

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. Januar 2016

26. Meldewesen und Einwohnerregister – Zuständigkeit sowie Aufbau der kantonalen Einwohnerdatenplattform

1. Ausgangslage

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 11. Mai 2015 (MERG, ABI 2015-05-22) wird der Kanton neu die Fachaufsicht über das Meldewesen und die Einwohnerregister der Gemeinden ausüben und die neu vorgesehene kantonale Einwohnerdatenplattform einrichten und betreiben (RRB Nr. 918/2015). Diese Aufgaben und Befugnisse kommen gemäss § 29 MERG der für das Meldewesen und Einwohnerregister zuständigen Direktion zu. Daneben wird diese auch für die verbleibenden Aufgaben der Koordinationsstelle gemäss Art. 9 des Registerharmonisierungsgesetzes (SR 431.02) zuständig sein. Dabei bestimmt § 29 MERG, dass für diese drei Aufgaben zusammen dieselbe Direktion zuständig sein wird. Mit dieser Regelung sollen sachlich eng miteinander verbundene Aufgaben unter einem Dach durch dieselbe Amtsstelle erfüllt werden. Diese wird im Weiteren auch für die Bekanntgabe von Daten an die Bezügerinnen und Bezüger aus der kantonalen Einwohnerdatenplattform zuständig sein (§ 23 Abs. 4 MERG).

Zum MERG wird der Regierungsrat eine Verordnung erlassen. In der Zwischenzeit sind die weiteren Projektschritte zum Aufbau der kantonalen Einwohnerdatenplattform einzuleiten. So sind unter anderem die kantonale Fachaufsicht sowie die Weiterführung der Koordinationsstelle organisatorisch und personell einzurichten. Es erweist sich als zweckmässig, vor diesen Projektschritten festzulegen, welche Direktion als zuständige Direktion für das Meldewesen und die Einwohnerregister der Gemeinden bezeichnet werden soll. Im Folgenden wird dann diese Direktion auch die erwähnten Vorbereitungsarbeiten und die notwendigen Vollzugsaufgaben ausüben können. Mit der Vorlage zur Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister wird die Festlegung der zuständigen Direktion auf Verordnungsstufe formell zu verankern sein (Anhang 1 lit. A Ziff. 5 und 3.1.1 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, LS 172.11).

2. Zuständigkeit für das Meldewesen und die Einwohnerregister

Im noch geltenden Recht finden sich die Bestimmungen über Niederlassung und Aufenthalt sowie die Ausführungsbestimmungen zum Registerharmonisierungsgesetz im Gemeindegesetz. Das Meldepolizeiwesen der Gemeinden dient Kanton und Gemeinden bei der Erfüllung einer Vielzahl öffentlicher Aufgaben (Sicherheit, Ausländer- und Asylwesen, Steuerwesen, politische Rechte, Kindes- und Erwachsenenschutz u. a.). Auf kantonaler Ebene ist bis anhin keine Direktion oder Verwaltungseinheit ausdrücklich bezeichnet, die für die Aufsicht über die Gemeinden bei der Wahrnehmung ihrer meldepolizeilichen Aufgaben zuständig wäre. Gemeinhin wurde davon ausgegangen, dass dafür die Direktion der Justiz und des Innern (JI; Gemeindeamt im Rahmen der allgemein dem Gemeindeamt zugeordneten Aufsicht über das Meldewesen) zuständig sei. Anfragen von Gemeinden und Privaten zum Meldepolizeiwesen wurden in der bisherigen Praxis denn auch dem Gemeindeamt zur Erledigung zugeteilt. In der Folge war es dann auch die JI, die dem Regierungsrat die Vorlage zum Erlass des MERG beantragt hat. Die Fachaufsicht unterstützt inskünftig Gemeinden bei der Führung ihrer Einwohnerregister sowie Dritte bei der Erfüllung ihrer Meldepflichten (Kompetenz- und Auskunftsstelle). Im Weiteren wird sie die Qualität der von den Gemeinden bearbeiteten Daten zu kontrollieren haben. Bereits der JI (Statistisches Amt) zugeordnet ist die vom Bund vorgeschriebene Koordinationsstelle Registerharmonisierung. Die Koordinationsstelle kann für ihre zukünftigen Aufgaben gemäss § 30 MERG aber auch einer anderen Amtsstelle zugeordnet werden, insbesondere einer solchen, die mit Projekten zur Schaffung von kantonalen Datenplattformen befasst ist (BBl 2006, 462). Die Bündelung all dieser Zuständigkeiten in der JI würde es schliesslich ermöglichen, die erwähnten Aufgaben mit denjenigen der Fachstelle Infostar zu koordinieren. Letztere ist bisher der Abteilung Zivilstandswesen des Gemeindeamtes zugeordnet (§ 12 Kantonale Zivilstandsverordnung, LS 231.1).

Nach dem Gesagten erweist es sich als zweckmässig, die JI als die für das Melde- und Einwohnerregisterwesen der Gemeinden auf kantonaler Ebene zuständige Direktion festzulegen.

3. Aufbau der kantonalen Einwohnerdatenplattform

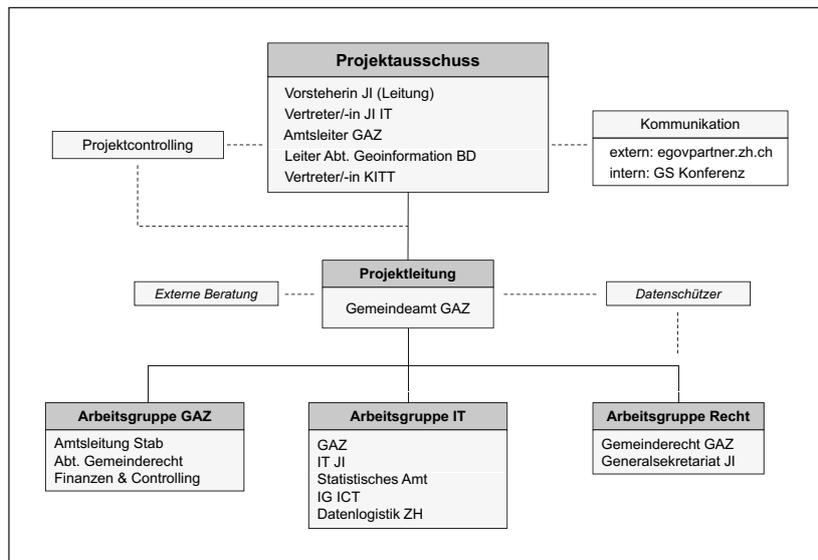
a) Projektbeschreibung

Bis heute gibt es keine zentral nutzbare Einwohnerregisterdatenplattform auf kantonaler Ebene. Entsprechend müssen die Daten bei Bedarf von den Einwohnerkontrollen der Gemeinden bezogen und nachgeführt werden. Die Beschaffung der Daten bei den kommunalen Einwohnerkontrollen erfolgt telefonisch, per Fax, Briefpost oder E-Mail. Dies ist für die Gemeinden als Datenlieferantinnen wie auch für die Datenbezüglerinnen und -bezügler nicht nur sehr aufwendig und mit Fehlerquellen verbunden, sondern auch aus Sicht der Datensicherheit fragwürdig. Vor diesem Hintergrund erteilte der Regierungsrat 2009 den Auftrag für ein Vorprojekt zur Schaffung eines kantonalen Personenregisters (RRB Nr. 559/2009). In der Folge wurden die notwendigen Abklärungen in enger Zusammenarbeit der JI, der Baudirektion und der Staatskanzlei vorgenommen. Die Abklärungen zeigten auf, dass die Einwohnerregisterdaten in der kantonalen Verwaltung und im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit von rund 200 Stellen in rund 1,8 Mio. Anfragen pro Jahr zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt werden.

Mit einer Kopie der Daten aus den kommunalen Einwohnerregistern in die kantonale Einwohnerdatenplattform (KEP) sollen die Datenabfragen effizienter gestaltet und die Datenqualität verbessert werden. Konkret kann für über die Hälfte der 1,8 Mio. Datenabfragen neu eine direkte elektronische Abfragemöglichkeit geschaffen werden. In den übrigen Fällen erfolgt der Datenbezug inskünftig zentral von einer Datenplattform, wodurch auch die Schnittstellen bei den Gemeinden vermindert werden können. Die KEP soll als Replikat der Daten aus den Einwohnerregistern in erster Linie die Datenbeschaffung optimieren. Der elektronische Datenaustausch zwischen den Gemeinden und den Datenbezüglerinnen und -bezügler verbessert die Aktualität und Verfügbarkeit der Daten, macht den Transfer effizienter und vermindert damit den Verwaltungsaufwand für beide Seiten. Die Bezüglerinnen und Bezügler können die Daten einerseits elektronisch abfragen und sich andererseits Änderungen von bereits früher erhobenen Daten melden lassen. Daneben wird eine bessere Datenqualität erwartet, da der Datentransfer rein elektronisch und damit medienbruchfrei erfolgt. Die KEP kann ausserdem mögliche Widersprüche bei mehrfach geführten Personen aufdecken. Auch bei den betroffenen Personen wird die KEP zu einer Senkung des Aufwands führen, da die einmal erhobenen Daten unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen auch weiteren Behörden zur Verfügung stehen und nicht wiederholt erhoben werden müssen.

b) Projektorganisation

An der Vorlage für das MERG konnten bereits alle wichtigen politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie weitere Kreise der kommunalen und kantonalen Verwaltung mitwirken und ihre Vorstellungen zur Ausgestaltung der KEP einbringen. Der Aufbau der Plattform kann daher mit einer schlanken Projektorganisation durchgeführt werden.



Der Projektausschuss wird durch die Vorsteherin der JI geleitet. Er steuert das Projekt und stellt sicher, dass die Projektziele effizient und zeitgerecht erreicht werden. Die Projektleitung wird dem Gemeindeamt übertragen. Sie wird vereinzelt durch einen externen Berater unterstützt. Das Projektcontrolling wird durch eine von der Projektleitung unabhängige Stelle wahrgenommen.

Der Aufbau der KEP erfordert insbesondere in den Phasen der Detailspezifikation und der Umsetzung eine Zusammenarbeit verschiedener Ämter und Direktionen. Im Projektausschuss sowie in den Arbeitsgruppen werden deshalb Vertretungen der betreffenden kantonalen Stellen einbezogen.

c) Projektablauf

In einer ersten Phase soll bis Mitte 2016 der bereits bestehende Entwurf des Grobkonzepts aus den Arbeiten zum MERG aktualisiert und gegebenenfalls überarbeitet werden. Nach der Submission mit anschließender Auftragsvergabe sollen im Rahmen der Detailspezifikation und Umsetzung insbesondere auch weitere am Aufbau beteiligte kantonale Stellen einbezogen werden. Die Projektdauer wird auf rund zweieinhalb Jahre geschätzt.

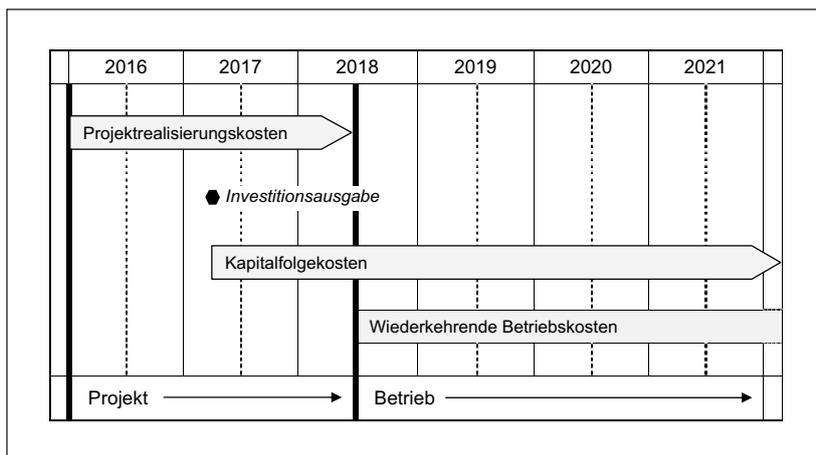
Jahre	2016				2017				2018	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Meilensteine										
Grobkonzept										
Pflichtenheft										
Submission										
Evaluation/Auftrag										
Detaillkonzept										
Umsetzung										
Einführung										

Um einen nahtlosen Übergang in die Betriebsphase sicherzustellen, sind bereits ab Mitte 2017 Vorabklärungen bei den künftigen kantonalen Datenbezügerinnen und -bezügern geplant (Schnittstellenkonfigurationen u. Ä.). Der eigentliche Anschluss dieser kantonalen Nutzerinnen und Nutzer erfolgt jedoch erst in der Betriebsphase. Das Projekt endet mit der Übertragung sämtlicher kommunaler Einwohnerdaten in die neue KEP.

d) Ressourcen und Finanzierung

In der Weisung zum MERG wurde bereits eine grobe Schätzung der anfallenden Kosten für den Aufbau und Betrieb der KEP vorgenommen (Vorlage 5135). In den ersten fünf Jahren werden demnach 7,73 Mio. Franken benötigt. Der vorliegende Antrag bezieht sich ausschliesslich auf den Aufbau der KEP innert der ersten rund zweieinhalb Jahre und liegt im Rahmen der in der Weisung für diesen Zeitraum geschätzten Kosten.

Mit Bezug auf den geplanten Projektablauf lassen sich die Kosten wie folgt in Projektrealisierungs-, Kapitalfolge- und wiederkehrende Betriebskosten aufteilen:



Für die Projektrealisierung (externe Leistungen sowie Kauf und Aufbau der Datenplattform und Infrastruktur während der Projektphase, ohne interner Personalaufwand) sind Kosten von Fr. 2 820 000 einzuplanen. Dieser Betrag beruht auf der Erfahrung des Kantons Aargau mit dem Einrichten und Betrieb seiner KEP. Angaben zu den künftigen wiederkehrenden Betriebskosten können erst nach dem Submissionsverfahren gemacht werden.

Von den geplanten Kosten gehen Fr. 2 300 000 zulasten der Investitionsrechnung und Fr. 520 000 zulasten der Erfolgsrechnung. Das Vorhaben verursacht somit jährliche Kapitalfolgekosten von Fr. 477 250. Sie berechnen sich nach IPSAS wie folgt:

Kosten in Franken	Nutzungsdauer in Jahren	Kapitalfolgekosten/Jahr (in Franken)		
		Abschreibungen	Kalk. Zinsen (1,5%)	Total
2 300 000	5	460 000	17 250	477 250

Die erwähnten Aufwendungen sind eine unmittelbare Folge der im MERG festgehaltenen Pflicht des Kantons zum Erstellen und Betreiben einer kantonalen Einwohnerplattform. Sie sind deshalb als gebundene Ausgaben durch den Regierungsrat zu bewilligen (Art. 68 Abs. 2 lit. c KV in Verbindung mit § 37 Abs. 2 lit. a Gesetz über Controlling und Rechnungslegung, LS 611). Die in der Weisung zum MERG dargelegten Aufwendungen wurden mit der Verabschiedung des Gesetzes durch den Kan-

tonsrat am 11. Mai 2015 zur Richtschnur für die zusätzlichen Mittel im Zusammenhang mit der Umsetzung des MERG. Sie konnten aber nicht mehr in den KEF 2016–2019 aufgenommen werden. Die geplanten Aufwendungen für 2016 von Fr. 100 000 sind zu gering, um einen Nachtragskredit zu beantragen und werden somit zu einer entsprechenden Budgetüberschreitung führen. Die erforderlichen Mittel ab 2017 sind sodann in den KEF 2017–2020 einzustellen.

Für den Aufbau und Betrieb der Plattform sowie für den Systemunterhalt werden ab 2017 im Gemeindeamt und in der Hauptabteilung IT der JI zusätzliche Stellen benötigt. Nach Beurteilung des Gemeindeamtes und im Vergleich mit der Organisation der Fachstelle Datenaustausch des Kantons Aargau erfordern diese Aufgaben die Schaffung von insgesamt 2,9 Stellen. Dabei handelt es sich um 2,5 Stellen als Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in bzw. Informatikspezialist/in der Lohnklassen LK 18–20 im Gemeindeamt sowie 0,4 Stellen als Informatikspezialist/in der Lohnklasse LK 19 in der Hauptabteilung IT der JI. Ihnen werden in der späteren Betriebsphase vor allem die Aufgaben zukommen, im Rahmen des Zulassungsverfahrens die Voraussetzungen für die Datenbekanntgaben aus der KEP zu prüfen, für den Vollzug der Datenbekanntgabe sowie eine hohe Datenqualität zu sorgen und den sicheren Betrieb der IT-Basisinfrastruktur einschliesslich Softwarepflege und -wartung zu gewährleisten.

Zusätzlich zu diesen Stellen wird im Zuge des Inkrafttretens des MERG auch die Schaffung von 0,5 Stellen als Juristische/r Sekretär/in im Bereich der Lohnklassen LK 19–21 im Gemeindeamt für die kantonale Fachaufsicht nötig sein, die den Gemeinden, Dritten und Verbänden als Kompetenz- und Auskunftsstelle dient. Der Stellenumfang stützt sich auf Erfahrungswerte für Aufwendungen kantonaler, fachaufsichtlicher Tätigkeiten des Gemeindeamtes im Zivilstandwesen sowie im Kindes- und Erwachsenenschutz.

Für die Mitarbeit im Projekt und den Aufbau des Datentransports geht die Baudirektion von einem Bedarf von befristet 0,5 Projektstellen auf die Dauer von zwei Jahren als Informatikspezialist/in der Lohnklassen LK 18–19 aus.

Anträge zur Schaffung dieser Stellen werden zu einem späteren Zeitpunkt folgen, sobald genauere Angaben zu den einzelnen Anforderungsprofilen gemacht werden können. Anhand entsprechender Funktionsanalysen sind dann auch die genauen Einreihungen festzulegen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die für das Meldewesen und die Einwohnerregister zuständige Direktion ist die Direktion der Justiz und des Innern. Diese Zuständigkeit wird bei der nächsten Änderung der VOG RR in der Verordnung aufgenommen.

II. Für den Aufbau der kantonalen Einwohnerdatenplattform KEP wird eine gebundene Ausgabe von insgesamt Fr. 2 820 000 (Fr. 100 000 im ersten, Fr. 2 580 000 im zweiten und Fr. 140 000 im dritten Jahr) zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2207 (Gemeindeamt) bewilligt. Davon gehen Fr. 2 300 000 zulasten der Investitions- und Fr. 520 000 zulasten der Erfolgsrechnung.

III. Mitteilung an die Baudirektion, die Finanzdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi