu entscheiden haben, welche Daten sie zur Verfügung stellen. Diesem Einwand soll dahingehend begegnet werden, dass die bekannt zu gebenden Merkmale explizit in der Vollzugsverordnung aufgeführt werden.

Bis auf wenige Ausnahmen unterstützen die Vernehmlasser die neue Zuständigkeit für die Datensperre. Das ursprünglich von den Gemeinden vorgebrachte Anliegen wird als stufen- und sachgerecht beurteilt. Eine abweichende Minderheit wünscht die Wahlfreiheit der Gemeinde.

Die Gästekontrolle findet breite Zustimmung. Einzig die FDP und die SP äussern sich ablehnend. Ins Feld geführt werden Datenschutzgründe sowie der administrative Aufwand.

5. Erläuterungen zu den Änderungen

5.1 Erlassform und -titel, Ingress

Der Kantonsrat hat am 12. Dezember 2012 die Inkraftsetzung der neuen Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (Abl 2011 259 ff.) auf den 1. Januar 2013 beschlossen (Abl 2012 2962 f.). Mit der neuen Kantonsverfassung wurde die Erlassform der gesetzesvertretenden Verordnung (§ 40 aKV) aufgegeben. Neu sind alle wichtigen Rechtssätze in der Form eines Gesetzes zu erlassen (§ 50 KV). Die bisherige Verordnung über das Einwohnermeldewesen (VEM) wird dadurch zum Gesetz über das Einwohnermeldewesen (EMG). Innerhalb des Erlasses ist der Ausdruck „Verordnung“ an verschiedenen Stellen durch „Gesetz“ abzulösen. Angesichts des erstmaligen Verweises ist das in § 19 genannte Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz (ÖDSG; SRSZ 140.410) vom 23. Mai 2007 vollständig zu zitieren.

5.2 Inhalt des Einwohnerregisters

Art. 6 RHG enthält eine minimale Liste von Merkmalen und Identifikatoren, die in den kommunalen Einwohnerregistern zu führen sind. Darüber hinaus steht es den Kantonen frei, weitere Merkmale zu führen. Nach dem geltenden § 6 VEM hat das Einwohnerregister von jeder Person, die sich in ihr aufhält, die Daten nach Art. 6 RHG zu enthalten. Die Erfassung weiterer Daten ist somit nicht vorgesehen. Dies widerspricht jedoch der heutigen Rechtswirklichkeit sowie der Zwecksetzung der Registerharmonisierung. Von den Einwohnerämtern erfasst werden heute namentlich auch die Zuteilung der elterlichen Sorge, die Bevormundung von Kindern sowie das Bestehen einer umfassenden Beistandschaft. Die Rechtsgrundlage für die Mitteilung dieser Daten an das zuständige Einwohneramt ergibt sich aus § 28 Abs. 2 Bst. o und Abs. 3 Bst. g des Einführungsgesetzes zum schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB; SRSZ 210.000) vom 14. September 1978 (Fassung vom 14. September 2011). Obige Informationen benötigt das Einwohneramt beispielsweise bei der Beantragung von Identitätskarten.

Die Vorlage (§ 6 Abs. 2) sieht vor, dass der Regierungsrat nach Anhören der Gemeinden die Erfassung von Daten im Einwohnerregister über den Katalog von Art. 6 RHG hinaus vorschreiben kann. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass für die Datenerfassung eine gesetzliche Grundlage besteht, wie dies beispielsweise bei der Zuteilung der elterlichen Sorge, der Bevormundung von Kindern oder einer umfassenden Beistandschaft bereits heute der Fall ist. Es geht somit darum, dass bereits heute rechtmässig erfasste Daten im Sinne einer Registerharmonisierung künftig in allen Gemeinden in deren Einwohnerregister einfließen.

Sofern für derartige Datenerfassungen eine gesetzliche Grundlage besteht, können Gemeinden gemäss dem neu vorgesehenen § 6a Abs. 1 zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben weitere Daten im Einwohnerregister erfassen (z.B. Testamentshinterlegung, Hundekontrolle). Der Regierungsrat wird jedoch ermächtigt, die Auswahl dieser fakultativen Daten einzuschränken (§ 6 Abs. 2).

5.3 Datenbekanntgabe im Abrufverfahren (§ 5 Bst. c sowie § 21a)

5.3.1 Kantonale Datenplattform

Gestützt auf § 4 Abs. 3 VEM hat das Amt für Informatik in den letzten drei Jahren die kantonale Datenplattform GERES aufgebaut. Diese beinhaltet die in den kommunalen Einwohnerregistern erfassten Personendaten. Die in den Gemeinden vorgenommenen Mutationen werden unverzüglich an die kantonale Personendatenplattform GERES übermittelt und dort abgebildet. In kurzer Zeit ist diese Plattform zu einem unentbehrlichen Hilfsmittel für die kantonale Verwaltung geworden. Mit dem Ziel der einmaligen Datenerfassung in den kommunalen Einwohnerämtern, werden nun sukzessive parallele Personenregister innerhalb der kantonalen Verwaltung abgebaut. Das Einwohnerregister in der Gemeinde ist heute *das* zentrale Register für Personendaten mit der höchsten Datenqualität und wird wohl im Zuge von E-Government weiter an Bedeutung gewinnen.

E-Government hat zum Ziel, dass sowohl die Wirtschaft wie auch die Bevölkerung die wichtigen Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln können. Die Behörden ihrerseits sollen ihre Geschäftsprozesse modernisieren und untereinander elektronisch verkehren. Die kantonale Datenplattform GERES garantiert die Integrität der Personendaten (Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität), indem Medienbrüche und Redundanzen in der Datenhaltung systematisch eliminiert werden. Die Bürgerinnen und Bürger werden durch die Registerharmonisierung von bürokratischen Hürdenläufen verschont.

5.3.2 Aktive Datenbekanntgabe

Gemäss § 9 ÖDSG dürfen Personendaten nur bearbeitet werden, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht oder wenn dies der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe dient. Bei besonders schützenswerten Personendaten (§ 4 Bst. d ÖDSG; u.a. Angaben über die religiöse Zugehörigkeit, über den persönlichen Geheimbereich, insbesondere den geistigen oder körperlichen Zustand) bestehen höhere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage. Solche Daten dürfen nach § 9 Abs. 2 ÖDSG nur bearbeitet werden, wenn die Zulässigkeit sich aus einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage ergibt oder die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe dies zwingend erfordert (Bst. a), oder die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt oder ihre Daten allgemein zugänglich gemacht hat (Bst. b).

Die Voraussetzungen für den Datenaustausch zwischen Behörden (Amtshilfe) sind in § 14 ÖDSG geregelt. Hiernach dürfen Personendaten einem anderen öffentlichen Organ bekannt gegeben werden, wenn:

- a) der Datenlieferant gesetzlich dazu verpflichtet oder ermächtigt ist, oder
- b) der Datenempfänger dartut, dass er zur Bearbeitung der verlangten Personendaten berechtigt ist und der Bekanntgabe keine Geheimhaltungspflicht entgegensteht, oder
- c) die betroffene Person eingewilligt hat.

Die erforderliche gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe von Personendaten aus dem Einwohnerregister an andere Amtsstellen (§ 14 Bst. a ÖDSG) befindet sich in § 21 Abs. 1 VEM. Hiernach ist das Einwohneramt berechtigt und verpflichtet, Behörden, Amtsstellen und öffent-

lich-rechtlichen Körperschaften laufend diejenigen Daten zu übermitteln, welche diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

5.3.3 Abrufverfahren

5.3.3.1 Allgemein

Weil der verantwortliche Dateninhaber beim elektronischen Abrufverfahren die Kontrolle über die Verwendung der abgerufenen Daten im Einzelfall verliert, stellt das ÖDSG in Bezug auf die Rechtmässigkeit (§ 8 Abs. 1), den Schutz der Personendaten (§ 8 Abs. 4) und die Wahrung der Kontrollrechte der betroffenen Personen (§§ 23 und 24) höhere Anforderungen an die Einführung eines Abrufverfahrens. Ein elektronisches Abrufverfahren ist nur zulässig, wenn es gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist.

Gemäss § 16 Abs. 1 ÖDSG dürfen Personendaten unter den Voraussetzungen der §§ 14 (Amtshilfe) und 15 (Bekanntgabe an Private) öffentlichen Organen und Privaten auch durch ein Abrufverfahren zugänglich gemacht werden. Wie unter Ziff. 5.3.2 dargelegt wurde, bildet § 21 Abs. 1 VEM die Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe von Personendaten aus dem Einwohnerregister an andere Behörden. Demgemäss dürfen diese Daten auch in einem elektronischen Abrufverfahren zur Verfügung gestellt werden.

Da beim elektronischen Abrufverfahren Prüfung und Entscheid über die Bekanntgabe von Daten im Einzelfall nicht mehr getroffen werden können, verlangt das Datenschutzrecht ein detailliertes Rollen- und Berechtigungskonzept. Mit Weisung vom 1. Dezember 2011 hat der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements – ermächtigt mit RRB Nr. 730 vom 5. Juli 2011 – die technischen und organisatorischen Ausführungsvorschriften für den Datenaustausch über die kantonale Datenplattform unter Berücksichtigung des Datenschutzes erlassen (Rollen- und Berechtigungskonzept). Die Weisung regelt insbesondere Art und Umfang der Datenbekanntgabe im elektronischen Abrufverfahren sowie den Kreis der zugriffsberechtigten Stellen bzw. Personen. Das Rollen- und Berechtigungskonzept sowie die Weisung vom 1. Dezember 2011 sind im Internet aufgeschaltet (www.sz.ch > Departemente > Volkswirtschaftsdepartement > Departementssekretariat > Personenplattform GERES).

Derzeit haben rund 40 Verwaltungseinheiten und circa 350 Verwaltungsangestellte Zugriff auf die Personendatenplattform GERES. Je nach gesetzlicher Aufgabe sind die Einsichtsrechte unterschiedlich ausgestaltet. Im Gesuchsformular an das Volkswirtschaftsdepartement sind die gesetzlichen Aufgaben zu beschreiben sowie die Merkmale, welche für die Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind. Die Zugriffsrechte werden nur soweit gewährt, wie der Bedarf eindeutig ausgewiesen ist. Das Rollen- und Berechtigungskonzept ist im Internet aufgeschaltet. Zudem werden die Gemeinden halbjährlich über die Mutationen schriftlich in Kenntnis gesetzt. Ist eine Gemeinde als Dateninhaberin mit dem Rollen- und Berechtigungskonzept nicht einverstanden, wendet sie sich an das Volkswirtschaftsdepartement. Können sich die Gemeinde und das Volkswirtschaftsdepartement nicht einigen, ist der kantonale Datenschutzbeauftragte vermittelnd beizuziehen (§ 8 der Weisung). Dieser Ablauf ist zusammen mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten entwickelt worden. Von Seiten der Gemeinden sind dagegen nie Einwände erhoben worden. Das Verfahren hat sich bewährt. Der Aufwand, bei jedem Gesuch sämtliche Gemeinden um ihr Einverständnis anzufragen, wäre administrativ unverhältnismässig.

5.3.3.2 Besonders schützenswerte Personendaten

Besonders schützenswerte Personendaten (z.B. Konfession, Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts) dürfen gemäss § 16 Abs. 2 ÖDSG nur dann in einem elektronischen Abrufverfahren zugänglich gemacht werden, wenn das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht. Eine

derartige Rechtsgrundlage ist in der VEM nicht enthalten. In verschiedenen Verwaltungseinheiten zeigt sich aber ein ausgewiesener Bedarf nach Einsicht in spezifische besonders schützenswerte Personendaten: So muss das kantonale Passbüro für die Ausstellung eines Passes für eine minderjährige Person wissen, wie das Sorgerecht der Eltern geregelt ist.

Mit dem neuen § 21a wird eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe von Einwohnerregisterdaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, geschaffen. Der Regierungsrat wird ermächtigt, in den Ausführungsbestimmungen zum EMG das Rollen- und Berechtigungskonzept für das Abrufverfahren zu regeln. Das von ihm bezeichnete Departement (d.h. heute das Volkswirtschaftsdepartement) ist in diesem Rahmen zuständig für die Erteilung von Zugriffsberechtigungen im Abrufverfahren (§ 5 Bst. c).

Ausnahmsweise kann der Regierungsrat im Einzelfall bereits heute die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten bewilligen, wenn es im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt und die Rechte der betroffenen Person nicht gefährdet sind (§ 9 Abs. 3 ÖDSG). Mit Beschluss Nr. 286 vom 13. März 2012 hat der Regierungsrat das Volkswirtschaftsdepartement ermächtigt, im Sinne einer Übergangsregelung abschliessend aufgeführten Verwaltungseinheiten wie dem Passbüro, der Staatsanwaltschaft oder der Kantonspolizei das elektronische Abrufverfahren für spezifische besonders schützenswerte Personendaten zugänglich zu machen. Diese Übergangsregelung wird mit der Schaffung einer Rechtsgrundlage im VEM hinfällig.

5.4 Datenbekanntgabe an Kirchgemeinden (Streichung von § 21 Abs. 2)

Gemäss § 21 Abs. 1 VEM ist das Einwohneramt berechtigt und verpflichtet, Behörden, Amtsstellen und öffentlich-rechtlichen Körperschaften laufend diejenigen Daten zu übermitteln, welche diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Für die Kirchgemeinden besteht mit § 21 Abs. 2 VEM eine Spezialnorm. Hiernach erhalten die Kirchgemeinden die Daten über Namen, Vornamen, Adresse, Geburtsdatum, Heimatort, Zivilstand, Staatsangehörigkeit, Zuzug, Umzug, Wegzug und Todesfall.

Seit Inkrafttreten der VEM erhalten die Kirchgemeinden keine Angaben mehr zu den familiären Beziehungen ihrer Mitglieder, wodurch die Finanzierung ihrer seelsorgerische Arbeit erschwert wird. Das Beschaffen der entsprechenden Informationen über die Familienstruktur ist für sie mit grossem administrativem Aufwand verbunden. Oftmals müssen die erforderlichen Informationen telefonisch erfragt werden. Dieses Problem stellt sich namentlich bei Kindern und Jugendlichen und hier insbesondere bei sogenannten Patchwork-Familien.

Die religiöse Erziehung der Kinder ist ein Bestandteil der von Art. 15 der Bundesverfassung (BV) garantierten Glaubens- und Gewissensfreiheit der Eltern (BGE 129 III 689 E. 1.2). Gemäss Art. 303 Abs. 1 ZGB verfügen die Eltern über die religiöse Erziehung. Hat ein Kind das 16. Altersjahr zurückgelegt, so entscheidet es selbstständig über sein religiöses Bekenntnis (Art. 303 Abs. 3 ZGB). Demgemäss benötigen die Kirchgemeinden auch Informationen über die Eltern eines Kindes, das ihrer Religionsgemeinschaft angehört und noch nicht religionsmündig ist. Davon ausgenommen ist jedoch die Religionszugehörigkeit der Eltern, es sei denn beide Elternteile gehören derselben Religionsgemeinschaft an wie das Kind.

Da es sich bei den römisch-katholischen und evangelisch reformierten Kirchgemeinden um selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt (§ 83 Abs. 1 KV), die bereits von § 21 Abs. 1 VEM erfasst werden, kann die heutige Spezialnorm (§ 21 Abs. 2 VEM) gestrichen werden. Massstab für den Umfang der Datenweitergabe an die Kirchgemeinden ist deren Notwendigkeit für die Aufgabenerfüllung (Verhältnismässigkeitsprinzip). Zur Sicherstellung einer einheitlichen Auskunftspraxis der Einwohnerämter ist die Pflicht zur Datenbekanntgabe an die Kirchgemeinden in der regierungsrätlichen Vollzugsverordnung zum EMG näher zu regeln.

Durch die Streichung von Absatz 2 werden die heutigen Absätze 3 und 4 zu den Absätzen 2 und 3.

5.5 Datensperre (§ 22 Abs. 1 - 3)

Gemäss § 13 Abs. 1 ÖDSG kann eine betroffene Person, die ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht, vom verantwortlichen öffentlichen Organ verlangen, dass es die Bekanntgabe bestimmter Daten sperrt. Diese Datensperre bezieht sich ausschliesslich auf die Weitergabe von Personendaten an Private. Die Datenweitergabe an eine andere Behörde oder Amtsstelle (Amtshilfe nach § 14 ÖDSG) ist davon hingegen nicht betroffen.

§ 13 ÖDSG gilt grundsätzlich auch für das Einwohnermeldewesen. Mit Bezug auf das Verfahren, die Zuständigkeit sowie die Besonderheiten der Registerharmonisierung wurde jedoch mit § 22 VEM eine Spezialnorm erlassen. Hiernach kann, wer ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht, vom Gemeinderat verlangen, dass er die Bekanntgabe bestimmter Personendaten aus dem Einwohnerregister sperrt (Abs. 1). Das Gesuch um Datensperre ist schriftlich und begründet einzureichen (Abs. 2). In § 22 Abs. 3 VEM sind die alternativen Voraussetzungen geregelt, bei deren Vorliegen der Gemeinderat die Sperrung verweigert oder eine Sperre nach Anhörung der betroffenen Person aufhebt. Die Regelung ist deckungsgleich mit § 13 Abs. 2 ÖDSG. Die Sperre ist zu verweigern, wenn eine gesetzliche Bestimmung die Bekanntgabe vorschreibt (Bst. a), oder öffentliche oder private Interesse das Interesse der betroffenen Person überwiegen (Bst. b). Auch für das Einwohnermeldewesen gilt sodann § 13 Abs. 3 ÖDSG, wonach die betroffene Person vom öffentlichen Organ ohne Nachweis eines schützenswerten Interesses verlangen kann, dass ihre Daten nach § 12 Abs. 3 ÖDSG Privaten nicht in systematisch geordneter Art bekannt gegeben werden.

Eine Datensperre empfiehlt sich vor allem bei Bedrohung oder Verfolgung. Es werden alsdann auch dann keine Auskünfte an Private erteilt, wenn die Herausgabe im Sinne der nachgefragten Person sein könnte (beispielsweise bei Anfragen für die Organisation von Klassenzusammenkünften oder zur Kontaktaufnahme früherer Bekannter).

Im Rahmen der Kommunaluntersuche wurde von einigen Gemeinden bemängelt, dass die derzeitige Regelung, wonach die Zuständigkeit für die Datensperre beim Gemeinderat liegt, nicht stufengerecht sei. Datenschutzrechtlich ist es keineswegs zwingend, dass der Entscheid über eine Datensperre auf der politischen Ebene gefällt wird. Entscheidend ist letztlich, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Datensperre sorgfältig geprüft werden. Es erscheint deshalb sachgerecht, dass schriftliche und begründete Gesuche um Anordnung einer Datensperre neu beim zuständigen Einwohneramt einzureichen sind (§ 22 Abs. 1). Zieht dieses eine teilweise oder vollständige Abweisung des Gesuches in Betracht, kann die gesuchstellende Person den Erlass einer anfechtbaren Verfügung durch den Gemeinderat oder die Durchführung des Schlichtungsverfahrens bei der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz verlangen. Das Verfahren richtet sich nach den §§ 33 ff. ÖDSG.

5.6 Gästekontrolle (§ 11a Gastgewerbegesetz)

Bei der Neuregelung des Einwohnermeldewesens im Jahr 2008 wurde die bis dahin geltende Meldepflicht bei der entgeltlichen Beherbergung von schweizerischen Gästen (§ 3a der Verordnung über die Niederlassung und den Aufenthalt von Schweizern vom 14. Mai 1987) aus sachlichen und systematischen Gründen nicht in die neue VEM übernommen, weil eine einwohnerrechtliche Meldepflicht erst bei einem Aufenthalt von drei aufeinanderfolgenden Monaten oder von drei Monaten innerhalb eines Jahres besteht (§ 10 Abs. 3 VEM i.V.m. Art. 3 Bst. c RHG). Im Rahmen der aufgrund mehrerer erheblich erklärter parlamentarischer Vorstösse eingeleiteten To-

talrevision des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken (GGG; SRSZ 333.100) vom 10. September 1997 bestand daher die Absicht, die Regelung über die Gästekontrolle dort aufzunehmen (RRB Nr. 960/2010 und Nr. 1967/2010). Da der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 25. November 2010 aber auf die Vorlage zur Totalrevision des Gastgewerbegesetzes nicht eingetreten ist, fehlt nach wie vor eine gesetzliche Grundlage für die Gästekontrolle.

Für die gewerbsmässige Beherbergung von ausländischen Gästen schreibt das Bundesrecht in Umsetzung von Art. 45 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) eine Gästekontrolle zwingend vor. Wer Ausländerinnen und Ausländer gewerbsmässig beherbergt, muss sie der zuständigen kantonalen Behörde melden (Art. 16 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG; SR 142.20] vom 16. Dezember 2005; weiterführende Literatur zu jenem Artikel: Egli/Meyer, in Caroni/Gächter/Thurnherr, Handkommentar zum AuG, Bern 2010, N. 2 ff. zu Art. 16).

Art. 18 Abs. 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) vom 24. Oktober 2007 sieht denn auch vor, dass wer eine Ausländerin oder einen Ausländer gegen Entgelt beherbergt, verpflichtet ist, einen Meldeschein gemäss den Angaben im Ausweispapier auszufüllen und diesen von der beherbergten Person unterschreiben zu lassen. Die ausländerrechtliche Meldepflicht trifft somit auch Personen, die nur gelegentlich Personen gegen Entgelt beherbergen. Die beherbergte Person muss ihre Ausweispapiere zu diesem Zweck vorlegen. Bei Gruppen erfolgt die Meldung durch eine vom verantwortlichen Reiseleiter unterschriebene Liste (Art. 18 Abs. 2 VZAE). Beherberger, die der Meldepflicht nicht nachkommen, machen sich strafbar (Art. 120 Abs. 1 Bst. a AuG).

Als zuständige kantonale Behörde wurde im Kanton Schwyz die Kantonspolizei bezeichnet (§ 10 der Vollzugsverordnung zum Kantonalen Gesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz, MigG-VV; SRSZ 111.211, vom 2. Dezember 2008). Der Zweck dieser Meldepflicht besteht darin, dass die Kantonspolizei die Daten für ihre kriminalpolizeilichen Ermittlungen verwenden und die Personendaten der Meldescheine mit dem polizeilichen Informations- und Fahndungssystem RIPOL abgleichen kann (Verordnung über das automatisierte Polizeifahndungssystem, RIPOL-Verordnung; SR 361.0, vom 15. Oktober 2008). Dadurch kann die Polizei zur Verhaftung ausgeschriebene Personen aufspüren und im Zusammenhang mit schwerwiegenden Delikten Beweise erheben (Alibiüberprüfungen). Gemäss dem für die datenschutzrechtliche Kontrolle des Schengener Informationssystems (SIS) zuständigen, unabhängigen Gemeinsamen Kontrollorgan (GKI) ist es jedoch nicht zulässig, ohne konkreten Verdacht automatisch alle Meldescheine mit dem SIS zu vergleichen. Zum Schutz der Persönlichkeit der Hotelgäste gilt es, diese davor zu schützen, ohne den geringsten Verdacht und ohne jegliche Gefährdung überprüft zu werden.

Mit der vorgesehenen Ergänzung des Gastgewerbegesetzes (§ 11a) kann eine Regelungslücke geschlossen und die heutige Rechtsungleichheit beseitigt werden. Es wird eine klare gesetzliche Grundlage für die kriminalpolizeiliche Gästekontrolle geschaffen, die für ausländische und inländische Hotelgäste gleichermaßen gilt. Für die Beherbergungsbetriebe bedeutet die Kontrolle der inländischen Gäste keinen erheblichen administrativen Mehraufwand, da sie deren Daten ohnehin für ihr Rechnungswesen bzw. für die Kurtaxenerhebung erfassen müssen und die ausländischen Gäste bereits von Bundesrechts wegen gemeldet werden müssen. Die Gästekontrolle wird insofern vereinfacht, als alle Gäste ungeachtet ihrer Nationalität einen Hotelmeldeschein auszufüllen haben. Diese sind durch den Beherbergungsbetrieb während zwei Jahren aufzubewahren. Die Meldescheine können der Kantonspolizei im Original oder zukünftig voraussichtlich auch elektronisch zugänglich gemacht werden.

Abs. 3, wonach der Regierungsrat eine elektronische Datenübermittlung an die Kantonspolizei vorsehen kann, bezweckt einzig eine Vereinfachung der gezielten polizeilichen Einsichtnahme in die Meldescheine und keineswegs einen automatischen Abgleich aller Meldescheine. Die Einhaltung dieser Schranke wäre bei einer allfälligen Einführung der elektronischen Datenübermittlung unbedingt sicherzustellen.

Geringfügige Anpassungen sind zudem bei der Umschreibung der gastgewerblichen Tätigkeit (§ 1 Abs. 2 Bst. c), der Bewilligungspflicht (§ 5 Abs. 1 sowie vorangehender Haupttitel) und der Strafbestimmung (§ 17) vorzunehmen.

5.7 Referendum und Inkrafttreten

Die Vorlage wird entweder der Volksabstimmung unterbreitet oder dem fakultativen Referendum gemäss § 35 KV unterliegen. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02) vom 23. Juni 2006 sind dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) zur Kenntnis zu bringen (Art. 21 Abs. 2 RHG).

6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die punktuellen Anpassungen der VEM haben weder personelle noch sonstige finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden und den Kanton. Die Personendatenplattform GERES legt indes die Basis für E-Government und trägt damit mittelfristig zur Prozessbeschleunigung sowie zur Verbesserung der Datenqualität bei. Für die Beherbergungsbetriebe entsteht durch die Meldepflicht bei der Beherbergung aller Gäste kein erheblicher Mehraufwand, da sie deren Daten ohnehin für ihr Rechnungswesen bzw. für die Kurtaxenerhebung erfassen müssen und die ausländischen Gäste bereits heute gemeldet werden müssen.

7. Behandlung im Kantonsrat

7.1 Keine Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, SRSZ 142.110, GOKR, gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GOKR.

7.2 Referendum

Gemäss § 34 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beauftragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates; Staatsschreiber; Volkswirtschaftsdepartement (2, unter Rückgabe der Akten); Sicherheitsdepartement; Staatskanzlei (2).

Im Namen des Regierungsrates:

Walter Stählin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber