

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 411/2016

Sitzung vom 11. Januar 2017

1. Dringliche Anfrage (Beibehaltung der Gemeindenummer bei Eingemeindungen und Gemeindefusionen)

Die Kantonsräte Hans-Peter Brunner, Horgen, Philipp Kutter, Wädenswil, und Martin Arnold, Oberrieden, haben am 13. Dezember 2016 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Jeder Gemeinde der Schweiz wird vom Bundesamt für Statistik (BFS) eine Gemeindenummer zugeteilt, zwecks eindeutiger Identifizierung für statistische Zwecke. Obwohl die Regeln des BFS bei Gemeindefusionen die Beibehaltung der bisherigen Gemeindenummer ausdrücklich zulassen, hat die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich entgegen der Praxis der anderen Kantone entschieden, beim BFS für jede aus einer Gemeindefusion oder Eingemeindung hervorgehenden Gemeinde eine neue Gemeindenummer zu beantragen und einzuführen. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine der an der Gemeindefusion beteiligten Gemeinden weiterbesteht oder aus den beteiligten Gemeinden eine neue Gemeinde entsteht. Als Hauptbegründung für diese bürokratische und kostspielige Praxis wird vorgebracht, dass bei einer Weiterverwendung von bestehenden Gemeindenummern die Eindeutigkeit der Zuordnung zu einem definierten Gebiet nicht mehr gewährleistet sei, weil je nach Jahr unterschiedliche Gebiete hinterlegt wären. Offen bleibt, weshalb alle anderen Kantone, die kürzlich entweder Eingemeindungen oder Gemeindefusionen durchführten, dieses Problem offenbar nicht kennen und zumindest bei Eingemeindungen die bisherigen Gemeindenummern beibehielten (so die Kantone AG, BE, FR, GR, TI, VD, VS).

Die Zürcher Praxis bürdet der eingemeindenden resp. den fusionierenden Gemeinden und dem Kanton erhebliche Kosten auf: So ist bspw. den GVZ-Assekuranzznummern der Gebäude im Hintergrund die BFS-Nummer zugeordnet. Die BFS-Nummer dient auch als Schlüsselwert für die (codierte) Generierung des EGRID (Eidg. Grundstückidentifikator). Auch in vielen weiteren Datenfeldern wird die BFS-Nummer als Identifikator geführt. So werden bspw. Datenbestände im GemDat, im Rechenzentrum VRSG sowie im Notariat tangiert.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Warum fordert die Zürcher Praxis (Zürcher Finish?!) hierzu eine bürokratischere und kostspieligere Lösung ein, als vom BFS gefordert – und dies im Gegensatz zu allen anderen Kantonen mit kürzlich erfolgten Eingemeindungen oder Fusionen?
2. Kann eine solche Praxis als verhältnismässig und unter Berücksichtigung der angespannten Finanzlage von Kanton und Gemeinden als politisch und ökonomisch vernünftig und sinnvoll vertreten werden?
3. Welche administrativen Konsequenzen ergeben sich aus den neuen Gemeindenummern und wie hoch sind die Gesamtkosten für Kanton und Gemeinden?
4. Wie hoch sind die Integrations- und Migrationskosten, welche bei Beibehaltung der alten Nummer für Kanton und Gemeinden anfallen würden?
5. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, seine Praxis zu ändern und sie wie die anderen Kantone auch nach pragmatisch-ökonomischen, unbürokratischeren Grundsätzen auszurichten; dies insbesondere bei Eingemeindungen, wo die bisherige Gemeinde integral bestehen bleibt?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Hans-Peter Brunner, Horgen, Philipp Kutter, Wädenswil, und Martin Arnold, Oberrieden, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das Regelwerk des Bundesamtes für Statistik (BFS) zur Vergabe von Gemeindenummern bei Gemeindefusionen erlaubt mehrere Möglichkeiten. Unerheblich ist dabei, ob es sich um eine «Eingemeindung» oder eine Fusion «unter Gleichen» handelt. Es ist möglich, jeder fusionierten Gemeinde eine neue Gemeindenummer zuzuteilen oder einer fusionierten Gemeinde – aber nur, falls sie den Namen einer der Fusionsgemeinden behält – die bestehende Nummer zuzuteilen. Für den gleichen Akt (Gemeindefusion) sind bei der zweiten Variante somit zwei unterschiedliche Ergebnisse möglich, lediglich in Abhängigkeit vom Gemeindefusionenamen.

