

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. August 2013

942. Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (Konzept)

A. Ausgangslage

a) Das Melde- und Einwohnerregisterwesen ist im Kanton Zürich eine Aufgabe der Gemeinden. Es dient Kanton und Gemeinden bei der Erfüllung einer Vielzahl bedeutender öffentlicher Aufgaben (Sicherheit, Ausländer- und Asylwesen, Steuerwesen, politische Rechte, Kindes- und Erwachsenenschutz u. a.) und ist zurzeit im dritten Titel des Gemeindegesetzes geregelt. Dieses befindet sich gegenwärtig in Revision. Die Überarbeitung der Bestimmungen über das Melde- und Einwohnerregisterwesen und deren Überführung in einen Spezialerlass wurden von der Vorlage zur Revision des Gemeindegesetzes entkoppelt (ABI 2013-04-19; Vorlage 4974). Vorgesehen ist, dass die geltenden Bestimmungen über die Einwohnerkontrolle materiell überarbeitet und in ein eigenständiges Gesetz übergeführt werden. Ein Grossteil der Bestimmungen des dritten Titels des Gemeindegesetzes wurde letztmals mit der Umsetzung des Registerharmonisierungsgesetzes des Bundes (RHG, SR 431.02) am 11. Januar 2010 geändert oder neu eingefügt. Diese Umsetzung kann im Kanton Zürich als abgeschlossen betrachtet werden. Bestimmungen des Gemeindegesetzes, die damit in Zusammenhang standen, sind inzwischen hinfällig geworden. Wider Erwarten wurden zudem weitere zahlreiche inhaltliche Änderungen im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des Gemeindegesetzes angeregt.

b) Der Kanton Zürich hat heute als einziger Kanton keine zentrale Sammlung der Einwohnerregisterdaten. Entsprechend müssen diese Daten aus den Einwohnerkontrollen beschafft und nachgeführt werden. Einwohnerregisterdaten werden in der kantonalen Verwaltung und im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit von über 200 Stellen bearbeitet. Beschaffung und Nachführung dieser Daten bei den kommunalen Einwohnerkontrollen erfolgen – abgesehen von Einzellösungen mit elektronischem Zugriff (z. B. Städte Zürich und Winterthur) – telefonisch, per Fax, Briefpost oder E-Mail. Die erhaltenen Daten müssen in der Folge bei den verschiedenen Stellen wieder in die entsprechenden Systeme eingegeben werden. Mit der Einführung eines kantonalen Personenregisters sollen die Datenbeschaffung und -nachführung aus den Einwohnerkontrollen vereinfacht werden. Bereits 2009 erteilte der Regierungsrat der Staatskanzlei den Auftrag für ein Vorprojekt zur Schaf-

fung eines kantonalen Personenregisters (RRB Nr. 559/2009). Im Mai 2012 wurde die Leitung dieses Vorprojekts der Direktion der Justiz und des Innern übertragen, welche die Vorarbeiten seither in enger Zusammenarbeit mit der Datenlogistik der Baudirektion und mit der Staatskanzlei weiterführt.

c) Sowohl die Regelungen über die Einwohnerkontrolle als auch die rechtliche Grundlage für ein kantonales Personenregister beschlagen das Melde- und Einwohnerregisterwesen und bedürfen einer formell-gesetzlichen Grundlage. Es scheint daher angezeigt, die erwähnten Anliegen koordiniert in dieselbe Vorlage aufzunehmen. Die Vorlage soll den Titel «Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister» (MERG) tragen.

B. Inhaltliche Eckpunkte

Das MERG soll an die geltenden gemeinderechtlichen Bestimmungen über Niederlassung und Aufenthalt anknüpfen, soweit sich diese bewährt haben. Dieser grundsätzliche Traditionsanschluss ermöglicht es den mit dem Melde- und Einwohnerregisterwesen betrauten Stellen, sich an bekannten und akzeptierten Regelungen zu orientieren. Wie bisher wird das MERG insbesondere die Melde- und Auskunftspflichten, die Führung des Einwohnerregisters, die Bekanntgabe von Personendaten aus diesem Register sowie die Datenlieferung an das Bundesamt für Statistik regeln. Die Richtlinien der Regierungspolitik sehen für die Legislatur 2011–2015 vor, die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden im E-Government zu verstärken und in geeigneter Form zu regeln (Legislaturziel 15, Massnahme c). Hierzu hat der Regierungsrat die Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton im Bereich E-Government genehmigt (RRB Nr. 1092/2012). Im gemeinsamen Projektportfolio der Zusammenarbeitsorganisation sind sowohl der E-Umzug als auch das kantonale Personenregister als vorrangig eingestuft. Im Rahmen des MERG sind für beide Projekte die notwendigen rechtlichen Grundlagen zu schaffen.

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Melde- und Einwohnerregisterwesen wird grundsätzlich nicht geändert. Die Aufgaben sollen weiterhin durch die Gemeinden wahrgenommen werden.

Mit der Überführung in einen Spezialerlass erfolgt eine vollständige Neugliederung der Regelungsgegenstände. Dies ermöglicht die Neuordnung bestimmter Regelungen wie beispielsweise der Meldepflichten, deren systematische Ordnung bisher nicht restlos zu überzeugen vermochte.

Die wesentlichen Stossrichtungen präsentieren sich im Einzelnen wie folgt:

1. Vereinfachung

Mit dem MERG sollen die Regelungen über das Melde- und Einwohnerregisterwesen zeitgemäss und bürgernah ausgestaltet werden. Damit verbunden ist eine gewisse Vereinfachung des Melde- und Registerwesens.

Bis Mitte 2004 waren der Heimatschein und der Heimatausweis wichtige Dokumente im interkommunalen und interkantonalen Datenverkehr. Mit der Ausstellung eines Heimatscheines sicherte die Heimatgemeinde der Niederlassungsgemeinde zu, bedürftige Personen bei sich aufzunehmen. Da für jede Person nur ein Heimatschein ausgestellt werden durfte, diente dieser auch als Kontrollinstrument und sicherte für Schweizer Staatsangehörige die Korrektheit ihrer Personendaten. Mit dem Wechsel zum Wohnsitzprinzip bei Unterstützungsleistungen und nach Wegfall der Heimatscheinverordnung des Bundes verlor der Heimatschein seine ursprüngliche Bedeutung (RRB Nr. 715/2013). Heute kann jede Person bei ihrer Heimatgemeinde nicht nur einen, sondern auch mehrere Heimatscheine aus dem Informatisierten Ständeregister des Bundes (Infostar) bestellen. Bei einem Verlust wird keine aufwendige Kraftloserklärung mehr verlangt. Die für eine Meldung notwendigen amtlichen Personendaten könnten schon heute durch andere, bestehende Dokumente belegt werden. Alle Zivilstandsmeldungen aus Infostar an die Einwohnerkontrollen erfolgen spätestens ab 1. Januar 2015 über die Sedex-Plattform elektronisch. Im Weiteren sieht die Vernehmlassungsvorlage des Bundes zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Beurkundung Personenstand und Grundbuch) einen Zugriff der Einwohnerkontrollen auf Infostar vor (vgl. RRB Nr. 1367/2012). Da der Heimatschein heute seine Bedeutung weitgehend verloren hat und unter Berücksichtigung der zu erwartenden Entwicklungen, soll inskünftig soweit möglich auf diesen verzichtet werden.

Im Rahmen der Prüfung des geltenden Rechts auf seine Übereinstimmung mit dem Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) stellte der Regierungsrat bei der geltenden Regelung der Meldepflichten von Mieterin und Mieter sowie Vermieterin und Vermieter gewisse Doppelspurigkeiten fest und beauftragte die Direktion der Justiz und des Innern, diese im Rahmen laufender Revisionsvorlagen zu beseitigen (RRB Nr. 410/2013). Diesem Anliegen lässt sich im Rahmen des MERG so weit Rechnung tragen, als das öffentliche Interesse an einem einwandfrei funktionierenden Meldewesen gewähr-

leistet bleibt. Festgehalten werden soll am Wohnungsausweis. Dieser hat sich seit seiner Einführung im Rahmen der Umsetzung des Registerharmonisierungsgesetzes in der Praxis seit 2010 etabliert, auch wenn dessen Bestand als nicht zwingend erscheint.

Eine Vereinfachung bringt ferner das Kantonale Personenregister mit sich, indem der mit dem elektronischen Datenaustausch verbundene administrative Aufwand für Datenbeschaffung gesenkt werden kann.

2. E-Umzugsmeldungen

Das in der Regel dezentral organisierte Meldewesen und das gemeinhin geringe Interesse der Kantone daran trugen zu einer verzögerten Entwicklung desselben bei. Im Meldewesen sind Abläufe erkennbar, die mit den heutigen technischen Möglichkeiten der Verwaltungsorganisation nicht mehr Schritt halten können. Gleichzeitig ist in den letzten Jahrzehnten eine erhöhte Mobilität der Meldepflichtigen feststellbar. Diese pendeln vermehrt zwischen Wohn- und Arbeitsort. Ein infolge eines Umzugs notwendiges persönliches Erscheinen am Schalter zwecks Hinterlegung der persönlichen Daten sowie die Übertragung per E-Mail gemeldeter Daten durch die Einwohnerdienste erscheinen heutzutage als umständlich. Aus Sicht der Praxis und des Verbandes Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) ist daher eine schweizweite Koordination der Meldeabläufe erwünscht. Nicht zuletzt deshalb ist das Bedürfnis, die Meldung und Erfassung des ganzen Umzugs im Internetzeitalter elektronisch vornehmen zu können, eine der meistgenannten Forderungen an das E-Government. Das E-Government-Projektportfolio von Gemeinden und Kanton Zürich sieht in der Folge vor, die Einführung der elektronischen Umzugsmeldung im Rahmen des Projekts «A1.12: Elektronische Meldung und Abwicklung Adressänderung, Wegzug, Zuzug» unter Federführung des VSED soweit als möglich zu unterstützen. Zurzeit ist dieses Projekt jedoch noch nicht so weit entwickelt, als es ohne Weiteres in der Praxis rechtsgültig umsetzbar wäre.

Im Rahmen des MERG bleibt jedoch zu berücksichtigen, dass die bei einem Umzug anwendbaren Bestimmungen über die persönliche Meldepflicht kein persönliches Erscheinen am Schalter voraussetzen. Diese sind insoweit offen zu formulieren, sodass ein Umzug inskünftig auch einzig mittels einer elektronischen Meldung erfolgen kann. Zudem soll die unter dem Titel «Gesetze in den Kantonen» entwickelte Empfehlung des Projekts A1.12 aufgenommen werden, in den kantonalen Meldegesetzen dafür zu sorgen, dass die Aufgabenträger verpflichtet werden können, eine Authentifizierung bei einem Umzug elektronisch anzubieten, sobald die Praxisreife der elektronischen Umzugsmeldung gegeben

ist. Das Projekt zielt ferner auf einen elektronischen Datenaustausch zwischen Weg- und Zuzugsgemeinde ab, was auch Art. 10 RHG entspricht, der die Kantone dazu verpflichtet, die für den elektronischen Datenaustausch zwischen den Einwohnerregistern bei einem Umzug notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Daneben wird es weiterhin möglich bleiben müssen, für die Umzugsmeldung persönlich am Schalter erscheinen zu können.

Zurzeit noch nicht restlos geklärte Fragen insbesondere zur Trägerschaft und Finanzierung einer Plattform für eine schweizweite E-Umzugsmeldung sowie zur Verankerung der notwendigen Authentifizierung bedürfen der interkantonalen Koordination. Diese soll im Rahmen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren thematisiert und weiter behandelt werden (vgl. Legislaturziel 14, Massnahme b). Aufgrund der Bedeutung des Melde- und Einwohnerregisterwesens sowie aus Gründen des Datenschutzes ist für die erwähnte Plattform eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft anzustreben.

3. Kantonales Personenregister

Zur Erfassung der Beschaffung von Personendaten aus den kommunalen Einwohnerkontrollen wurde ab Herbst 2012 bei der Zentralverwaltung und den Bezirksbehörden wie auch bei den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und den Betreibungsämtern eine Umfrage durchgeführt. Die Umfrageteilnehmenden meldeten insgesamt 1,8 Mio. Datenbezüge pro Jahr (Ersterhebungen und Mutationen). Der Nutzen eines elektronischen Registers wird von den Umfrageteilnehmenden als gross bis sehr gross beurteilt. Für rund eine Million der Bezüge kann mit der Einführung des kantonalen Personenregisters eine elektronische Abfragemöglichkeit geschaffen werden. Bei den übrigen 0,8 Mio. Fällen können der Datenbezug vereinheitlicht und die Schnittstellen bei den Gemeinden vermindert werden. Hinzu kommen mutmasslich weitere Datenabfragen, die nicht in der Umfrage ausgewiesen wurden. Sollte die elektronische Umzugsmeldung auf überkantonomer Ebene nicht oder nicht innert angemessener Frist verwirklicht werden, könnte das kantonale Personenregister zumindest innerkantonale als Ersatzlösung genutzt werden. Dies würde die Zahl der Datenbezüge nochmals erhöhen.

Das Register soll in erster Linie die Datenbeschaffung optimieren, d. h. dank höherer Aktualität und Verfügbarkeit der Daten den Transfer effizienter gestalten und damit den Verwaltungsaufwand verkleinern. Daneben wird eine bessere Datenqualität erwartet, da der Datentransfer rein elektronisch und damit medienbruchfrei erfolgt. Ein zentrales Register kann ausserdem mögliche Widersprüche bei mehrfach geführ-

ten Personen aufdecken. Auch bei den Gemeinden als Datenlieferantinnen und bei den betroffenen Personen wird ein zentrales Register zu einer Verkleinerung des Aufwands führen, da die einmal erhobenen Daten im Rahmen der rechtlichen Rahmenbedingungen auch weiteren Behörden zur Verfügung stehen und nicht wiederholt erhoben werden müssen.

Das Register soll so eingerichtet werden, dass es weiteren künftigen Nutzungsmöglichkeiten offensteht. Der Schwerpunkt liegt dabei bei E-Government-Projekten wie E-Voting.

Die Schaffung des Registers erfordert die koordinierte Planung und Umsetzung technischer, organisatorischer und rechtlicher Gesichtspunkte.

3.1 Technische Umsetzung

Die meisten Lösungen der anderen Kantone beruhen auf einem kantonalen Replikat der Daten aus den kommunalen Einwohnerregistern. Kleinere Kantone wie Genf und Zug hingegen haben ein Gesamtregister erstellt, in dem die Gemeinden die Daten ihrer Einwohnerschaft speichern. Eine weitere Möglichkeit wäre, den Datenbezügerinnen und -bezügern direkten Zugriff auf die Einwohnerregister der Gemeinden zu gewähren. Die Einwohnerregister der 171 Zürcher Gemeinden basieren auf sieben unterschiedlichen Softwarelösungen. Ein Direktzugriff jeder einzelnen Datenbezügerin oder jedes einzelnen Datenbezügers auf jede Gemeinde wäre nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand umsetzbar. Da ferner die Ausbaubarkeit zum Beispiel im Hinblick auf E-Government-Projekte beschränkt wäre, ist diese Variante nicht weiter zu verfolgen. Ähnliches gilt für die Einführung eines einzigen Registers, in dem die Gemeinden ihre Daten speichern. Ein kantonales Register mit kantonaler Datenhoheit ist politisch weder angestrebt noch durchsetzbar. Zu berücksichtigen sind insbesondere die heute in den Gemeinden bestehenden Schnittstellen zwischen den Einwohnerregistern und anderen kommunalen Datensammlungen. Diese Schnittstellen müssten bei der Schaffung eines kantonalen Einwohnerregisters neu geschaffen werden.

Somit ist für den Kanton Zürich ein Replikat der Daten aus den kommunalen Einwohnerregistern die bevorzugte Lösung. Damit verbleibt die Datenhoheit bei den Gemeinden, d. h., der Kanton nimmt selber keine Datenänderungen vor. Diese Variante greift am wenigsten in die Prozesse der Gemeinden ein. Ein möglichst geringer Anpassungsbedarf seitens der Gemeinden kann ferner dadurch erreicht werden, dass die Daten letztlich über eine bereits bestehende Schnittstelle und mittels der üblichen Standards bezogen werden.

3.2 Rechtliche Umsetzung

Es ist vorgesehen, dass ausschliesslich jene Daten im kantonalen Personenregister repliziert werden, welche die Gemeinden bereits aufgrund bestehender Rechtsgrundlagen halten und im Rahmen der geltenden Rechtsordnung schon heute den verschiedenen kantonalen und kommunalen Behörden zur Verfügung stellen. Neu gestaltet wird somit nur die Art des Datenbezugs und nicht etwa dessen Inhalt. Insbesondere ist es nicht Ziel des Projekts, neue Berechtigungen für die Datenbezügerinnen und -bezüger zu schaffen. Es liegt weiterhin vorab in der Verantwortung der einzelnen Behörden, die rechtlichen Grundlagen für die Bearbeitung der für die Aufgabenerfüllung notwendigen Daten zu haben oder zu schaffen.

Als mögliche Datenbezügerinnen und -bezüger stehen in Anlehnung an die heutige Rechtslage und den Charakter des Registers die Behörden und Verwaltungen des Kantons, Organisationen und Personen des öffentlichen Rechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen, sowie Gemeindebehörden im Vordergrund, die überkommunal organisiert sind (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und Betreibungsämter).

3.3 Organisatorische Umsetzung

Der Betrieb des kantonalen Personenregisters bedingt die Beratung und Unterstützung bei der Nutzung der Plattform, die Sicherstellung einer angemessenen Qualitätskontrolle und die Bearbeitung von Gesuchen für die Zugriffsberechtigung. Naheliegenderweise werden diese Aufgaben von der vorgesehenen kantonalen Fachaufsicht wahrgenommen.

4. Kantonale Fachaufsicht

Das geltende Recht sieht keine ausdrückliche kantonale Instanz vor, die für die Fachaufsicht über das Melde- und Einwohnerregisterwesen zuständig wäre. In anderen, insbesondere Register führenden Sachbereichen findet sich in der jeweiligen gesetzlichen Grundlage eine ausdrücklich bezeichnete Instanz, die für die Fachaufsicht zuständig ist (vgl. z. B. § 12 Kantonale Zivilstandsverordnung; LS 231.1). Es erstaunt daher nicht, dass Anfragen zur Aufgabenerfüllung der Einwohnerdienste der Gemeinden vom Kanton aufgrund der fraglichen Sachzuständigkeit regelmässig bloss summarisch beantwortet werden. In der Praxis zeigt sich jedoch ein Bedarf, dass eine kantonale Stelle in solchen Fragen Auskünfte erteilen kann und aufsichtsrechtliche Anzeigen behandelt. Aus diesem Grund soll die rechtliche Grundlage für eine kantonale Fachaufsicht geschaffen werden, die auch koordinative Aufgaben in Zusammenhang mit dem kantonalen Personenregister erfüllt (Beratung, Qualitätssicherung u. a.).

C. Finanzielle Auswirkungen

a) Um ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu gewährleisten, werden für das kantonale Personenregister als Zielvorgabe Kosten von insgesamt höchstens 2 Mio. Franken pro Jahr für die ersten fünf Betriebsjahre festgesetzt. Mit der Vernehmlassungsvorlage ist dem Regierungsrat eine genaue Kostenübersicht vorzulegen.

Die Kosten sollen im Sinne einer möglichst verursachergerechten Lösung nach der tatsächlichen Nutzung, d. h. nach der Anzahl der Datenbezüge eines Organs verteilt werden.

b) Zu den Kosten für das kantonale Personenregister werden diejenigen Aufwendungen hinzukommen, die mit der vorgesehenen Fachaufsicht im Melde- und Einwohnerregisterwesen verbunden sein werden.

D. Zeitplan und Projektorganisation

a) Das Regelungskonzept geht von der Zielsetzung aus, dass das MERG – wenn möglich – gleichzeitig mit der Revision des Gemeindegesetzes in Kraft treten soll. Letzteres wird zurzeit vor der Kommission für Staat und Gemeinden des Kantonsrates beraten. Der Antrag des Regierungsrates sieht keine Bestimmung über das Inkrafttreten vor, wodurch es dem Regierungsrat offensteht, das Inkrafttreten beider Vorlagen zu koordinieren (§ 10 Abs. 2 Publikationsgesetz; LS 170.5). Damit das gesteckte Ziel erreicht wird, bedarf es der folgenden Umsetzung des Regelungskonzepts:

12. 2013 Regierungsratsbeschluss zur Vernehmlassungsvorlage

1. 2014 Auslösen der Vernehmlassung

9. 2014 Verabschiedung der Gesetzesvorlage durch den Regierungsrat an den Kantonsrat

b) Für das Projekt wurden verschiedene Arbeitsgruppen gebildet, in denen die wichtigsten betroffenen Stellen vertreten sind. Da die bestehende Projektorganisation auf Vorarbeiten zurückgreifen kann, sind die notwendigen Rahmenbedingungen gegeben, um den vorliegenden Zeitplan einzuhalten.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, eine Vorlage für ein Gesetz über das Meldewesen und das Einwohnerregistergesetz sowie ein technisches Lösungskonzept zum kantonalen Personenregister auszuarbeiten.

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi