

eUmzugCH

Grundlagen zum Verwaltungs- und Datenschutzrecht

16. Oktober 2020

I. ZWECK

- 1 Das Projekt eUmzugCH hat die elektronische Meldung und Abwicklung des Umzugs zum Ziel. Meldepflichtige Personen mit Wohnsitz in der Schweiz können ihre Wegzugs-, Zuzugs- und Umzugsmeldungen bei den angeschlossenen Gemeinden online und unabhängig von den Schalteröffnungszeiten in einem Schritt erledigen. eUmzugCH wird bereits in mehreren Kantonen und deren Gemeinden eingesetzt.
- 2 Die eOperations Schweiz AG wurde im Rahmen der E-Government-Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden als privatrechtliche AG gegründet. An eOperations Schweiz sind diverse Kantone und Gemeinden beteiligt, der Bund (noch) nicht.
- 3 Seit 1. Januar 2018 trägt eOperations Schweiz als betreibende Stelle die Gesamtverantwortung für die Lösung eUmzugCH. Dazu koordiniert sie den Betrieb, die Pflege und Weiterentwicklung der Verbundlösung und schliesst mit den Kantonen entsprechende Dienstleistungsvereinbarungen ab.
- 4 Nachfolgend werden gewisse zentrale rechtliche Themen in Zusammenhang mit eUmzugCH dargestellt und besonders interessierende Fragen beantwortet.

II. SACHVERHALT: FUNKTIONSWEISE DER PLATTFORM

- 5 eOperations Schweiz betreibt für eUmzugCH eine eigene Website (www.eumzug.swiss). Der Meldepflichtige gibt seine Daten (Name; Vorname; Geburtsdatum; AHV-Nummer; Gemeinde; Wohnsitz alt und neu) direkt auf dieser Website ein. Allfällige Gebühren beider Gemeinden, die für den Weg- und Zuzug anfallen, werden ebenfalls via eUmzugCH erhoben und bezahlt.
- 6 Die wichtigsten Prozessschritte/Datenflüsse nach Eingabe der Daten durch den Meldepflichtigen sehen wie folgt aus:
 - Automatisierte Abläufe: Anfragen über Webservices:
 - Einwohnerregister oder kantonales Personenregister: Zu Beginn der Anmeldung werden die erfassten Personalien in einem automatischen Abgleich mit diesem Register verifiziert (Personenidentifikation) und die im gleichen Haushalt lebenden Familienangehörigen ermittelt.
 - Gebäude- und Wohnungsregister: Die Angaben zu Wohnungsnummer oder Stockwerk (sowohl der alten wie auch der neuen Adresse)

werden vom Gebäude- und Wohnungsregister verifiziert. So erhält der Meldepflichtige direkt eine Auswahl an möglichen Wohnungen, was das Erfassen einer unbekanntenen Adresse ausschliesst.

- o VeKa Center (Versicherungskarten-Center): Da die Zuzugsgemeinde prüfen muss, ob die Krankenversicherungspflicht (KVG-Obligatorium) erfüllt ist, muss der Nutzer seine Krankenversicherungsnummer erfassen. Die Prüfung der Versicherung erfolgt direkt durch das VeKa-Center, welches prüft, ob eine Grundversicherung vorhanden ist und Ja/Nein zurückmeldet (Grundversicherungsprüfung).

- Nicht-automatisierte Abläufe:

- o Die eigentliche Meldungsverarbeitung (Zuzug/Wegzug) erfolgt weiterhin bei den und durch die Einwohnerdienste EWD: Das (Nach)Führen des Registers geschieht nach wie vor nicht automatisch, sondern erst auf Anstoss eines Sachbearbeiters oder einer Sachbearbeiterin der jeweiligen EWD. eUmzugCH versendet bloss die Umzugsmeldung an die EWD. Es erfolgt keinerlei Änderung am Einwohnerregister durch eUmzugCH.
- o Auch das Ausstellen von Ausweisen (Niederlassungsausweis/Aufenthaltsausweis) verbleibt vollumfänglich bei der Gemeinde. Neuerungen ergeben sich insoweit als (jedenfalls in gewissen Kantonen) der Heimatschein nicht wie bisher der betroffenen Person herausgegeben, sondern direkt an die neue Wohnsitzgemeinde weitergereicht wird. Bei all diesen Abläufen ist eUmzugCH jedoch nicht beteiligt.

7 Die Daten, die der Meldepflichtige bislang direkt der Gemeinde mitgeteilt hat, werden demnach via eUmzugCH erhoben und von dort zwecks Verifizierung und Verarbeitung an die zuständigen Stellen und Register weitergereicht (zur Speicherung vgl. sogleich). Der Datenaustausch wird via sedex-Infrastruktur („secure data exchange“ des Bundesamts für Statistik [BFS]) über standardisierte Schnittstellen abgewickelt. Das System eUmzugCH ersetzt *nicht* die Register oder Dienste der Gemeinden. Gewisse Registerinformationen können zwar direkt und automatisiert via eUmzugCH abgefragt werden, es erfolgt aber kein darüber hinausgehender Zugriff von eUmzugCH auf die Register oder sonstige Systeme der Gemeinden oder Dritter. eUmzugCH stellt für den Meldepflichtigen lediglich einen einheitlichen ‚zentralen‘ elektronischen Zugang zu diesen Diensten her.

8 Im Zusammenhang mit der genannten Tätigkeit speichert eUmzugCH auch gewisse Daten:

- Personendaten: diese werden ohnehin bei der Gemeinde (im Register) gespeichert, aufbewahrt und nach den allgemeinen Regeln archiviert. Zusätzlich bewahrt eOperations Schweiz gewisse nicht personenbezogene Daten (wie z. B. Plattform-Meldungen, technische Quittungen, etc.) während einer Zeitspanne von 90 bis 400 Tagen auf. Sie werden für die Auswertung und Optimierung von eUmzugCH genutzt.
- Prozessdaten (wie beispielsweise Datum und Zeit, Status, Aktion oder Quelle) werden ebenfalls gespeichert. Dies dient nebst der Auswertung/Optimierung des Dienstes auch der Nachvollziehbarkeit einer Umzugsmeldung. Sie werden in einem Administrationsbereich gespeichert, den die Gemeinden und Kantone (für die Umzüge in ihrem Gebiet) einsehen können. Die Prozessdaten werden während 400 Tagen aufbewahrt, jedoch ebenfalls nicht anderweitig verwendet oder weitergegeben. Nach 400 Tagen werden sie gelöscht.

III. FRAGEN / ANTWORTEN ZU THEMEN RUND UM EUMZUGCH

1. Was ist das Ziel der eUmzugCH-Plattform?

- 9 Ziel ist die Ermöglichung eines durchgängigen und einheitlichen Meldeprozesses bei Umzügen. eUmzugCH soll den Prozess für die Meldepflichtigen erleichtern, indem sie in einem einzigen Arbeitsschritt sämtliche Daten für ihre elektronische Umzugsmeldung (insbesondere Zu- und Wegzug) erfassen und allfällige Gebühren begleichen können, ohne bei einer weiteren Umzugsplattform zusätzliche Daten zu erfassen oder bei einem Einwohnerdienst persönlich vorstellig zu werden. Auch die von den Gemeinden eingeforderten Dokumente können via eUmzugCH hochgeladen und bei der Gemeinde eingereicht werden. Durch die Verminderung von Schnittstellen und manuellen Datenübertragungen wird zudem die Qualität der Daten verbessert.

2. Wie funktioniert die eUmzugCH-Plattform? Wer macht was?

- 10 eOperations Schweiz betreibt für die Lösung eUmzugCH eine eigene Website (www.eumzug.swiss). Dort gibt der Meldepflichtige seine Daten ein (Name; Vorname; Geburtsdatum; AHV-Nummer; Gemeinde; Wohnsitz alt und neu). Die Gebühren beider Gemeinden, die für den Weg- und Zuzug anfallen, werden ebenfalls via eUmzugCH (beim Meldepflichtigen) erhoben und (an die Gemeinden) bezahlt. Das Gleiche gilt für allfällig zu erhebende Migrationsgebühren, die dem jeweiligen Kanton überwiesen werden.
- 11 Zur Verifizierung und Verarbeitung reicht eOperations Schweiz die Daten an die zuständigen Stellen und Register der Gemeinden weiter (über standardisierte Schnittstellen). Einerseits werden die eingegebenen Daten mit auto-

matisierten Anfragen über Webservices mit Einträgen des Einwohnerregisters, des Gebäude- und Wohnungsregisters und des Versicherungskarten-Center abgeglichen. Dies dient der Vermeidung von fehlerhaften Erfassungen (Personenidentifikation; Sicherstellen, dass nur existente Wohneinheiten als Wohnadresse eingegeben werden; Abklärung vorhandene Krankengrundversicherung) und der Zeitersparnis für die Meldepflichtigen (Meldung aller im gleichen Haushalt lebender Familienangehörigen). Andererseits werden die Informationen an die Einwohnerdienste der Weg- und Zuzugs-gemeinde weitergereicht, wo die eigentliche Meldungsverarbeitung vorgenommen wird. Diese Meldungsverarbeitung erfolgt erst auf Anstoss eines Sachbearbeiters der jeweiligen Einwohnerdienste. Es erfolgen keinerlei automatische Änderungen am Einwohnerregister durch eUmzugCH.

3. (Staatsrechtliche) Qualifikation der Bereitstellung der eUmzugCH-Plattform

- 12 Für die Fragen, welche rechtlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb der Plattform nötig sind und welche Normen Anwendung finden, ist von Bedeutung, ob eOperations Schweiz mit dem Betrieb der Umzugsplattform eine öffentliche Aufgabe übernimmt. Öffentliche Aufgaben sind Aufgaben, die im Auftrag des Gesetzgebers erfüllt werden müssen. Die Übertragung solcher Aufgaben von Gemeinwesen auf Dritte ist nur zulässig, wenn ein Gesetz dies vorsieht. Anders verhält es sich, wenn die Verwaltung im Rahmen ihrer *eigenen* Aufgabenerfüllung die Hilfe Dritter in Anspruch nimmt. Eine solche Beauftragung eines Dritten mit einer sog. «administrativen Hilfstätigkeit» steht der Verwaltung auch ohne explizite Ermächtigung im Gesetz zu. Das Gemeinwesen bezieht in diesem Fall die Dienstleistungen des Dritten nach den Vorschriften des öffentlichen Beschaffungsrechts¹.
- 13 Die Führung der Einwohner- und Fremdenkontrolle ist nach dem Gesetz Sache der Einwohnergemeinden. Der Online-Dienst für den elektronischen Umzug stellt diese Zuständigkeitsordnung nicht infrage. Die eigentliche Einwohner- und Fremdenkontrolle, nämlich die Verarbeitung der von eUmzugCH erhobenen Meldungen und die Vornahme der sich daraus ergebende Mutationen im Einwohnerregister, erfolgt weiterhin ausschliesslich durch die Einwohnerdienste. Auch sämtliche Prozesse in Zusammenhang mit den Ausweisen (Ausstellung der Niederlassungs-/Aufenthaltsausweise, Herausgabe Heimatschein) verbleiben bei den Gemeinden. Die eigentliche (behördliche bzw. hoheitliche) Aufgabe der Einwohnerkontrolle wird demnach weiterhin uneingeschränkt durch die Einwohnerdienste betreut und gesteuert und damit auch verantwortet.

¹ Im Fall von eOperations Schweiz, ohne die Leistung ausschreiben zu müssen. Die beschaffungsrechtlichen Grundlagen sind im Dokument <https://www.eoperations.ch/wp-content/uploads/2019/05/190507-Beschaffung-gen-via-eOperations-Schweiz-V1-0.pdf> dargelegt.

14 eOperations Schweiz leistet bloss Unterstützung bei den der eigentlichen Aufgabe vor- und nachgelagerten, mehrheitlich administrativen Prozessen: eUmzugCH bietet eine alternative, elektronische Lösung für die Abwicklung einzelner, klar abgegrenzter Arbeitsschritte. Das wirkt sich primär auf die Kommunikationsprozesse zwischen den Gemeinden und den Meldepflichtigen aus. eUmzugCH stellt für den Meldepflichtigen einen Zugang zu noch immer von der Gemeinde betreuten Diensten dar.

15 Es findet demnach keine Übertragung von Aufgaben statt. Die eigentliche Aufgabe verbleibt im Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der Gemeinden. eOperations Schweiz erbringt für die Kantone und deren Gemeinden somit (nur) eine Dienstleistung im Sinne einer administrativen Hilfstätigkeit, ohne hoheitliche Befugnisse oder Aufgaben.

4. (Staatsrechtliche) Bedeutung der Datenspeicherungen

16 An der rechtlichen Qualifikation der Tätigkeit von eOperations Schweiz ändern auch die mit dem Einsatz von eUmzugCH verbundenen Datenspeicherungen nichts.

17 Im Regelfall dürfte in den Kantonen eine Archivierungspflicht für die eigentlichen Daten des Einwohnerregisters bestehen und im Regelfall (abhängig vom Gesetzeswortlaut) dürfte es sich hierbei auch um eine öffentliche Aufgabe handeln. Die von eOperations Schweiz im Rahmen von eUmzugCH gespeicherten Daten stehen jedoch in keinem Zusammenhang mit dieser Aufbewahrungs- und Archivierungspflicht. Zwar werden punktuell und kurzfristig auch archivwürdige Personendaten gespeichert – dies aber einzig zwecks Auswertung der eigenen Tätigkeit und Dienste, und nicht im Hinblick auf oder als Ersatz für die Aufbewahrung und Archivierung durch die Gemeinden. Die Archivierungsaufgabe der Gemeinde ist hier nicht berührt.

18 Bei den von der Plattform längerfristig gespeicherten und aufbewahrten Prozessdaten handelt es sich dagegen bloss um gewisse ablauftechnische Informationen (z.B. Zeitpunkt der Umzugsmeldung), die nicht als archivwürdig gelten. Diese Informationen müssen bloss als Ausfluss der Aktenführungspflicht festgehalten und aufbewahrt werden, da sie u. U. zum Nachvollzug einzelner Geschäftsfälle von Bedeutung sein können. Die Aktenführungspflicht des Gemeinwesens wird, wo bestimmte Arbeiten von einem Dritten ausgeführt werden, sinnvollerweise auch diesem Dritten überantwortet. Darin liegt jedoch keine Übertragung einer öffentlichen Aufgabe, denn die Aktenführungspflicht stellt keine eigenständige öffentliche Aufgabe dar, sondern bloss eine bei der Erfüllung (anderer) öffentlicher Aufgaben zu beachtende verwaltungsrechtliche Vorschrift. Die Speicherung der bei der erbrachten Dienstleistung generierten Prozessdaten ändert demnach nichts

daran, dass die Tätigkeit von eOperations Schweiz als administrative Hilfstätigkeit zu qualifizieren ist.

5. Wie wird bei eUmzugCH der Datenschutz gewahrt?

5.1 Ausgangslage

19 Mit Hilfe der Plattform eUmzugCH werden verschiedene Personen- und Sachdaten ausgetauscht und bearbeitet. Zum einen stellt eUmzugCH für Schweizer Gemeinden ein blosses Hilfsmittel dar; in diesem Verhältnis dient eUmzugCH als Bote, um Daten im Rahmen einer Umzugsmeldung von der aktuellen Wohnortgemeinde im Sinne einer Identifikationsüberprüfung abgleichen zu lassen und die Daten an die künftige Wohnortgemeinde zu übermitteln. Diesbezüglich liegt eine klassische Auftragsdatenbearbeitung vor, wobei eUmzugCH respektive eOperations Schweiz als Beauftragte und die jeweiligen Gemeinden – als Inhaber der Datensammlung – resp. die koordinierenden Kantone als Auftraggeberinnen zu qualifizieren sind. Zum anderen tritt eOperations Schweiz mit der Plattform eUmzugCH und der entsprechenden Website im eigenen Namen auf und bearbeitet zum Zwecke der Auswertung und Optimierung seiner Dienstleistungen verschiedene Personen- und Sachdaten. Diesbezüglich ist eOperations Schweiz aus datenschutzrechtlicher Sicht selber als Verantwortliche zu bezeichnen.

5.2 Welchen Datenschutzgesetzen untersteht eOperations Schweiz mit seiner Plattform eUmzugCH?

20 In erster Linie ist das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) zu beachten. Dieses findet Anwendung für private Personen und für Bundesorgane. Da der Bund nicht an eOperations Schweiz beteiligt bzw. auch nicht beherrschend ist und eOperations Schweiz mit ihrer Plattform eUmzugCH keine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, kann eOperations Schweiz nicht als „Bundesorgan“ qualifiziert werden. Vielmehr finden für eOperations Schweiz in Bezug auf eUmzugCH die Bestimmungen des DSG über die privaten Personen Anwendung.

21 Auf kantonaler Ebene ist der Anwendungsbereich der kantonalen Datenschutzgesetze grundsätzlich auf kantonale und kommunale Organisationseinheiten beschränkt sowie auf Organe, denen eine öffentliche Aufgabe übertragen worden ist. Aus den bereits erwähnten Gründen wird eOperations Schweiz folglich grundsätzlich nicht vom Anwendungsbereich der kantonalen Datenschutzgesetze erfasst. Die meisten kantonalen Datenschutzgesetze enthalten jedoch besondere Vorschriften für die Datenbearbeitung im Auftrag. Bei der Auftragsdatenbearbeitung bleibt die öffentliche Aufgabe beim auftraggebenden öffentlichen Organ und der Dritte bearbeitet Daten, welche das öffentliche Organ zur Erfüllung seiner Aufgabe benötigt.

In den meisten Kantonen ist eine solche Auftragsdatenbearbeitung zulässig, sofern sie nicht gesetzlich oder vertraglich ausgeschlossen und die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben gewährleistet ist. Die Auftragnehmer werden in den meisten Kantonen nicht direkt vom kantonalen Datenschutzgesetz umfasst. Im Gegensatz dazu unterstellt der Kanton Bern gemäss Art. 16 KDSG die Auftragsdatenbearbeiterin direkt dem kantonalen Datenschutzgesetz. Das bedeutet, dass eOperations Schweiz in Bezug auf die für Berner Behörden bearbeiteten Personendaten (und ausschliesslich in Bezug auf diese) neben dem DSG auch dem kantonalen Berner Datenschutzgesetz KDSG untersteht. Im Ergebnis (also materiell) dürfte dies jedoch kaum eine Rolle spielen.

5.3 Wie kann sichergestellt werden, dass eOperations Schweiz mit seiner Plattform eUmzugCH die datenschutzrechtlichen Vorgaben einhält?

22 Dazu sind zwei Ebenen zu unterscheiden: Zum einen das Verhältnis zwischen eOperations Schweiz und den jeweiligen Gemeinden (resp. den koordinierenden Kantonen), zum anderen die Beziehung zwischen eOperations Schweiz und den Bürgerinnen und Bürgern, welche die Plattform eUmzugCH nutzen.

5.3.1 Verhältnis Gemeinden / eOperations Schweiz (eUmzugCH)

23 In diesem Verhältnis ist und bleiben die jeweiligen Gemeinden Inhaber der entsprechenden Datensammlung, während eOperations Schweiz mit der Plattform eUmzugCH als blosse Auftragsdatenbearbeiterin agiert. Die Gemeinden als öffentliche Organe, die (indirekt über ihren koordinierenden Kanton) den Auftrag an eOperations erteilt haben, bleiben folglich bei der Auslagerung von Datenbearbeitungsvorgängen für die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich. Sie müssen (direkt oder über ihren Kanton) durch entsprechende vertragliche Regelungen mit eOperations Schweiz dessen Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben sicherstellen. Konkret ist der Abschluss eines Auftragsdatenverarbeitungsvertrages (ADV) zu empfehlen, was in der Praxis nicht nur häufig gemacht wird, sondern auch selten zu Problemen führt. ADVs enthalten genau definier- und überprüfbarere Regelungen, mit denen eOperations Schweiz vertraglich zur Verschwiegenheit verpflichtet werden kann. eOperations Schweiz wird mit den Mitgliedern des Change Advisory Boards prüfen, ob ein gemeinsamer ADV erarbeitet werden soll, der die Gegebenheiten der Betreibergemeinschaft eUmzugCH berücksichtigt.

5.3.2 Verhältnis eOperations Schweiz / EinwohnerInnen

24 Gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohner, welche die Plattform eUmzugCH nutzen, tritt eOperations Schweiz im eigenen Namen auf. Bei der Bearbeitung entsprechender Personendaten trägt in diesem Verhältnis eOperations Schweiz die Verantwortung für die Einhaltung des Datenschutzes. Wie erwähnt, ist eOperations Schweiz in dieser Hinsicht den Bestimmungen des DSG über die privaten Personen unterstellt. In diesem Zusammenhang werden die auf der Plattform eUmzugCH vorhandenen Nutzungsregelungen um eine Datenschutzerklärung ergänzt, die sämtliche erforderliche Angaben (z.B. Zweck der Datenbearbeitung, Speicherdauer, Rechte der betroffenen Personen) enthält, damit die DSG-Konformität voll gewährleistet werden kann.

6. Kann eOperations Schweiz mit seiner Plattform eUmzugCH potenziell eine Amtsgeheimnisverletzung nach Art. 320 StGB begehen?

25 In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob eOperations Schweiz respektive ihre Mitarbeitenden im Zusammenhang mit eUmzugCH die Eigenschaft erfüllen, um vom Amtsgeheimnis nach Art. 320 StGB überhaupt erfasst zu sein. Gemäss Art. 320 StGB macht sich strafbar, wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist, oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat.

26 Sowohl der Behörden- wie auch der Beamtenbegriff werden nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung weit gefasst. Zu den Behörden zählen etwa auch jene Organisationen, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen. Mit dem Beamtenbegriff wiederum werden sowohl institutionelle als auch funktionelle Beamte gemeint. Ersteres fällt für die Mitarbeitenden von eOperations Schweiz ausser Betracht, da sie nicht Angestellte im öffentlichen Dienst sind. Bei Letzterem ist die Funktion der Verrichtungen entscheidend: Bestehen diese in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, so sind die Tätigkeiten amtlich und die sie verrichtenden Personen Beamte im Sinne des Strafrechts.

27 Weil, wie bereits dargelegt, eOperations Schweiz mit der Plattform eUmzugCH keine öffentliche Aufgabe übernimmt, ist diesbezüglich nicht von einer potenziellen Anwendbarkeit des Tatbestandes der Amtsgeheimnisverletzung (Art. 320 StGB) auszugehen. Die Geheimhaltung im Rahmen der Dienstleistungen von eUmzugCH wird mit den vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Gemeinden (resp. den koordinierenden Kantonen) und eOperations Schweiz sichergestellt.

* * *