Es liegt auf der Hand, dass eine Organisationsform, die beide Möglichkeiten umsetzen muss, bürokratischer und kostspieliger ist als eine Organisationsform mit einer einheitlichen Lösung, wie es der Kanton Zürich und auch der Kanton St. Gallen bevorzugen. Der Kanton St. Gallen hat als erster Kanton die flächendeckende Vergabe einer neuen Gemeinde-

nummer bei jeder Fusion eingeführt (mit der Fusion von Rapperswil und Jona auf den 1. Januar 2007). Die Verwaltungsrechenzentrum AG St. Gallen (VRSG) regte dieses Vorgehen an, damit sie die Vorbereitungsarbeiten für den Start einer Gemeinde unabhängig von den noch bestehenden, bisherigen Gemeinden angehen konnte. Die VRSG ist auch Softwarelieferantin der Gemeinde Horgen, die auf den 1. Januar 2018 mit der Gemeinde Hirzel fusioniert.

Zu Frage 2:

Die geltende Zürcher Praxis mit einer einheitlichen Regelung ist kostengünstiger als eine Lösung, die beide Möglichkeiten anbietet, weil in letzterem Fall jedes der zahlreichen Systeme auf übergeordneter Ebene beide Möglichkeiten abzubilden hat. Ausserdem muss in Zukunft jedem einzelnen Datennutzenden (z. B. auch in Beratung und Forschung) bei der Verwendung jedes einzelnen Datensatzes bewusst sein, ob und wie die Arbeitsergebnisse durch die Verwendung nicht eindeutiger Gemeindenummern beeinflusst werden. Das verursacht ebenfalls unnötige operative Risiken und Kosten. Dieser Gesichtspunkt der Qualitätssicherung und Nachvollziehbarkeit ist eine wesentliche Aufgabe einer demokratischen Gesellschaft, die sich immer stärker digitalisiert und zunehmend datengetrieben funktioniert. Anwendungen mit eindeutigen Regeln müssen mit Blick auf Qualitätssicherung und Wirtschaftlichkeit den Vorzug vor komplexen hybriden Lösungen erhalten.

Zu Frage 3:

Auf einen Stichtag erhalten alle Felder in elektronischen Datensätzen, welche die Gemeindenummer enthalten, den Wert der neuen Gemeindenummer anstelle des Wertes der alten Gemeindenummer. Die Gesamtkosten für Kanton und Gemeinden können nicht genau beziffert werden, sind mit diesem einheitlichen Ansatz aber sicher tiefer als wenn zwei verschiedene Ansätze zu implementieren wären. Beim Kanton liegen die Grenzkosten für neue Fusionen nahe bei null, da die zuständigen Stellen (einige davon sind in der Anfrage erwähnt) ihre Systeme seit der Fusion von Wiesendangen und Bertschikon entsprechend angepasst haben. Die Gemeinden wiederum sind administrativ nicht verpflichtet, physische Dokumente, Bauten usw. rückwirkend mit der neuen Gemeindenummer zu versehen, was den manuellen Aufwand im Zusammenhang mit einer neuen Gemeindenummer gering hält.

Zu Frage 4:

Die Integrationskosten aufseiten der zahlreichen kantonalen Systeme wären höher als bei der gewählten einheitlichen Lösung, weil die Variante der Beibehaltung der alten Gemeindenummer zusätzlich implementiert werden müsste. Zusätzlich zu den Implementationskosten ergibt sich

insbesondere der bürokratische Mehraufwand, bei jeder einzelnen Analyse oder Abfrage zu differenzieren, ob die Daten für die Zeit vor der Fusion, nach der Fusion oder für beide Gültigkeit haben, weil jedes Mal eine andere Grundgesamtheit (z. B. Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner, Gemeindefläche usw.) hinter den Zahlen steht.

Die Integrations- und Migrationskosten, die den Gemeinden durch die beteiligten Softwareanbieter verrechnet werden, sind nur geringfügig durch die neue Gemeindenummer beeinflusst, weil es sich dabei grundsätzlich um eine einzige Variable handelt, die an allen Verwendungsorten gleichermaßen geändert wird (das gilt auch für die Verwendung in weiteren Indikatoren, die maschinell berechnet werden). Die Integrations- und Migrationskosten für die Gemeinden sind somit praktisch unbeeinflusst durch die Zuteilung einer neuen Gemeindenummer. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass das Verfahren mit einer neuen Gemeindenummer auch für die Gemeinden günstiger ist, da der Softwarelieferant der Gemeinde Horgen (VRSG) diese Organisationsform angeregt hat, um einen parallelen Betrieb in der Migrationsphase zu verhindern, der zu mehr Komplexität und entsprechend höheren Kosten führen dürfte als die Zuteilung einer neuen Gemeindenummer.

Zu Frage 5:

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ist an der geltenden Praxis festzuhalten. Die gewählte einheitliche Lösung ist unbürokratischer und ökonomischer als der Ansatz mit zwei Varianten. Das gilt auch bei Eingemeindungen, weil dort die bisherige Gemeinde eben nicht integral bestehen bleibt, sondern wächst. Die geltende Praxis ist ein überzeugendes Beispiel dafür, dass eine ursprünglich vom Bund erlassene Regel auf kantonaler Ebene weniger bürokratisch, dafür aber wirtschaftlicher umgesetzt werden kann.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi