

Antrag des Regierungsrates vom 22. Oktober 2014

5135

**Gesetz
über das Meldewesen und die Einwohnerregister
(MERG)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 22. Oktober 2014,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

A. Allgemeine Bestimmungen

§ 1. In diesem Gesetz bedeuten:

Begriffe

Niederlassung:

wenn sich eine Person in der Absicht des dauernden Verbleibens in einer Gemeinde aufhält, um dort den für Dritte erkennbaren Mittelpunkt ihres Lebens zu begründen.

Aufenthalt:

wenn sich eine Person zu einem bestimmten Zweck ohne Absicht des dauernden Verbleibens mindestens während dreier aufeinander folgender Monate oder dreier Monate innerhalb eines Jahres in einer Gemeinde aufhält.

§ 2. ¹ Das Zivilstandsamt der Heimatgemeinde stellt ihren Bürgerinnen und Bürgern, die sich in einer anderen Gemeinde der Schweiz niederlassen, einen Heimatschein aus.

Ausstellung
von Schriften

² Die Niederlassungsgemeinde stellt Personen, die in einer anderen Gemeinde Aufenthalt nehmen, einen Aufenthaltsausweis aus. Sie befristet seine Gültigkeit.

B. Melde- und Auskunftspflichten

Persönliche
Melde- und
Auskunfts-
pflichten

a. Allgemeines

§ 3. ¹ Persönlich meldepflichtig bei der politischen Gemeinde (Gemeinde) ist, wer:

- a. sich dort niederlässt,
- b. dort Aufenthalt begründet,
- c. dort Räume bezieht, um eine berufliche Tätigkeit auszuüben,
- d. innerhalb der Gemeinde oder des Gebäudes umzieht,
- e. zusätzlich in einer anderen Gemeinde einen Aufenthalt begründet oder einen solchen aufgibt,
- f. die Niederlassung, den Aufenthalt oder die Berufsausübung gemäss lit. a–c aufgibt.

² Persönlich meldepflichtig nach Abs. 1 ist auch, wer sich freiwillig in einem Kollektivhaushalt nach Art. 2 Bst. a^{bis} der Registerharmonisierungsverordnung vom 21. November 2007 (RHV) aufhält.

³ Die meldepflichtige Person meldet Änderungen der im Einwohnerregister erfassten Daten.

b. wiederholte
Meldepflicht bei
Aufenthalt

§ 4. Wer sich zum Aufenthalt anmeldet, ist wie folgt meldepflichtig:

- a. jährlich, bei Erwerbstätigkeit,
- b. alle vier Jahre, in den übrigen Fällen.

c. vorzuwei-
sende Schriften

§ 5. ¹ Wer sich in einer anderen als der Heimatgemeinde anmeldet, weist folgende Schriften vor:

- a. bei der Niederlassung: Heimatschein,
- b. beim Aufenthalt: Aufenthaltsausweis.

² Die Gemeinde kann die Hinterlegung der vorgewiesenen Schriften verlangen.

d. Auskunftspflicht

§ 6. ¹ Die meldepflichtige Person gibt der Gemeinde wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft über die Daten, die im Einwohnerregister erfasst werden. Die Auskunftspflicht besteht auch, wenn die Meldepflicht umstritten ist.

² Auf Verlangen weist sie die Richtigkeit ihrer Angaben insbesondere mit folgenden Belegen nach:

- a. Pass oder Identitätskarte,
- b. Bescheinigungen über den Zivilstand,
- c. Bescheinigungen über die Staatsangehörigkeit bzw. die Heimatberechtigung,
- d. Mietvertrag oder Wohnungsausweis,
- e. Kaufvertrag über die von ihr bewohnte Wohnung oder Liegenschaft,
- f. Bescheinigung der Niederlassung.

§ 7. ¹ Kommt eine Person ihrer Melde- oder Auskunftspflicht nicht nach, kann die Gemeinde Auskünfte bei den Arbeitgebenden, den Vermietenden, den Liegenschaftsverwaltungen und den Logisgebenden einholen.

e. Verletzung der Melde- oder Auskunftspflicht

² Die Auskünfte sind unentgeltlich zu erteilen.

§ 8. ¹ Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende (Dritte) melden der Gemeinde den Ein- und Auszug von Mietenden und Logisnehmenden (Nutzungsberechtigte). Die Meldung umfasst folgende Angaben:

Meldepflichten Dritter

- a. Name und Adresse der oder des Dritten,
- b. Gebäudeadresse und amtliche Wohnungsnummer,
- c. Beginn oder Ende des Nutzungsrechts,
- d. Name, Vorname und Staatsangehörigkeit der Nutzungsberechtigten,
- e. Geburtsdatum und Zuzugsort der Nutzungsberechtigten, sofern diese Angaben der oder dem Dritten bekannt sind.

² Die Meldepflicht nach Abs. 1 besteht nur bezüglich Nutzungsberechtigten, die nach § 3 persönlich meldepflichtig sind.

³ Die Nutzungsberechtigten sind verpflichtet, den Dritten Name, Vorname und Staatsangehörigkeit bekannt zu geben.

§ 9. Das Grundbuchamt meldet der Gemeinde Eigentumsänderungen an Grundstücken.

Meldung von Eigentumsänderungen

§ 10. Die Meldepflichten nach §§ 3, 4 und 8 sind innert 14 Tagen ab Eintritt des meldepflichtigen Vorganges zu erfüllen.

Meldefrist

C. Einwohnerregister

§ 11. ¹ Die Gemeinden führen das Einwohnerregister.

Zuständigkeit und Inhalt

² Im Einwohnerregister werden folgende Identifikatoren und Merkmale der gemeldeten Personen erfasst:

- a. die Identifikatoren und Merkmale nach Art. 6 und 7 des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006 (RHG),
- b. Namen und Adressen der sorgeberechtigten Personen,
- c. die amtliche Wohnungsnummer.

³ Der Regierungsrat kann in einer Verordnung für weitere Identifikatoren und Merkmale, die zur Erfüllung der kantonalen Aufgaben notwendig sind, eine Erfassung im Einwohnerregister festlegen.

⁴ Die Gemeinden können in einem Erlass für weitere Identifikatoren und Merkmale, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind, eine Erfassung im Einwohnerregister festlegen.

Information in
der Gemeinde

§ 12. ¹ Die registerführenden Stellen der Gemeinden sowie die öffentlichen oder privaten Aufgabenträger der auf ihrem Gebiet tätigen industriellen Werke informieren sich gegenseitig über:

- a. Vorgänge gemäss § 3 Abs. 1,
- b. Kontaktangaben von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern oder der von ihnen eingesetzten Liegenschaftsverwaltungen.

² Der Informationsaustausch erfolgt unentgeltlich.

Wohnungs-
nummern
a. Aufgaben der
Gemeinden

§ 13. ¹ Die Gemeinden teilen den Wohnungen, die sich anhand der Gebäudeadresse nicht eindeutig identifizieren lassen, Nummern zu (amtliche Wohnungsnummern). Bei Neubauten und bei Umbauten, die sich auf die Anzahl der Wohnungen im Gebäude auswirken, erfolgt die Zuteilung im Baubewilligungs- oder Bauabnahmeverfahren.

² Die Gemeinden melden die Nummern der für die Führung des kantonalen Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) zuständigen Stelle.

³ Sie geben die Nummern den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern bekannt.

b. Pflichten
der Grund-
eigentümer und
Liegenschafts-
verwaltungen

§ 14. ¹ Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer oder die von ihnen eingesetzten Liegenschaftsverwaltungen teilen der Gemeinde die Angaben mit, die für die Zuteilung der amtlichen Wohnungsnummern und für die Nachführung des GWR erforderlich sind.

² Sie tragen beim Abschluss eines schriftlichen Mietvertrages die amtliche Wohnungsnummer im Mietvertrag ein und händigen den Mietenden einen Wohnungsausweis aus mit folgenden Angaben:

- a. Name und Adresse der oder des Vermietenden beziehungsweise der Liegenschaftsverwaltung,
- b. Gebäudeadresse und amtliche Wohnungsnummer,
- c. Beginn des Mietverhältnisses,
- d. Name und Vorname der oder des Mietenden.

³ Sie erfüllen die Pflichten nach Abs. 1 und 2 unentgeltlich und entsprechend den Vorgaben der Koordinationsstelle nach § 30.

Elektronische
Meldungen

§ 15. ¹ Die Gemeinden ermöglichen die elektronische Erstellung und Eingabe der Meldungen Dritter.

² Sie gewährleisten eine elektronische Umzugsmeldung und die elektronische Identitätsprüfung der meldepflichtigen Personen.

³ Der Regierungsrat regelt die Umsetzung in einer Verordnung, insbesondere die Anwendung technischer Standards.

§ 16. Unter Vorbehalt von §§ 17–19 richtet sich die Datenbekanntgabe nach der Datenschutzgesetzgebung.

Bekanntgabe
von Daten
a. Grundsatz

§ 17. Die Gemeinde kann öffentlichen Organen nach § 3 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) im elektronischen Abrufverfahren Zugriff auf das Einwohnerregister gewähren.

b. an öffentliche
Organe im
Abrufverfahren

§ 18. ¹ Die Gemeinde gibt Name, Vorname, Adresse sowie Datum von Zu- und Wegzug einer Person aus dem Einwohnerregister bekannt.

c. einer Person
an Private

² Zuzugs- und Wegzugsort, Geburtsdatum, Geschlecht, Zivilstand und Heimatort einer Person gibt sie nur bekannt, wenn ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird und kein überwiegendes Interesse entgegensteht.

§ 19. ¹ Die Gemeinde kann Daten nach § 18 mehrerer Personen nach bestimmten Gesichtspunkten geordnet bekannt geben, wenn diese:

d. mehrerer Per-
sonen an Private

a. für ideelle Zwecke verwendet und

b. nicht weitergegeben werden.

² Zuzugs- und Wegzugsort dürfen nicht bekannt gegeben werden.

§ 20. Die Gemeinden sind zuständig für den Datenaustausch bei Umzug nach Art. 10 RHG und Art. 6 RHV.

Datenaustausch
bei Umzug

§ 21. Der Regierungsrat regelt in einer Verordnung die Umsetzung der Datenlieferung an das Bundesamt für Statistik gemäss Registerharmonisierungsgesetzgebung und bezeichnet die für die Datenlieferung zuständige Stelle.

Datenlieferung
an den Bund

D. Kantonale Einwohnerdatenplattform

§ 22. ¹ Der Kanton betreibt eine kantonale Einwohnerdatenplattform (KEP). Sie enthält zu den Personen mit Niederlassung und Aufenthalt im Kanton eine Kopie der Identifikatoren und Merkmale nach § 11 Abs. 2 und 3 sowie folgende Angaben:

Allgemeines

a. Stimm- und Wahlrechte im Bund sowie nach kantonalem und kommunalem Recht,

- b. Stimm- und Wahlrechte in Angelegenheiten der anerkannten kirchlichen Körperschaften,
- c. Vorliegen von Stimmausschlussgründen.

² Daten von Personen, die im Kanton keine Niederlassung und keinen Aufenthalt mehr haben, werden nach zehn Jahren gelöscht.

³ Die Gemeinden melden dem Kanton die Daten und deren Änderungen über eine elektronische Schnittstelle.

Daten-
bekanntgabe
a. Bezüger

§ 23. ¹ Die folgenden öffentlichen Organe (Datenbezüger) rufen die Daten nach § 22 Abs. 1 elektronisch aus der KEP ab und können sich Datenänderungen melden lassen, soweit es für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nötig ist:

- a. Zivilstands- und Betreibungsämter sowie Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich,
- b. Behörden und Verwaltung des Kantons,
- c. Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie vom Kanton mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beauftragt sind.

² Datenbezüger nach Abs. 1 lit. a, die Aufgaben für mehrere Gemeinden erfüllen, und Datenbezüger nach lit. b sind verpflichtet, die Daten aus der KEP abzurufen.

³ Der Regierungsrat bezeichnet in einer Verordnung:

- a. die Bezüger von denjenigen Daten, bei denen nach § 3 IDG allein aufgrund ihrer Bedeutung eine besondere Gefahr der Persönlichkeitsverletzung besteht,
- b. die von diesen Bezügern bezogenen Datenkategorien.

⁴ Die für das Meldewesen und die Einwohnerregister zuständige Direktion (Direktion) führt eine Liste sämtlicher Datenbezüger und der von ihnen bezogenen Datenkategorien.

⁵ Die Datenbekanntgabe wird protokolliert.

b. Daten-
verknüpfung

§ 24. Zum Abgleich der Daten einer Person wird die AHV-Nummer in der KEP mit dem Personenidentifikator in der Datensammlung des jeweiligen Datenbezügers verknüpft. Die Verknüpfung darf für die Datenbezüger nicht erkennbar sein.

c. Voraussetzung

§ 25. ¹ Die Direktion gibt einem öffentlichen Organ Daten bekannt, soweit dieses für die Bearbeitung der bezogenen Daten eine genügende Rechtsgrundlage nach § 8 IDG hat.

² Der Datenbezüger meldet der Direktion Änderungen, die sich auf das Recht zum Datenbezug nach Abs. 1 auswirken.

§ 26. Der Regierungsrat regelt in einer Verordnung Massnahmen d. Beschränkung zur Wahrung der Verhältnismässigkeit der Datenbekanntgabe.

§ 27. ¹ Der Kanton trägt die Kosten für Aufbau und Betrieb der KEP. Kostenträger

² Die Gemeinden tragen die Kosten für die Anpassungen ihrer Systeme zur elektronischen Übermittlung der Daten nach § 22 Abs. 3 an den Kanton. Sie melden die Daten unentgeltlich.

§ 28. Der Kanton kann die Daten der KEP und des GWR mit den Datenabgleich Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren abgleichen.

E. Vollzugsorgane des Kantons

§ 29. ¹ Die Direktion

Direktion

- a. übt die Fachaufsicht über das Meldewesen und die Einwohnerregister der Gemeinden aus,
- b. betreibt die KEP nach §§ 22–28,
- c. führt die Koordinationsstelle nach § 30.

² Sie unterstützt und berät die Gemeinden und Dritte und kontrolliert die Qualität der von den Gemeinden bearbeiteten Daten.

§ 30. ¹ Die Koordinationsstelle ist verantwortlich für:

Koordinations-
stelle

- a. die Koordination und Durchführung des Datenaustausches zwischen Gemeinden, Kanton und Bund,
- b. die Qualitätskontrolle der Daten in der KEP,
- c. die Definition der Schnittstellen zur KEP bei den Gemeinden und den Datenbezüglern.

² Sie erlässt die Vorgaben nach § 14 Abs. 3.

F. Schlussbestimmungen

§ 31. ¹ Mit Busse wird bestraft, wer:

Strafbestimmung

- a. Melde- und Auskunftspflichten nach §§ 3–10 verletzt,
- b. Mitwirkungspflichten nach § 14 verletzt,
- c. als Privater Vorgaben nach § 19 Abs. 1 lit. a und b verletzt.

² In leichten Fällen kann von der Busse Abstand genommen werden.

| | |
|-------------------------------|--|
| Vollzug | <p>§ 32. Der Regierungsrat regelt folgende Bereiche in einer Verordnung:</p> <ul style="list-style-type: none">a. die Führung der Einwohnerregister, um die Aufgabenerfüllung sicherzustellen,b. die Standardisierung der technischen Schnittstellen zu den Einwohnerregistern und den Datentransport in die KEP,c. Ausnahmen von der Pflicht oder dem Recht zum Datenbezug aus der KEP. |
| Übergangsbestimmung | <p>§ 33. Die Datenbezüger nach § 23 Abs. 2 sind erst fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zum Bezug der Daten aus der KEP verpflichtet.</p> |
| Änderung des geltenden Rechts | <p>§ 34. Das bisherige Recht wird gemäss Anhang geändert.</p> <p>II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.</p> |

Anhang

Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert*:

* *Koordination mit dem Krebsregistergesetz (Vorlage 5122)*

1. Das **Gemeindegesetz** vom 6. Juni 1926:

Der dritte Titel (§§ 32–39 g) wird aufgehoben.

2. Das **Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess** vom 10. Mai 2010:

§ 118. Abs. 1 unverändert.

² Die zugriffsberechtigte Behörde beschränkt die Zahl der Zugriffsberechtigten.

Direkter
Datenzugriff auf
Steuerdaten

³ Sie schützt den Zugriff und sorgt für dessen Protokollierung.

§§ 119 und 120 werden aufgehoben.

Neuer § vor B. Besondere Aufgaben des Einzelgerichts:

§ 136 a. Die Gerichte melden Regelungen betreffend die elterliche Sorge über minderjährige Personen unentgeltlich der Gemeinde, in der diese Personen als niedergelassen gemeldet sind. Die Meldung umfasst Namen und Adressen der sorgeberechtigten Personen.

Amtliche
Meldepflichten

3. Das **Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch** vom 2. April 2011:

§ 56 b. Die Zivilstandsämter melden die zusammen mit der Anerkennung abgegebene Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge unentgeltlich der Gemeinde, in der diese Personen als niedergelassen gemeldet sind. Die Meldung umfasst Namen und Adressen der sorgeberechtigten Personen.

Amtliche
Meldepflichten

4. Das **Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht** vom 25. Juni 2012:

§ 74 wird aufgehoben.

Amtliche
Meldepflichten

§ 74 a. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden melden Regelungen betreffend die elterliche Sorge über minderjährige Personen unentgeltlich der Gemeinde, in der diese Personen als niedergelassen gemeldet sind. Die Meldung umfasst Namen und Adressen der sorgeberechtigten Personen.

5. Das **Polizeigesetz** vom 23. April 2007:

Personen-
kontrolle und
Identitäts-
feststellung

§ 21. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Die Beherbergungsbetriebe führen eine Gästekontrolle für die Identitätsfeststellung der Polizei und stellen Meldescheine aus.

Abs. 4 wird zu Abs. 5.

6. Das **Steuergesetz** vom 8. Juni 1997:

IV. Steuer-
register und
Datenaustausch
1. Kommunales
Steuerregister

§ 109 a. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Einwohnerkontrollen der betreffenden Gemeinden sind für die Erteilung und die Kontrolle der Zugriffsberechtigungen sowie für die Ausübung der Zugriffe verantwortlich. Sie beschränken die Zahl der Zugriffsberechtigten.

⁴ Die Einwohnerkontrollen der betreffenden Gemeinden schützen den Zugriff und sorgen für dessen Protokollierung. Sie unterziehen Infrastruktur und technische Massnahmen regelmässigen Risikoüberprüfungen.

Weisung

I. Allgemeiner Teil

1. Ausgangslage

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 (GG, LS 131.1) geregelt. Dieses befindet sich gegenwärtig in Revision. Die Überarbeitung der Bestimmungen des Melde- und Einwohnerregisterwesens und deren Überführung in einen Spezialerlass wurden von der Vorlage zur Revision des Gemeindegesetzes entkoppelt (ABl 2013-04-19; Vorlage 4974). Mit Beschluss vom 28. August 2013 hat der Regierungsrat das Konzept für ein Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG) verabschiedet und gestützt darauf die Direktion der Justiz und des Innern beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten (RRB Nr. 942/2013). Das Vernehmlassungsverfahren wurde im Dezember 2013 eröffnet und im April 2014 abgeschlossen.

Die Bestimmungen über die Einwohnerkontrolle werden materiell überarbeitet und in ein eigenständiges Gesetz übergeführt. 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 ist im Kanton Zürich abgeschlossen. Bestimmungen des Gemeindegesetzes, die damit in Zusammenhang standen, sind inzwischen obsolet geworden. Wider Erwarten wurden zudem weitere zahlreiche inhaltliche Änderungen im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des Gemeindegesetzes angeregt, die nun im Rahmen dieser Vorlage berücksichtigt werden konnten.

Bis heute gibt es keine zentrale Sammlung der Einwohnerregisterdaten auf kantonaler Ebene. Entsprechend müssen die Daten bei Bedarf von den Einwohnerkontrollen der Gemeinden bezogen und nachgeführt werden. Die Beschaffung und Nachführung der Daten bei den kommunalen Einwohnerkontrollen erfolgen telefonisch, per Fax, Briefpost oder E-Mail. Dies ist für die Gemeinden als Datenlieferanten wie auch für die verschiedenen Datenbezüger sehr aufwendig und mit Fehlerquellen verbunden. Vor diesem Hintergrund erteilte der Regierungsrat im Jahr 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 Direktion der Justiz und des Innern, 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 Millionen Anfragen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt werden. Mit der Schaffung einer kantonalen Kopie der Daten aus den kommunalen Einwohnerregistern werden diese Datenbeschaffungen und -nachführungen vereinfacht.

2. Inhaltliche Eckpunkte

2.1 Anknüpfung ans geltende Recht

Die Vorlage für ein Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister knüpft inhaltlich an die geltenden gemeinderechtlichen Bestimmungen über Niederlassung und Aufenthalt an, 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 Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister 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. Formell wurden alle Bestimmungen – auch diejenigen, die inhaltlich unverändert übernommen wurden – überarbeitet.

2.2 Berücksichtigung des E-Government-Projektportfolio von Gemeinden und Kanton Zürich

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. 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 die elektronische Umzugsmeldung, das elektronische Meldewesen für Vermieterinnen und Vermieter sowie Logisgeberinnen und Logisgeber als auch die kantonale Einwohnerdatenplattform als vorrangig eingestuft. Für diese Projekte werden im Rahmen des MERG soweit zweckmässig die notwendigen rechtlichen Grundlagen geschaffen.

2.3 Aufgabenteilung Kanton und Gemeinden

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Melde- und Einwohnerregisterwesen wird grundsätzlich nicht geändert. Die Aufgaben sollen weiterhin durch die Gemeinden wahrgenommen werden. Einzig der Betrieb der kantonalen Einwohnerdatenplattform, die verbleibenden Aufgaben der vom Bund vorgegebenen Koordinationsstelle sowie die notwendige Fachaufsicht sollen – zweckmässigerweise unter einem Dach – durch dieselbe Verwaltungseinheit des Kantons wahrgenommen werden.

2.4 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 mehrere Heimatscheine aus dem informatisierten Ständesregister 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. Eine vom Gemeindeamt 2014 durchgeführte Erhebung über die Anschlussmöglichkeiten der Gemeinden an Infostar zeigt, dass praktisch alle Gemeinden bereits über die dafür notwendigen Voraussetzungen verfügen. Im Weiteren sieht die Vorlage des Bundes zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Beurkundung des Personenstands und Grundbuch) einen Zugriff der Einwohnerkontrollen auf Infostar vor (vgl. BBl 2014 3551, S. 3587; RRB Nr. 1367/2012). Da der Heimatschein heute seine Bedeutung weitgehend verloren hat und unter Berücksichtigung der zu erwartenden Entwicklungen, ist dieser so weit

wie möglich nicht mehr Gegenstand der Vorlage. Eine Vereinfachung bringt ferner die kantonale Einwohnerdatenplattform mit sich, indem der mit dem heutigen Datenaustausch verbundene administrative Aufwand für die Datenbeschaffung gesenkt werden kann. Die Überprüfung der Meldepflichten ergab im Weiteren die Möglichkeit, auf eine ausdrückliche Grundlage für Drittmeldepflichten gewisser Kollektivhaushalte verzichten zu können (geltender § 33a Abs. 2 GG), weil das statistische Interesse an solchen Meldungen inzwischen entfallen ist.

2.5 Kantonale Einwohnerdatenplattform

Nach geltendem Recht können öffentliche Organe direkt gestützt auf § 38a Abs. 2 GG im Einzelfall Daten von den Einwohnerkontrollen beziehen, wenn das Organ, das die Personendaten verlangt, die Daten zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Die Anfragen erfolgen telefonisch, per Fax, Briefpost oder E-Mail. Die einzelne Gemeinde kann zudem gestützt auf Abs. 1 von § 38a GG einen elektronischen Zugriff auf das Einwohnerregister gestatten. Dies wird beispielsweise von den Städten Zürich und Winterthur ermöglicht. Beim Bezug ohne elektronische Zugriffsmöglichkeit müssen die Daten von den beziehenden Organen wieder in deren Systeme eingegeben werden. Ein solches Vorgehen ist aufwendig und fehleranfällig.

Eine Umfrage bei den Behörden und Verwaltungen des Kantons, den Zivilstands- und Betreibungsämtern sowie den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden ergab, dass die Einwohnerregisterdaten von über 200 Stellen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt werden. Diese Stellen tätigen pro Jahr rund 1,8 Millionen Datenabfragen. Zu rechnen ist mit weiteren Bedürfnissen, die in der Umfrage nicht ausgewiesen wurden oder erst in Zukunft aktuell werden könnten (etwa bei E-Government-Projekten wie E-Voting).

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 Millionen Datenabfragen neu eine elektronische Abfragemöglichkeit geschaffen werden. In den übrigen Fällen können der Datenbezug vereinheitlicht und die Schnittstellen bei den Gemeinden vermindert werden. Die KEP soll als Replikat der Daten aus den Einwohnerregistern in erster Linie die Datenbeschaffung verbessern. Der elektronische Datenaustausch zwischen den Gemeinden und den Datenbezügern erhöht die Aktualität und Verfügbarkeit der Daten, macht den Transfer effizienter und vermindert damit den Verwaltungsaufwand für beide Seiten. Die Bezüger können die Daten einerseits elektronisch abfragen und sich anderseits

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 im Rahmen der rechtlichen Rahmenbedingungen auch weiteren Behörden zur Verfügung stehen und nicht wiederholt erhoben werden müssen. Ein Blick über die Kantonsgrenze zeigt, dass in den anderen Kantonen eine vergleichbare Plattform bereits besteht oder in Planung ist.

Bei der konkreten Regelungen der KEP schliesst das MERG an die heutige Regelung in § 38a Abs. 2 GG an. Unverändert bleiben sowohl die Verantwortung der Gemeinden in Bezug auf die formelle Führung der Einwohnerregister wie auch deren alleinige Berechtigung zur Änderung von Daten in den Einwohnerregistern (Datenhoheit). Weiterhin erhalten die Datenbezüger nur Zugriff auf solche Daten, die in den kommunalen Einwohnerregistern gehalten werden. Unverändert bleiben grundsätzlich auch die abstrakte Umschreibung der bezugsberechtigten Organe sowie der Voraussetzungen für den Datenzugang (vgl. im Detail §§ 23 und 25). So muss einerseits in einem Facherlass eine genügende rechtliche Grundlage gemäss § 8 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) dafür bestehen, dass das betreffende Organ die bezogenen Daten (unabhängig vom Datenbezugsrecht aus der KEP) bearbeiten darf. Das MERG sieht seinerseits vor, dass jene Organe, die über eine entsprechende rechtliche Grundlage verfügen, die notwendigen Daten aus der KEP beziehen können. Eine zusätzliche Regelung des Bezugsrechts eines Organs im Facherlass ist nicht nötig. In Anlehnung an die heutige Regelung in § 38a GG wird zudem auf einen gesetzlichen Katalog mit allen Datenbezügern und den von ihnen bearbeiteten Daten verzichtet (zu den Ausnahmen vgl. § 23 Abs. 3). Ein entsprechender Katalog würde nur wiederholen, was bereits im Facherlass festgehalten ist, und die Gesetzgebung unnötig aufblähen. Auch aus der Sicht des Datenschutzes ist eine solche Regelung nicht nötig. Gleichermassen kennt kein anderer der neun Kantone, deren Erlasse im Rahmen des Rechtsvergleichs beigezogen wurden, einen entsprechenden Katalog. Hingegen wird im Interesse der Transparenz eine Liste sämtlicher bezugsberechtigten Organe mit den von ihnen bezogenen Datenkategorien geführt (vgl. § 23 Abs. 4).

Neu an der KEP ist im Wesentlichen die Art, wie die Organe die Daten beziehen können. Datenbezüger, die das Zulassungsverfahren nach § 25 durchlaufen haben, haben die Möglichkeit, Einzel- oder Mehrfachabfragen elektronisch und damit in grösserem Umfang vorzunehmen. Gleichzeitig entfällt bei der elektronischen Datenbekaant-

gabe die heute bestehende Möglichkeit der Einwohnerkontrolle, die Berechtigung des Datenbezügers im Einzelfall zu hinterfragen. Trotz dieses Nachteils ist ein elektronischer Zugriff für Datenabfragen unerlässlich, die ausserhalb der Bürozeiten der Einwohnerkontrollen stattfinden, sehr rasch beantwortet werden müssen oder in grossem Umfang erfolgen. Doch auch für alle übrigen Abfragen ist eine elektronische Abrufmöglichkeit effizienter. Die Notwendigkeit sei anhand dreier Beispiele illustriert:

- Die Gesundheitsdirektion muss jährlich über 200 000 Rechnungen für Kosten stationärer Behandlung darauf hin überprüfen, ob den Kanton eine Pflicht zur Kostenbeteiligung trifft. Eine solche Pflicht besteht nur, wenn die Patientin oder der Patient Kantonseinwohnerin bzw. -einwohner ist (vgl. Art. 41 Abs. 1^{bis} und 3 und Art. 49a Abs. 1 Bundesgesetz über die Krankenversicherung, SR 832.10). Entsprechend muss seitens des Kantons die Möglichkeit bestehen, für die Prüfung sämtlicher Rechnungen den Wohnsitz der Patientinnen und Patienten rasch und zuverlässig abzuklären (weiterführend RRB Nr. 151/2014 betreffend die Schaffung einer elektronischen Zugriffsmöglichkeit auf die Einwohnerkontrollen, die mit der KEP abgelöst werden kann). Auf postalischem Weg wäre eine Abfrage in diesem Umfang weder für die Gemeinden noch für den Kanton in sinnvoller Weise umsetzbar. Zudem läge es nicht im Interesse der Patientinnen und Patienten, wenn die Einwohnerkontrollen im Rahmen der Überprüfung des Wohnsitzes erfahren würden, dass bestimmte Einwohnerinnen und Einwohner in stationärer Behandlung waren oder noch sind.
- Die Notpassstelle am Flughafen Zürich, die im Auftrag des Passbüros provisorische Pässe ausstellt, muss in der Lage sein, auch ausserhalb der Büroöffnungszeiten der Einwohnerkontrollen zu prüfen, ob beispielsweise für ein Kind in Begleitung einer erwachsenen Person ein provisorischer Pass (Art. 3 und 7 Ausweisverordnung, SR 143.11) ausgestellt werden kann. Hierfür muss die Notpassstelle auch an Wochenenden und Feiertagen die Angaben der Gesuchstellenden anhand der Daten der Einwohnerkontrollen verifizieren können.
- Nach Art. 64 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1) dürfen Zahlungsbefehle auch an eine im gleichen Haushalt wie der Schuldner lebende erwachsene Person zugestellt werden. Hierfür muss die Betreibungsbeamtin oder der Betreibungsbeamte vor Ort innert nützlicher Frist die Personalien überprüfen. Mit der KEP können die notwendigen Angaben direkt und jederzeit beim Betreibungsamt vorgenommen werden. Ohne KEP muss die Anfrage im Dreiecksverhältnis (Betreibungsbeamtin bzw. -beamter–Betreibungsamt–Einwohnerkont-

rolle) gestellt und wieder beantwortet werden. Dies kann insbesondere dann, wenn auf der Einwohnerkontrolle nicht sofort jemand erreichbar ist, die Zustellung unnötig verzögern oder gar einen weiteren Zustellversuch zu einem späteren Zeitpunkt erfordern.

Den vorerwähnten Risiken der elektronischen Datenbekanntgabe wird auf Gesetzesstufe u. a. durch das Zulassungsverfahren gemäss § 25 oder die Protokollierungspflicht gemäss § 23 Abs. 5 begegnet. Der Regierungsrat wird ferner gesetzlich verpflichtet, auf Verordnungsstufe weitere Massnahmen vorzusehen, um die Verhältnismässigkeit der Datenbezüge sicherzustellen (vgl. § 26).

§ 10 IDG verlangt, dass die Bearbeitung von Personendaten mit besonderen Risiken für die betroffenen Personen vorab der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Prüfung vorgelegt wird. In diesem Sinne wurde der Datenschutzbeauftragte u. a. im Vernehmlassungsverfahren zur Beurteilung der Vorlage eingeladen. Ein vertiefter Einbezug des Datenschutzbeauftragten ist zudem bei der Ausarbeitung der Vollzugsvorschriften zu prüfen, sind dann doch die notwendigen Sicherungsmassnahmen für einen verhältnismässigen Datenbezug (genauer) festzulegen. Damit würden weitere Vorabkontrollen im Rahmen der konkreten Gewährung des Datenzugriffs auf die KEP gemäss § 25 hinfällig (vgl. § 24 Abs. 5 IDV).

3. Vernehmlassung

3.1 Vorlage und Beteiligung

Die Vernehmlassungsvorlage knüpfte an die geltenden Bestimmungen des Gemeindegesetzes über Niederlassung und Aufenthalt sowie die Ausführungsbestimmungen zum Registerharmonisierungsgesetz des Bundes an, ergänzte diese mit zeitgemässen Bestimmungen und strukturierte diese neu in einer eigenen Vorlage. Dabei wurde die Vorlage in verschiedenen Arbeitsgruppen sowie in enger Zusammenarbeit mit Vertretungen der Praxis und gestützt auf Vorarbeiten derselben erarbeitet. Sie wurde im Dezember 2013 in die Vernehmlassung gegeben. Rund ein Drittel der Gemeinden und zwei Drittel der zur Stellungnahme eingeladenen Verbände und Parteien nahmen an der Vernehmlassung teil. Insbesondere äusserten sich der Verband der Gemeindepräsidenten und der Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute zum Entwurf. Rund drei Viertel der an der Vernehmlassung teilnehmenden Gemeinden haben sich diesen Stellungnahmen angeschlossen.

3.2 Ergebnisse

In der Vernehmlassung wurde die Vorlage als solche grundsätzlich begrüsst. Alle Eckwerte der Vorlage, wie die Anknüpfung ans geltende Recht, die Überführung in ein eigenständiges Gesetz, die grundsätzlich unveränderte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die Erweiterung mit zeitgemässen Bestimmungen – insbesondere die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die drei E-Government-Module E-Drittmeldung, E-Umzug und KEP – sowie die vorgeschlagenen Vereinfachungen und Optimierungen wurden grundsätzlich gutgeheissen. Ebenso gutgeheissen wurde insbesondere die ausdrückliche Grundlage zur Schaffung einer kantonalen Fachaufsicht im Melde- und Einwohnerregisterwesen der Gemeinden sowie die vorgesehene Koordination von Fachaufsicht, Koordinationsstelle und Träger der KEP.

Die Schaffung der KEP und ihre rechtliche Ausgestaltung fanden im Vernehmlassungsverfahren positiven Anklang. Unterstützt wird insbesondere das Konzept, dass die Hoheit über die Daten in den Einwohnerregistern bei den Gemeinden verbleibt und eine datenschutzrechtlich korrekte und sinnvolle Regelung der KEP erfolgt. Letzteres verlangt auch aus Sicht des Datenschutzbeauftragten, dass die KEP und ihre Nutzungsmöglichkeiten auf Gesetzesstufe gut verankert sind.

Im Interesse der Bürgerinnen und Bürger wurde das Anliegen geäussert, dass eine Person mit der Mitteilung von Änderungen ihrer Daten gegenüber der Einwohnerkontrolle möglichst weitgehend auch andere kantonale Meldepflichten erfüllt. Dieses Anliegen wird unterstützt. Die Umsetzung erfordert indessen eine Prüfung der verschiedenen Meldepflichten bezüglich Umfang und Grundlage. Deshalb und weil es letztlich darum geht, in erster Linie Behörden und Verwaltungen des Kantons zu verpflichten, auf autonome Meldepflichten zu verzichten, wird die Umsetzung des Anliegens im Zusammenhang mit dem Erlass der Vollzugsverordnung anhand genommen.

3.3 Überarbeitung der Vorlage

Die Anknüpfung an die geltenden Bestimmungen des Gemeindegesetzes über Niederlassung und Aufenthalt sowie den Ausführungsbestimmungen zum Registerharmonisierungsgesetz des Bundes wurde inhaltlich, jedoch nicht gesetzgebungstechnisch beibehalten. Auch Bestimmungen, die inhaltlich in der Fassung gemäss IDG und in der Fassung gemäss Änderung vom 11. Januar 2010 (Umsetzung RHG) unverändert übernommen wurden, bedurften der gesetzgebungstechnischen Aktualisierung.

Da im Weiteren keine Möglichkeit besteht, die Aufhebung gesetzlicher Bestimmungen – deren Notwendigkeit in absehbarer Zukunft entfallen wird – an den Regierungsrat zu delegieren, sieht die Vorlage weiterhin Bestimmungen über die Schriften vor, die dann in Zukunft durch den Kantonsrat aufzuheben sein werden.

Die rechtliche Grundlage für ein zwingendes Angebot der Gemeinden für die E-Drittmeldung konnte – infolge der bestehenden und geprüften anerkannten technischen Standards und des erfolgreich verlaufenen Pilotversuchs – für die Gemeinden unmittelbar verbindlich geregelt werden. Dies ermöglicht die Einführung der E-Drittmeldung, soweit bei den Drittmeldepflichtigen dafür Bedarf besteht. Die flächendeckende Umsetzung unter Einbezug der Vermietenden und Liegenschaftsverwaltungen sowie der Gemeinden ist bereits im Juni 2014 angelaufen (www.egovpartner.zh.ch). Zurzeit läuft zudem ein – bisher erfolgreich verlaufender – Pilotversuch für die E-Umzugsmeldung. Um auf die laufenden Ergebnisse flexibel reagieren zu können, wurde die rechtliche Grundlage für die Gemeinden verbindlich ausgestaltet, jedoch Spielraum geschaffen für die Umsetzung auf Verordnungsstufe.

Punktuelle inhaltliche Änderungen ergaben sich durch Anregungen aus der Vernehmlassung. Insbesondere der Katalog der meldepflichtigen Angaben Dritter wurde etwas zurückhaltender ausgestaltet. Im Weiteren wurde der breit vernommenen Anregung Rechnung getragen, die wiederholte Meldepflicht bei Aufenthalt einheitlich zu regeln und bloss dort Handlungsspielraum für die Gemeinden zu gewähren, wo dieser auch zweckmässig erscheint. Den vertieften Anregungen des Datenschutzbeauftragten wurde insbesondere in den Bestimmungen über die KEP Rechnung getragen, soweit sie die Gesetzesstufe betreffen. Aufgrund der diesbezüglichen Anregungen wurden die Voraussetzungen der Berechtigung zum Datenbezug aus der KEP nochmals präzisiert und eine Meldepflicht der Datenbezüger bei Änderungen in diesen Voraussetzungen eingeführt (§ 25 Abs. 2). Im Interesse der Transparenz wird ferner eine Liste der Datenbezüger (einschliesslich der bezogenen Datenkategorien) geführt (§ 23 Abs. 4) und der Regierungsrat verpflichtet, beim Erlass der Vollzugsverordnung (weitere) Massnahmen zur Gewährleistung eines korrekten Datenbezugs aus der KEP zu prüfen (§ 26). Schliesslich wurde bei der KEP auf eine verursachergerechte Verteilung der Kosten auf die Datenbezüger verzichtet.

Die Informationspflichten der kantonalen Gerichte, der Zivilstandsämter sowie der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden wurden beschränkt auf Regelungen betreffend die elterliche Sorge. Im Gegenzug behalten die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden den bereits in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen direkten Zugang zur KEP.

4. Regulierungsfolgeabschätzung

4.1 Umsetzung und Vollzug von Bundesrecht

Die Vorlage für ein Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister dient u. a. der Umsetzung und dem Vollzug von Bundesrecht. Die Gesetzgebung des Bundes über die Registerharmonisierung verpflichtet die Kantone, die notwendigen Vorschriften zu erlassen, damit Dritte (Vermietende, Logisgebende u. a.) den für die Führung der Einwohnerregister zuständigen Stellen unentgeltlich Auskunft über meldepflichtige Personen erteilen, wenn diese ihre persönliche Meldepflicht nicht hinreichend erfüllen. Dieser bundesrechtliche Mindeststandard überlässt es den Kantonen, darüber hinausgehende Bestimmungen zu erlassen. Dies ermöglicht es denjenigen Kantonen, in denen sich – wie im Kanton Zürich – weiter gehende Meldepflichten bewährt haben, ihre Praxis beizubehalten oder nach ihren Bedürfnissen auszubauen (BB1 2006, 427, S. 464). Die Gesetzesvorlage sieht vor, die im geltenden Recht feststellbaren Doppelspurigkeiten im Rahmen der Vorlage so weit zu beseitigen, als das öffentliche Interesse an einem einwandfrei funktionierenden Meldewesen gewährleistet bleibt.

Auch die Regelung über die Pflichten der Grundeigentümerinnen und -eigentümer sowie Liegenschaftsverwaltungen bei der Vergabe der amtlichen Wohnungsnummern und der Nachführung des Gebäude- und Wohnungsregisters dienen der Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben. Die Wohnungsnummer wurde im Kanton Zürich mit der Umsetzung des Registerharmonisierungsgesetzes eingeführt, um die bundesrechtlich vorgegebene Wohnungsidentifikation gewährleisten zu können.

4.2 Vorteile der gewählten Vollzugsart

Wie bisher sieht die Vorlage vor, neben den persönlichen Meldepflichten auch die in der Praxis bewährte Drittmeldepflicht beizubehalten, um ein einwandfrei funktionierendes Meldewesen garantieren zu können. Inhaltlich korrekt und vollständig geführte Register sind im immanenten öffentlichen Interesse, dient doch das Melde- und Einwohnerregisterwesen Kanton und Gemeinden bei der Erfüllung einer Vielzahl bedeutender öffentlicher Aufgaben (Sicherheit, Ausländer- und Asylwesen, Steuerwesen, politische Rechte, Kindes- und Erwachsenenschutz u. a.). Mit der Einführung einer gesetzlichen Grundlage für die E-Drittmeldung, welche die Gemeinden verpflichtet, die Meldungen Dritter elektronisch entgegennehmen und bearbeiten zu können, wird die Drittmeldepflicht für Vermietende mit einer Vielzahl von Nutzungsberechtigten erheblich vereinfacht, womit u. a. auch Sinn und Zweck des

Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) Rechnung getragen werden kann. Den Dritten bleibt es zudem vorbehalten, ihre Meldepflicht wie bisher konventionell wahrzunehmen. Die Meldepflichten sind formunabhängig ausgestaltet. Die E-Drittmeldung erfolgt nach anerkannten technischen Standards und führt dadurch insbesondere auch zu einer Vereinheitlichung und Vereinfachung für die meldepflichtigen Dritten. Im Weiteren wird die Drittmeldepflicht ausdrücklich begrenzt. Sie bleibt bloss für Nutzungsberechtigte erforderlich, die persönlich meldepflichtig sind. Dies entlastet Drittmeldepflichtige von unnötigen Meldungen.

Die Aushändigung eines Wohnungsausweises dient der Drittmeldepflicht. Neu ist bei der Erfüllung der persönlichen Meldepflicht der Mietvertrag nicht mehr zwingend vorzuweisen (vgl. § 6 Abs. 2 MERG und § 33 Abs. 2 und 3 GG). Damit Personen der von ihnen bewohnten Wohnung sicher zugeordnet werden können, bedarf es notwendiger Angaben seitens der Vermietenden auf einem besonderen Dokument, dem Wohnungsausweis. Dieses Dokument ist Mietenden beim Abschluss des Mietvertrages auszuhändigen. Die Vorlage des Mietvertrages erübrigt sich, wenn die von den Vermietenden gelieferten Daten vollständig sind und mit den Mieterangaben bei der Anmeldung übereinstimmen. Mit dieser Regelung können – im Sinne vereinfachter und verwaltungsökonomischer Abläufe – bestehende Doppelspurigkeiten abgebaut werden.

4.3 Administrative Aufwendungen

Von den erwähnten administrativen Aufwendungen betroffen sind nach Schätzung des Verbands Zürcher Einwohnerkontrollen rund 2800 Unternehmen (Vermietende und Logisgebende). Aufgrund der vorhandenen Datenlage können die damit verbundenen administrativen Kosten nicht quantitativ ausgewiesen werden. Aufseiten der Gemeinden beträgt der zeitlich geschätzte Aufwand für die Verarbeitung bis zu zehn Minuten pro Meldung. Im Vergleich zur Ausgangslage können die administrativen Aufwendungen der Drittmeldepflichtigen sowie der registerführenden Stellen der Gemeinden mit der flächendeckenden Einführung der E-Drittmeldung erheblich verringert werden. Die weiter vorgesehenen Änderungen gegenüber dem geltenden Recht tragen zudem so weit zu einem Abbau bestehender Doppelspurigkeiten bei, als dies für ein im öffentlichen Interesse liegendes, einwandfrei funktionierendes Meldewesen angemessen erscheint.

5. Finanzielle Auswirkungen

Nachfolgende Übersicht enthält eine grobe Schätzung der für die KEP anfallenden Kosten. Sie beruht auf einer Hochrechnung der Kosten, die im Kanton Aargau für den Aufbau und Betrieb einer vergleichbaren Plattform anfielen:

| Ausgaben (in Mio. Fr.) | 1. Jahr | 2. Jahr | 3. Jahr | 4. Jahr | 5. Jahr |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Investitionen | 0,30 | | | | |
| Honorare | | | | | |
| Hard- und Betriebssoftware einschliesslich Einmallizenzen | 0,20 | | | | |
| Applikationssoftware einschliesslich Einmallizenzen | 1,76 | | | | |
| Schulung | 0,03 | 0,02 | | | |
| Interner Aufwand | | | | | |
| Eigener Personalaufwand | 0,30 | 0,60 | 0,60 | 0,60 | 0,60 |
| Betriebsauslagen | | | | | |
| Wiederkehrende Lizenzen / Wartung | | 0,32 | 0,32 | 0,32 | 0,32 |
| Andere Betriebskosten | | 0,36 | 0,36 | 0,36 | 0,36 |
| Total | 7,73 | 2,59 | 1,30 | 1,28 | 1,28 |

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. MERG

A. Allgemeine Bestimmungen

§ 1. Begriffe

§ 1 übernimmt die bisher innerhalb der persönlichen Meldepflicht im Allgemeinen in § 32 Abs. 2 und 3 GG enthaltenen Legaldefinitionen von Niederlassung und Aufenthalt und wahrt die gegebene kantonale meldepolizeiliche Zuständigkeit. Das Registerharmonisierungsgesetz definiert bloss die statistischen Begriffe Niederlassungs- und Aufenthaltsgemeinde gestützt auf Art. 65 Abs. 2 BV. Eine Person kann nur eine Niederlassungsgemeinde haben (Art. 3 Bst. b RHG). Die gegenüber dem geltenden Recht leicht veränderte Legaldefinition von Niederlassung ist redaktionell begründet.

§ 2. Ausstellung von Schriften

Abs. 1 entspricht inhaltlich der Regelung in § 37 Abs. 1 Satz 1 GG und präzisiert, wer für die Ausstellung des Heimatscheins zuständig ist.

Abs. 2 entspricht inhaltlich der Regelung in § 37 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Begriff Heimatausweis wird ersetzt durch den Begriff Aufenthaltswausweis, der präziser zum Ausdruck bringen kann, was mit diesem Schriftstück gemeint ist. Neu wird der Aufenthaltswausweis ausdrücklich befristet. Dies entspricht der langjährigen, unbestrittenen und wohlbegründeten Praxis (vgl. H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz [Grundkommentar], Zürich, 2000, § 37 N. 3). Eine Befristung der Aufenthaltsdauer fällt als Alternative ausser Betracht. Die Niederlassungsfreiheit verbietet es den Kantonen und Gemeinden, materielle Beschränkungen der Niederlassung bzw. des Aufenthalts aufzustellen (vgl. Grundkommentar, Vorbemerkungen §§ 32–39 N. 4.1). Die Befristung des Aufenthaltswausweises beschränkt den Aufenthalt nicht, sondern regelt nur einen Gesichtspunkt von dessen Nachweis und ist daher mit der Niederlassungsfreiheit vereinbar. Zur Dauer der Befristung vgl. § 4.

Die Bestimmungen über die Schriften (§§ 2 und 5) sollen sobald als möglich aufgehoben werden, um das Meldewesen allgemein zu vereinfachen. Die Aufhebung der Bestimmungen über den Heimatschein bedingt den reibungslosen elektronischen Datenaustausch über die zentrale Informatik- und Kommunikationsplattform des Bundes (Sedex) und über Infostar (vgl. Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Beurkundung des Personenstands und Grundbuch], BBl 2014, 3587). Sofern die erwähnten Voraussetzungen bereits vor der Beschlussfassung über dieses Gesetz vorliegen, wird der Kantonsrat die Bestimmungen über den Heimatschein von der Beschlussfassung ausnehmen können.

B. Melde- und Auskunftspflichten

§ 3. Persönliche Melde- und Auskunftspflichten

a. Allgemeines

Die Regelung der persönlichen Meldepflicht wird rechtstechnisch vereinfacht. Angeregt durch die Vernehmlassung wird die persönliche Meldepflicht nicht mehr wie bisher in zwei Bestimmungen – über die persönliche Meldepflicht im Allgemeinen sowie bei Kollektivhaushalten nach §§ 32 und 32a GG – geregelt, sondern in einer Bestimmung. Sowohl die persönliche Meldepflicht als auch die Meldepflichten Dritter nach § 8 sind formunabhängig formuliert. Sie können unmittelbar am Schalter oder in anderer Form, zeitgemäss beispielsweise in elektronischer Form erfüllt werden. Bei handlungsunfähigen Personen ist die gesetzliche Vertreterin oder der gesetzliche Vertreter meldepflichtig, wobei gemäss Praxis weitgehend Art. 25 ZGB analog Anwendung findet.

Abs. 1 entspricht inhaltlich der geltenden Regelung in § 32 Abs. 1 GG. In den Fällen von lit. c besteht eine Meldepflicht, weil gewisse berufliche Tätigkeiten näherer Überprüfungen oder Bewilligungen bedürfen und die zuständigen Stellen über die generierten Meldungen von Amtes wegen vorstellig werden können. Im Weiteren dient sie der Erfassung von Personen, für die eine Steuerausscheidung zwischen Wohnort und Geschäftsdomizil zu veranlassen ist (vgl. insbesondere § 4 Steuergesetz [StG, LS 631.1]; Grundkommentar, § 32 N. 2). Eine persönliche Meldepflicht besteht unabhängig davon, ob im Übrigen auch ein fremdenpolizeilicher Aufenthalt begründet wird. Die Erfüllung ausländerrechtlicher Pflichten des Bundesrechts befreit nicht von der Meldepflicht. Abweichende Vorschriften des Bundesrechts über den Aufenthalt ohne Anmeldung sind selbstverständlich vorbehalten.

Abs. 2: Das in der Praxis massgebende Kriterium, ob eine Person persönlich meldepflichtig ist, wenn sie sich in einem Kollektivhaushalt aufhält, ist der (un)freiwillige Aufenthalt im Kollektivhaushalt (vgl. bereits Grundkommentar, § 33 N. 2). Neu findet dieses Kriterium ausdrücklichen Eingang ins Gesetz. Unter den Voraussetzungen von Abs. 1 sind beispielsweise Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen meldepflichtig.

Abs. 3 schafft neu eine eindeutige Rechtsgrundlage für die Meldung von wesentlichen Änderungen der Personalien.

§ 4. b. wiederholte Meldepflicht bei Aufenthalt

Die Bestimmung orientiert sich an der Praxis zum geltenden Recht (§ 34 Abs. 2 GG). Schon bisher konnten die Gemeindevorsteherschaften verlangen, dass die Anmeldung zum Aufenthalt jährlich wiederholt wird, was in der Praxis für erwerbstätige Personen grossmehrheitlich der Fall zu sein scheint. Die Regelung betrifft die Anmeldung zum Aufenthalt, jedoch nicht die Anmeldung zur Niederlassung, da insbesondere Hinweise aus der Praxis bestehen, dass verhältnismässig viele Personen versuchen, über den Aufenthaltsstatus eine an sich nötige Anmeldung zur Niederlassung zu vermeiden.

Lit. a dient insbesondere der Erfassung steuerpflichtiger Personen (vgl. § 94 StG und Grundkommentar, § 32 N. 1.4.4 sowie § 34 N. 2). Die Anregungen der Vernehmlassung wurden insofern berücksichtigt, als neu grundsätzlich eine einheitliche kantonale Regelung festgeschrieben wird.

Lit. b räumt für die wiederholte Meldepflicht nicht erwerbstätiger Personen eine gesetzlich einheitlich längere Frist von vier Jahren ein. Auf weitere Spielräume der Gemeinden bei der Festlegung der wiederholten Meldefrist für bestimmte Gruppen nicht erwerbstätiger Personen wurde verzichtet.

§ 5. c. vorzuweisende Schriften

Abs. 1 knüpft inhaltlich an die Regelung in § 36 GG an. Angesichts der relativierten Bedeutung des Heimatscheins, kann neu auf die unbedingte Hinterlegung der Heimatscheine verzichtet werden. Den Gemeinden steht es offen, sich bei der Anmeldung zur Niederlassung mit dem Vorweisen des Heimatscheins zu begnügen.

Abs. 2: Weiterhin können die Gemeinden jedoch die Hinterlegung verlangen. Vorbehalten bleiben internationale Übereinkommen, ohne dass dies ausdrücklich festzuhalten wäre.

§ 6. d. Auskunftspflicht

Abs. 1 entspricht inhaltlich der geltenden Regelung in § 33 GG. Die Auskunftspflicht erstreckt sich auf die im Einwohnerregister erfassten Daten, die sich aus den Bestimmungen über die Führung des Einwohnerregisters ergeben. Satz 2 hält neu im Sinne der Rechtssicherheit fest, dass auch bei umstrittener Meldepflicht die (mutmasslich) Meldepflichtigen die zur Klärung der Meldepflicht erforderlichen Auskünfte zu erteilen haben (vgl. § 7 Abs. 2 lit. b VRG, LS 175.2). Dabei wird die umstrittene Frage, ob bei strittiger Meldepflicht eine Auskunftspflicht besteht oder nicht, im Sinne der Rechtssicherheit im öffentlichen Interesse ausdrücklich geklärt.

Abs. 2: Beispielhaft und nicht abschliessend werden neu auch Identitätsausweise sowie die Bescheinigung der Staatsangehörigkeit als Nachweismittel aufgezählt. Aus Sicht des Datenschutzbeauftragten gab die Bestimmung in der Vernehmlassung zu keinen Bemerkungen Anlass. Da die Einwohnerkontrollen den Zivilstand bescheinigen, müssen sie diesen abklären können. Sie haben zurzeit keine Möglichkeit, dies durch Zugriff auf andere Datenbanken zu tun. Zudem sind ausländische Staatsangehörige nicht unbedingt in Infostar registriert, wenn sie in der Schweiz wohnen.

Lit. d und e dienen insbesondere der Zuweisung des bundesrechtlich vorgegebenen Wohnungsidentifikators und unterstützen die Gemeinden bei der korrekten Führung ihrer Register. Lit. f dient der Bescheinigung der Niederlassung in einer anderen Gemeinde, wenn sich die meldepflichtige Person dort zum Aufenthalt meldet.

§ 7. e. Verletzung der Melde- oder Auskunftspflicht

Die Möglichkeit, bei Dritten Auskünfte einzuholen, wird neu auf die im Regelungsauftrag nach Art. 12 RHG genannten Stellen ausgedehnt.

§ 8. Meldepflichten Dritter

Abs. 1 regelt – einfacher als in § 33a GG – die Drittmeldepflicht. Die meldepflichtigen Angaben werden etwas ausgedehnt (lit. d und e). Auf die Meldung bloss hilfreicher Daten wird in Berücksichtigung der Vernehmlassung verzichtet (Wegzugsort und Arbeitgeber) und dem Bedürfnis der Praxis zur Meldung des Zuzugs- statt des Wegzugsortes Rechnung getragen. Je nach Staatsangehörigkeit gelten unterschiedliche fremdenpolizeiliche Erfordernisse. Die Angabe der Staatsangehörigkeit und des Zuzugsorts ermöglichen es der Einwohnerkontrolle, Neuzugezogenen in einem mitzuteilen, welche Dokumente bei der melde- und allenfalls fremdenpolizeilichen Anmeldung vorzulegen sind. So können verwaltungsökonomische Abläufe angeboten und mehrmaliges Vorsprechen auf dem Amt vermieden werden. Mit der Angabe des Geburtsdatums werden Verwechslungen mit gleichnamigen Personen vermieden.

Abs. 2 ist neu und entlastet Drittmeldepflichtige von unnötigen Meldungen. Werden Logisnehmende ausnahmsweise persönlich meldepflichtig, sind deren Logisgeber als Kost und Logis anbietende Beherbergungsbetriebe drittmeldepflichtig. Dies muss nicht ausdrücklich festgehalten werden.

Abs. 3: Auf Anregung des Datenschutzbeauftragten ist zu regeln, ob Nutzungsberechtigte verpflichtet sind, die sie in Abs. 1 betreffenden Angaben den Vermietenden und Logisgebenden zu melden oder nicht. Eine solche Pflicht besteht dort, wo die Angaben voraussetzungslos zu melden sind. Anzumerken bleibt, dass die Staatsangehörigkeit bereits im Rahmen von Mustermietverträgen erfasst wird.

§ 9. Meldung von Eigentumsänderungen

Die Bestimmung entspricht inhaltlich der geltenden Regelung in § 37e GG. Früher wurden Handänderungen im Amtsblatt veröffentlicht. Die Einwohnerkontrollen konnten gestützt darauf kontrollieren, ob eine Handänderung eine Änderung bei der Niederlassung oder beim Aufenthalt nach sich zog. Seit der Kanton die Publikation von Handänderungen im Amtsblatt nicht mehr verlangt, ist diese Kontrollmöglichkeit entfallen und muss durch eine Meldung der Grundbuchämter an die Gemeinden ersetzt werden.

§ 10. Meldefrist

Die Bestimmung entspricht inhaltlich der geltenden Regelung in § 34 Abs. 1 GG und gilt sowohl für die (wiederholte) persönliche Meldepflicht als auch für die Drittmeldepflicht.

C. Einwohnerregister

§ 11. Zuständigkeit und Inhalt

Abs. 1 knüpft an die geltende Regelung in § 37a GG an. Erforderliche Weisungen zur Führung des Einwohnerregisters können aufgrund der Aufsichtsregelungen in §§ 29 und 30 erlassen werden. Die Vorgaben des Registerharmonisierungsgesetzes gelten von Bundesrecht wegen.

Abs. 2 lit. a und c entsprechen der vervollständigten geltenden Regelung in § 37a Abs. 3 GG. Die Aussenverweisung auf Art. 6 und 7 RHG ist dynamischer Natur. Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage verzichtet wird auf die einheitliche Erfassung der Personalien von obhuts- und sorgeberechtigten Personen, Beiständinnen und Beiständen sowie vorsorgebeauftragten Personen.

Abs. 2 lit. b: Die Einwohnerkontrollen dürfen Wohnungswechsel, Aufenthaltsweise für auswärtigen Aufenthalt und weitere Bescheinigungen nur nach Vorsprache des sorgeberechtigten Elternteils ausstellen. Wird ein Wohnungswechsel ohne Wissen des sorgeberechtigten Elternteils vorgenommen, kann dies beispielsweise zu falschen Auszahlungen von Unterstützungsbeiträgen führen. Die Gemeinden bedürfen Informationen über das Sorgerecht auch im Zusammenhang mit Abmeldungen ins Ausland und Anträgen für Ausweise. Das gleiche Anliegen besteht in Zusammenhang mit Abmeldungen und der Herausgabe von Dokumenten. Die Erfassung dieses Merkmals liegt im Übrigen im verwaltungsökonomischen Interesse, da sonst damit zu rechnen bleibt, dass verschiedene Verwaltungsstellen in der Praxis solche Merkmale eigenständig und gestützt auf eigene Regelungen uneinheitlich führen und mit erheblichem Mehraufwand erheben werden. Die Erfassung dieses Merkmals kommt demnach auch dem Grundsatz der Datenrichtigkeit entgegen und ist aus datenschützerischer Sicht kohärent mit den vorgesehenen Nebenänderungen. Da in der Praxis Minderjährige im Einwohnerregister mit eigenem Blatt geführt werden, erweist sich die Erfassung von Sorgerechtsregelungen bei den Kindern als zweckmässig und der Meldevorgang lässt sich auf eine Meldung beschränken. Anzumerken bleibt, dass die Einwohnerregister dieses Merkmal nur unvollständig enthalten werden, weil eine vollständige Nacherfassung unverhältnismässig wäre und entsprechende Meldepflichten nicht in allen Kantonen bestehen. Für die Ausstellung von Ausweisen sind zudem die bundesrechtlichen Anforderungen gemäss Ausweisgesetz zu befolgen.

Abs. 3: Der Regierungsrat erhält die Befugnis, weitere Merkmale und Identifikatoren festzulegen, die von den Gemeinden zu führen sind. Solche Daten müssen für die Erfüllung einer kantonalen Aufgabe notwendig sein. Gesetzesvertretende Verordnungen sind nach Art. 38 KV

zulässig. Die wichtigsten der im Register zurzeit absehbar zu führenden Merkmale sind in Abs. 2 lit. a und b umschrieben und die Delegationsmaterie ist nach Abs. 3 bestimmt und beschränkt.

Abs. 4: Die Gemeinden werden ermächtigt, weitere im Einwohnerregister zu führende Merkmale in ihrem Recht festzulegen, wenn dies zur Erfüllung einer Gemeindeaufgabe notwendig ist. Mit dem Begriff Erlass wird Bezug genommen auf § 4 Abs. 2 und 3 revGG gemäss Vorlage 4974.

§ 12. Information in der Gemeinde

Es wird an die geltende Regelung in § 37a Abs. 4 GG angeknüpft und der Regelungsauftrag des Bundes ausgeführt (Art. 8 Abs. 2 RHG). Die Informationen dienen der Bestimmung und Nachführung der Wohnungsidentifikatoren. Im Sinne koordinierter verwaltungsökonomischer Abläufe wird im Weiteren auch der umgekehrte Informationsfluss vorgegeben und ausdrücklich auf die öffentlichen und privaten Aufgabenträger der industriellen Werke Bezug genommen, um Sinn und Zweck der bundesrechtlichen Vorgabe zu verdeutlichen und ein Anliegen aus der Vernehmlassung aufzunehmen. Im Übrigen liegt die Regelung des innerkommunalen Bezugs von Daten aus dem Einwohnerregister im Kompetenzbereich der Gemeinden.

§ 13. Wohnungsnummern

a. Aufgaben der Gemeinden

Die Bestimmung entspricht der geltenden Regelung in § 37c Abs. 1–3 GG. Die amtliche Wohnungsnummer, die der Bestimmung und Nachführung des Wohnungsidentifikators dient, wurde im Kanton Zürich gestützt auf Art. 8 Abs. 3 RHG mit der Umsetzung des Registerharmonisierungsgesetzes eingeführt. Die Regelungen über die Wohnungsnummern in §§ 13 und 14 sind daher auch Regelungsgegenstände des Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister, wenn auch die Gemeinden in der Praxis ihre Aufgaben den Bauämtern zugewiesen haben. Dies ist auch weiterhin zulässig. Allenfalls erforderliche Weisungen zur Aufgabenerfüllung der Gemeinden können aufgrund der Aufsichtsregelungen in §§ 29 und 30 erlassen werden.

§ 14. b. Pflichten der Grundeigentümer und Liegenschaftsverwaltungen

Die Bestimmung entspricht inhaltlich der geltenden Regelung in § 37d Abs. 1 und 2 GG und regelt die allgemeinen Pflichten der Grundeigentümerinnen und -eigentümer in Zusammenhang mit der amtlichen Wohnungsnummer. Diese wurde im Kanton Zürich mit der Umsetzung des Registerharmonisierungsgesetzes eingeführt, um die bundesrechtlich vorgegebene Wohnungsidentifikation gewährleisten zu können.

Konform mit dem Gesetzgebungskonzept wird am Wohnungsausweis festgehalten (vgl. RRB Nr. 942/2013). Die Verpflichtung der Grundeigentümerinnen und -eigentümer sowie Liegenschaftsverwaltungen zur Aushändigung eines Wohnungsausweises nach Abs. 2 dient der Drittmeldepflicht in § 8 und liegt im öffentlichen Interesse eines einwandfrei funktionierenden Meldewesens. Da bei der Erfüllung der persönlichen Meldepflicht der Mietvertrag neu nicht mehr zwingend vorzuweisen ist (vgl. § 6 Abs. 2 lit. d und § 33 Abs. 2 und 3 GG), sind die für eine sichere Zuordnung der Personen zu der von ihnen bewohnten Wohnung notwendigen Angaben seitens der Vermietenden auf einem besonderen Dokument, dem Wohnungsausweis, einzutragen und das Dokument Mietenden beim Abschluss des Mietvertrages auszuhändigen. Zusätzlich soll wie bisher die amtliche Wohnungsnummer auch im Mietvertrag eingetragen werden (Abs. 2). Mit Letzterem wird sichergestellt, dass eine Mieterin oder ein Mieter bei der Einwohnerkontrolle auch dann die notwendigen Angaben zur amtlichen Wohnungsnummer machen kann, wenn der Wohnungsausweis, weil er beispielsweise verloren gegangen ist, nicht zur Verfügung steht. Auf die bisherige – auf Art. 8 Abs. 4 RHG gestützte – Regelung einer physischen Nummerierung im Fall der Ersatzvornahme kann verzichtet werden. Für solche Fälle stehen die allgemeinen gemeinderechtlichen Aufsichtsmittel zur Verfügung (sowie §§ 29 ff. VRG). Die Vorlage des Mietvertrags erübrigt sich, wenn die von der Vermieterin oder vom Vermieter gelieferten Daten vollständig sind und mit den Mieterangaben bei der Anmeldung übereinstimmen.

§ 15. Elektronische Meldungen

Abs. 1: Bis heute werden die Meldungen von Vermietenden mehrheitlich umständlich in Papierform zugestellt. Neu sollen sie ihre Meldungen auf elektronischem Weg übermitteln können. Mit Abs. 1 werden die Gemeinden unmittelbar verpflichtet, den Vermietenden die Meldung in elektronischer Form zu ermöglichen (E-Meldung nach eCH-Standard-0112 des Vereins eCH). Entsprechende Pilotversuche mit Beteiligung Zürcher Gemeinden haben sich als erfolgversprechend erwiesen. Damit wird auch den Erfordernissen des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen Rechnung getragen.

Abs. 2: Aufgrund der grossen Mobilität der Meldepflichtigen und zur Vereinfachung der Meldeabläufe besteht in der Praxis ebenso ein ausgewiesener Bedarf für Umzugsmeldungen in elektronischer Form (E-Umzugsmeldung). Aus Sicht der Praxis und des Verbandes Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) ist daher eine schweizweite Koordination der Meldeabläufe erwünscht. 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 so weit als möglich zu unterstützen. Mit Abs. 2 werden die Empfehlungen des Projekts A1.12 (Massnahme 10 «Gesetze in den Kantonen») umgesetzt, in den kantonalen Meldegesetzen u. a. dafür zu sorgen, eine Bestimmung einzuführen, wonach die Einwohnerdienste die Authentifizierung (Zugangs- und Rechtekontrolle des Systembenutzers) bei einer An- und Abmeldung ausdrücklich elektronisch gewährleisten müssen. Im Weiteren schafft der Kanton für Gemeinden und Entwickler solcher Instrumente eine gewisse Investitionssicherheit. Es kann darauf vertraut werden, dass diese Instrumente flächendeckend angeboten werden müssen, wenn diese praxisreif vorliegen. Daneben bleibt eine An- und Abmeldung am Schalter der Einwohnerkontrollen weiterhin möglich, wenn auch grundsätzlich die Form einer E-Umzugsmeldung anzustreben bleibt.

Abs. 3: Mit der Delegationsgrundlage für eine Verordnung des Regierungsrates zur Umsetzung der Bestimmung über elektronische Meldungen kann u. a. hinreichend Spielraum geschaffen werden, um einen geeigneten Zeitrahmen für die Gemeinden zu bestimmen, ihr Angebot für eine E-Umzugsmeldung ausbauen zu müssen und die näheren Vorgaben für die Umsetzung festzulegen (beispielsweise die Bestimmung von Systemvoraussetzungen aufseiten der Gemeinden oder eine gesetzesvertretende Verankerung der AHV-Nummer als Authentifizierungsgrundlage, vgl. Art. 50e Abs. 3 AHVG, SR 831.10). Ein anerkannter technischer Standard bildet beispielsweise der – für die E-Drittmeldung entwickelte – eCH-Standard-0112 des Vereins eCH (zur Einhaltung solcher Standards vgl. RRB Nr. 559/2009).

§ 16. Bekanntgabe von Daten

a. Grundsatz

Die Datenbekanntgabe richtet sich im Grundsatz für §§ 17–19 nach den einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes und der Verordnung über die Information und den Datenschutz. Diese Aussenverweisung sorgt für eine kohärente Rechtsordnung, die infolge ihrer dynamischen Natur – anders als mit der geltenden Wiederholung (vgl. die entstandene Differenz zwischen § 38 lit. c GG im Verhältnis zu § 16 Abs. 1 lit. c IDG) – auch künftige Änderungen dieser Bestimmungen mit umfassen wird. Die Regelung kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn eine Verwaltungseinheit der Gemeinde weder Zugang zu einem Abrufverfahren nach § 17 hat, noch als KEP-Bezüger nach § 23 legitimiert ist. Die Verwaltungseinheit kann dann von der Einwohnerkontrolle wie bisher beispielsweise Personendaten im Einzelfall abfragen (nach § 16 Abs. 2 IDG). Eine ausdrückliche Wiederholung dieser Rechtsgrundlage ist nicht notwendig.

§ 17. b. an öffentliche Organe im Abrufverfahren

Die Bestimmung schafft eine gesetzliche Grundlage für ein gemeindeeigenes elektronisches Abrufverfahren. Die Ausgestaltung desselben bleibt den Gemeinden vorbehalten. Nach § 16 kommen die grundsätzlichen Voraussetzungen der Datenbekanntgabe zur Anwendung. Wird ein solches Abrufverfahren eingerichtet, bleiben Einzelabfragen aus dem Einwohnerregister nach § 16 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 IDG weiterhin möglich.

§ 18. c. einer Person an Private

Die Bestimmung entspricht inhaltlich der geltenden Regelung in § 39 Abs. 1 und 2 GG. Sie stellt eine rechtliche Bestimmung im Sinne von §§ 16 und 17 Abs. 1 lit. a IDG dar, die zur Bekanntgabe von Personendaten bzw. besonderen Personendaten ermächtigt. Die Regelung ist offen für gemeindeeigene Regelungen, bei Bedarf auch Privaten unter bestimmten Voraussetzungen die hier erwähnten Daten im elektronischen Abrufverfahren nach § 17 zugänglich zu machen (§ 3 Abs. 1 lit. c IDG). Einschränkungen der Datenbekanntgabe an Dritte sind im Einzelfall bei einem überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesse zulässig gestützt auf § 23 IDG. Betroffenen Personen steht es offen, die Bekanntgabe ihre Personendaten an Private nach § 22 IDG sperren zu lassen.

§ 19. d. mehrerer Personen an Private

Die Bestimmung entspricht inhaltlich der geltenden Regelung in § 39 Abs. 3 GG, wird jedoch neu in einer eigenen Bestimmung gegliedert.

§ 20. Datenaustausch bei Umzug

Die Bestimmung ersetzt die geltende Regelung in § 39c GG und dient der Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben. Zur elektronischen Umzugsmeldung vgl. § 15 Abs. 2.

§ 21. Datenlieferung an den Bund

Infolge der Schaffung gesetzlicher Grundlagen für eine kantonale Einwohnerdatenplattform können die geltenden Regelungen über die Datenlieferung der Gemeinden an übergeordnete Stellen von Kanton und Bund in §§ 39d–39f GG auf eine Regelung über die Datenlieferung an das Bundesamt für Statistik beschränkt werden. Um eine Datenlieferung aus der KEP ohne gesetzliche Änderung für die Zukunft nicht zu verunmöglichen, schafft Abs. 2 den dafür notwendigen, flexiblen Regelungsrahmen.

D. Kantonale Einwohnerdatenplattform

§ 22. Allgemeines

Die KEP enthält sämtliche Merkmale, welche die Einwohnerkontrollen aufgrund von § 11 Abs. 2 enthalten. Die automatische Aufnahme der Merkmale gemäss § 11 Abs. 3 ist insofern angezeigt und gerechtfertigt, als jene Merkmale gerade im Hinblick auf die Erfüllung kantonaler Aufgaben in die Einwohnerkontrollen aufgenommen werden (vgl. Erläuterungen zu § 11).

Die Merkmale betreffend Stimmberechtigung (lit. a–c) werden bereits heute von verschiedenen Stellen benötigt. Zu denken ist beispielsweise an die Rechtsmittelinstanzen bei Stimmrechtsbeschwerden. Sie sind überdies im Hinblick auf eine allfällige Einführung von E-Voting unerlässlich. Wie die übrigen Daten stammen auch die grundsätzlichen Angaben zur Stimmberechtigung aus den Einwohnerregistern (vgl. Art. 6 Bst. t RHG). Im Übrigen bestehen aber keine kantonalen Vorschriften an die Gemeinden, wie sie die Stimmregister genau zu führen haben. So werden die in lit. a–c verlangten Merkmale nicht zwingend (als eigenständige Merkmale) im Einwohnerregister geführt, sondern ergeben sich zuweilen aus einer Kombination anderer Merkmale, die auch aus eigenständigen Registern stammen können. So leitet sich die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Stimm- und Wahlkreis in einer politischen Gemeinde beispielsweise aus der allgemeinen Stimmberechtigung (Schweizerische Staatsangehörigkeit, Volljährigkeit, politischer Wohnsitz, Fehlen eines Stimmrechtsausschlusses) sowie der Adresse des Stimmberechtigten ab. Benötigt werden sämtliche Stimm- und Wahlrechte einer Person unabhängig vom Themenbereich oder vom Gebiet, in welchem eine Abstimmung oder Wahl stattfindet. Zu melden sind so beispielsweise auf kommunaler Ebene in thematischer Hinsicht nicht nur die Stimmberechtigung in der politischen Gemeinde, sondern auch jene in der Schul- und Kirchgemeinde. In örtlicher Hinsicht erfasst die Stimmberechtigung in einer Gemeinde nicht nur jene im (gesamten) Gemeindegebiet, sondern auch allfällige Stimmberechtigungen in Stimm- und Wahlkreisen (vgl. § 17 Abs. 1 in Verbindung mit § 43 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161]) sowie die Stimmberechtigung bei gemeindeübergreifenden Wahlen und Abstimmungen wie beispielsweise in Zweckverbänden (Art. 83 KV) und Betreibungs-kreisen (§ 7 EG SchKG, LS 281). Gleiches gilt in Bezug auf die Stimmberechtigung im Kanton, die in thematischer Hinsicht etwa auch die kirchlichen Synodalwahlen sowie in örtlicher Hinsicht die Stimmberechtigungen in den Bezirken und Wahlkreisen nach § 86 GPR umfasst.

Die Datenhaltung in der KEP wird im Sinne von § 5 Abs. 3 IDG auf zehn Jahre beschränkt. Zudem wird der Beginn des Fristenlaufs definiert. Von § 22 Abs. 2 nicht betroffen ist die Aufbewahrung und Archivierung der Daten in den kommunalen Einwohnerregistern bzw. Archiven.

Das Bundesrecht stellt es den Gemeinden heute frei, die Einwohnerregister manuell oder elektronisch zu führen. In der Praxis erfolgt die Registerführung fast ausschliesslich elektronisch. Da die KEP nur funktionieren kann, wenn die Gemeinden die Daten dem Kanton über eine elektronische Schnittstelle zur Verfügung stellen, wird in § 22 Abs. 3 eine entsprechende Pflicht ausdrücklich festgelegt. Der Kanton errichtet eine elektronische Schnittstelle zu den kantonalen Einwohnerkontrollen, über die diese die Daten und deren Änderungen dem Kanton melden.

§ 23. Datenbekanntgabe

a. Bezüger

Abs. 1: Die Bestimmung definiert die öffentlichen Organe, die Daten aus der KEP beziehen können, in Anlehnung an die Begrifflichkeit von § 3 IDG. Auf diese Weise kann nur Daten beziehen, wer bei deren weiteren Nutzung dem IDG untersteht. Gleichzeitig ermöglicht die Anlehnung an das IDG eine sachgerechte Vereinheitlichung der verwendeten Begriffe und bei Auslegungsfragen den Rückgriff auf Literatur und Rechtsprechung.

Bezugsberechtigt sind ausschliesslich Organe, die bereits heute im Rahmen der Amtshilfe Daten aus den kommunalen Einwohnerkontrollen beziehen können (vgl. § 38a GG). Der Kreis der Datenbezüger wird mit anderen Worten nicht ausgedehnt. Umgekehrt steht ein Datenbezug aus der KEP nicht allen öffentlichen Organe zur Verfügung, die dem IDG unterstehen. Die Gemeinden sind beispielsweise selber für den gemeindeinternen Datenaustausch zuständig. Eine weiter gehende Berechtigung oder Verpflichtung der Gemeinden zum Bezug von Daten aus der KEP wurde auch in der Vernehmlassung nicht gefordert. Aus den gleichen Überlegungen wird für jene Fälle auf ein Bezugsrecht aus der KEP verzichtet, in denen eine Gemeinde eine Organisation oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betraut. Anders präsentiert sich die Lage dort, wo Zivilstands- und Betreibungsämter sowie Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden überkommunal organisiert sind und deshalb Zugriff auf die Daten der Einwohnerkontrollen mehrerer Gemeinden haben müssen (vgl. Abs. 1 lit. a).

Abs. 2: Im Interesse einer sinnvollen Entlastung der Gemeinden werden die Datenbezüger gemäss Abs. 1 lit. a und b verpflichtet, die erforderlichen Daten künftig aus der KEP und nicht mehr von den Gemeinden zu beziehen. Die Datenbezüger gemäss lit. a sind zum Bezug aus der KEP jedoch nur verpflichtet, wenn sie überkommunal organisiert sind. Deckt demgegenüber ein Betreuungskreis das Gebiet lediglich einer Gemeinde ab oder ist das Gebiet einer Gemeinde in mehrere Betreuungskreise aufgeteilt, können diese Betreibungsämter die benötigten Daten auch unmittelbar von ihrer Gemeinde beziehen. Für die dritte Kategorie von Datenbezügern (vgl. Abs. 1 lit. c) wird aus Gründen der Verhältnismässigkeit von einer Bezugspflicht abgesehen. Die betroffenen Organe erfüllen öffentliche Aufgaben zuweilen nur während einer beschränkten Zeit, sodass ein zwangsweiser Anschluss an die KEP aufgrund des damit verbundenen administrativen Aufwands nicht immer verhältnismässig ist.

Die Daten stehen sowohl für die Erfüllung administrativer (personenbezogener) wie auch statistischer (nicht personenbezogener) Aufgaben zur Verfügung.

Abs. 3: Es wird klargestellt, dass die in der KEP gesammelten Daten nicht allein aufgrund ihrer elektronischen Bearbeitung bzw. Bekanntgabe oder ihrer Verknüpfungsmöglichkeit gesamthaft zu besonderen Personendaten werden, sodass alle Datenbezüger in der Verordnung genannt werden müssten. Die Pflicht zur Nennung der Datenbezüge in der Verordnung beschränkt sich vielmehr auf Daten, bei denen im Sinne von § 3 IDG allein wegen ihrer Bedeutung eine besondere Gefahr für eine Persönlichkeitsverletzung besteht. Die Bezeichnung auf Verordnungsstufe gewährleistet einerseits die Erkennbarkeit der Datenbearbeitung für die betroffenen Personen (Publikation in der Gesetzessammlung) und andererseits die Anfechtbarkeit (abstrakte Normenkontrolle). Hingegen bildet die Bestimmung keine Delegationsnorm in dem Sinne, dass der Regierungsrat auf Verordnungsstufe neue Berechtigungen für die Bearbeitung von besonderen Personendaten schaffen könnte. Vielmehr gilt gestützt auf § 25 auch hier, dass das betroffene Organ aufgrund der Fachgesetzgebung über eine rechtliche Grundlage zur Bearbeitung besonderer Personendaten nach § 8 Abs. 2 IDG verfügen muss. Dazu sowie zur Liste aller Datenbezüger und der von ihnen bezogenen Datenkategorien siehe auch Kapitel 1.2.5 hiervoor.

Abs. 5: Die Protokollierung der Datenbekanntgabe ermöglicht die Kontrolle der korrekten Datennutzung durch die Datenbezüger. Die Art der Auswertung ist auf Verordnungsstufe zu regeln.

§ 24. b. Datenverknüpfung

Das Bundesrecht verlangt für jede systematische Verwendung der AHV-Nummer eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn (Art. 50e Abs. 1 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, SR 831.10). Bei Datenbezügern, welche die AHV-Nummer aufgrund einer spezialgesetzlichen Regelung selbst verwenden dürfen, ist eine Verknüpfung der Daten zwischen der KEP und dem Register des Bezügers (Drittregister) über die AHV-Nummer ohne Weiteres möglich. In den anderen Fällen gewährleistet die vorgesehene Bestimmung, dass die Personen im Drittregister eindeutig und einfach den Personen in der KEP zugeordnet und Änderungen in den kommunalen Einwohnerkontrollen automatisch den Drittregistern gemeldet werden können. Gleichzeitig verhindert die Bestimmung, dass die Datenbezüger eine Verknüpfung mit der AHV-Nummer vornehmen können.

§ 25. c. Voraussetzung

Abs. 1: Der Datenbezug aus der KEP wird freigegeben, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass er – unabhängig vom Bezug aus der KEP – über die notwendigen Voraussetzungen verfügt, um die bezogenen Daten weiter zu bearbeiten (vgl. § 8 IDG). Eine darüber hinausgehende Regelung in einem Facherlass, die das Organ ausdrücklich zum Datenbezug aus der KEP ermächtigt, ist nicht erforderlich (vgl. auch Kapitel I.2.5 hiervor).

Das übergeordnete Recht gibt vor, dass sich die Datenbekanntgabe im Einzelfall nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip richten muss. Entsprechend erhält jedes Organ nur zu jenen Daten Zugang, die es zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben tatsächlich benötigt. Gleichermassen wird die Art des Datenzugriffs im Einzelfall (Abrufverfahren oder Meldeverfahren) davon abhängig sein, was für die Aufgabenerfüllung notwendig ist.

Jedes Organ, das Daten aus der KEP beziehen will, wird in seinem Antrag Ausführungen zu diesen Zugangsvoraussetzungen und -modalitäten machen müssen, sodass die Direktion die Angaben überprüfen und einen Zugriff einrichten kann.

Abs. 2: Die bezugsberechtigten Organe sind verpflichtet, Änderungen in den Zugriffsvoraussetzungen gemäss Abs. 1 mitzuteilen. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass ein bestehendes Zugriffsrecht veränderten rechtlichen Grundlagen angepasst wird. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn die Fachgesetzgebung einem Organ andere Aufgaben oder Berechtigungen zuweist und dieses deshalb die bisher aus der KEP bezogenen Daten nicht oder nicht mehr im gleichen Umfang benötigt.

Im Übrigen unterstehen alle bezugsberechtigten Organe definitionsgemäss der Datenschutzgesetzgebung und damit auch § 7 IDG. Dies bedeutet, dass die Datenbezüger technische und organisatorische Massnahmen für die Informationssicherheit innerhalb ihres Verantwortungsbereichs erlassen müssen.

§ 26. d. Beschränkung

Der Regierungsrat hat auf Verordnungsstufe mit geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass den einzelnen Organen der Zugriff auf die Daten der KEP nur im Rahmen des Notwendigen eingeräumt wird und die Organe den Zugriff nur im notwendigen Ausmass in Anspruch nehmen (Verhältnismässigkeitsgrundsatz). Zwingend sind beispielsweise Regelungen zur Auswertung der Protokolle gemäss § 23 Abs. 5. Darüber hinaus sind beim Erlass der Vollzugsverordnung weiter gehende Massnahmen zu prüfen, wie beispielsweise eine Begrenzung der Anzahl der Zugriffe oder der zugriffsberechtigten Personen eines Organs sowie die Festlegung einer Mindestzahl an Datenbezügen, um ein Zugriffsrecht zu rechtfertigen.

§ 27. Kostenträger

Die Kosten der KEP betragen nach gegenwärtiger Schätzung im ersten Jahr rund 2,5 Mio. Franken und in den nachfolgenden vier Jahren knapp 1,5 Mio. Franken (weiterführend Kapitel I.5 hiervor).

Wenngleich sowohl kantonale wie auch interkommunale Organe als Datenbezüger von der KEP profitieren (vgl. § 23 Abs. 1), werden die Investitions- und Betriebskosten vom Kanton getragen. Die Gemeinden tragen ausschliesslich die Kosten, die sich für die Anpassung ihrer Systeme zwecks Anbindung an die elektronische Schnittstelle des Kantons ergeben.

Auf eine verursachergerechte Kostenverteilung zwischen den kantonalen Organen wird verzichtet. Eine solche bringt den Steuerzahlenden letztlich keine Vorteile und verursacht einen nicht unerheblichen Aufwand bei Verrechnung und Budgetierung. Dieser Aufwand ist allein mit der verbesserten Kostentransparenz nicht zu rechtfertigen.

Im Rahmen von § 38a GG stellen die Einwohnerkontrollen den kantonalen Organen die Daten bereits heute in den allermeisten Fällen unentgeltlich zur Verfügung. Zudem führt die Einführung der KEP auch seitens der Gemeinden zu einer Entlastung, da die telefonische oder schriftliche Auskunftserteilung an die Datenbezüger stark abnehmen wird. Direkte Anfragen bei der Gemeinde durch die Behörden und Verwaltung des Kantons sind nur noch in wenigen Ausnahmefällen notwendig (beispielsweise für Abklärungen bei widersprüchlichen Informationen). Aus diesem Grund wird die unentgeltliche Meldepflicht der Gemeinden weitergeführt.

§ 28. Datenabgleich

In den Einwohnerregistern wird jede Person von Bundesrecht wegen einem bestimmten Gebäude bzw. einer bestimmten Wohnung zugeordnet (Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren gemäss Art. 6 RHG). Die gleichen Identifikatoren werden auch im kantonalen Gebäude- und Wohnungsregister geführt (Art. 5 Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister, SR 431.841).

Die Daten beider Register werden von Bund und Kanton gleichermaßen für statistische wie auch administrative Aufgaben benötigt. Zu diesem Zweck werden die Daten aus beiden Registern etwa zur gleichen Zeit an das Bundesamt für Statistik gesandt. Sowohl die Datenschutzgesetzgebung wie auch die Interessen an einer korrekten Aufgabenerfüllung gebieten, dass die Daten in ihrem Schnittbereich übereinstimmen.

Zu diesem Zweck bedarf der Kanton der Möglichkeit, die Daten in der KEP und dem GWR auf Übereinstimmung zu prüfen, um anschliessend bei Bedarf die notwendigen Bereinigungen veranlassen zu können. Eine solche kann etwa notwendig sein, wenn ein kommunales Bauamt aufgrund eines Umbaus eine Wohnung im kantonalen Gebäuderegister löscht, in der Einwohnerkontrolle jemand aber immer noch für diese nicht mehr bestehende Wohnung gemeldet ist. Hier gilt es, die unterschiedlichen Angaben in den Registern abzugleichen.

Zur Korrektur widersprüchlicher oder fehlerhafter Daten kann die Direktion oder die Aufsichtsinstanz im Bereich GWR die betroffenen Gemeinden aufsichtsrechtlich anweisen, Mängeln nachzugehen und diese zu korrigieren.

E. Vollzugsorgane des Kantons

§ 29. Direktion

Abs. 1: Die Fachaufsicht dient den Gemeinden, Dritten und den Verbänden als Kompetenz- und Auskunftsstelle. Sie soll die verbliebenen Aufgaben der Koordinationsstelle, die Betriebsstelle der KEP und die im Gemeindeamt bestehende Fachstelle Infostar, insbesondere deren technische Unterstützung, unter einem Dach vereinen. Die ausdrücklich vorgesehene Fachaufsicht stiess in der Vernehmlassung bei Gemeinden und Verbänden auf breite Unterstützung. Sie kann sich der allgemeinen Aufsichtsmittel gemäss den entsprechenden Bestimmungen des Gemeindegesetzes bedienen (vgl. § 148 GG bzw. § 180 revGG gemäss Vorlage 4974). Zu denken ist beispielsweise an Vorgaben zur Vereinheitlichung von verwendeten Standards, um den Anschluss an die kantonale Schnittstelle zu gewährleisten.

Abs. 2: Der Kanton beaufsichtigt die kommunalen Aufgabenträger sowohl aus staatsrechtlicher als auch aus fachlicher Sicht. Für die Fachaufsicht sind in der Regel gestützt auf die Sachgesetzgebung die einzelnen Direktionen zuständig. Für das Meldewesen und die Einwohnerregister der Gemeinden ist auf kantonaler Ebene aufgrund der allgemeinen Fachzuständigkeit im Gemeindewesen überwiegend die Direktion der Justiz und des Innern zuständig (parallel zur bestehenden allgemeinen Staatsaufsicht). Der Regierungsrat wird im Rahmen der Verordnungsgebung diejenige Verwaltungseinheit bezeichnen, die innerhalb der Direktion der Justiz und des Innern für die Erledigung der Fachaufsicht zuständig sein wird. Die Unterstützung und Beratung der Gemeinden und Dritten im Melde- und Einwohnerregisterwesen entsprechen einem Bedürfnis der Praxis. Das Gemeindeamt der Direktion der Justiz und des Innern sieht sich immer wieder mit Anfragen der Gemeinden und Dritter konfrontiert, verfügte für deren Beantwortung bis anhin jedoch – aufgrund einer fehlenden Delegationsgrundlage – nicht über die dafür notwendige Sachzuständigkeit. Der Kanton kann beispielsweise die Entwicklung und Umsetzung der E-Umzugsmeldung unterstützen (vgl. § 15 Abs. 2).

§ 30. Koordinationsstelle

Die Kantone haben nach Art. 9 RHG eine Amtsstelle zu bestimmen, die für die Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Registerharmonisierung zuständig ist. Die Einführung und Umsetzung der Registerharmonisierung sind abgeschlossen. Es verbleiben die koordinativen Daueraufgaben zwischen Kanton, Einwohnerkontrollen der Gemeinden und Bund. Koordination, Fachaufsicht und Führung der KEP werden aufgrund der gegebenen Sachnähe nach § 29 durch dieselbe kantonale Stelle ausgeübt.

Abs. 1 regelt die Aufgaben der Koordinationsstelle beim Datenaustausch mit ausserkantonalen Stellen sowie bei Aufbau und Betrieb der KEP. Die Datenlogistik im Rahmen des Datentransports im Zusammenhang mit der KEP wird in den Zuständigkeitsbereich der Baudirektion fallen.

F. Schlussbestimmungen

§ 31. Strafbestimmung

Die Bestimmung knüpft an der geltenden Regelung in § 39g Abs. 1 GG an. Es versteht sich, dass diese Norm mit Augenmass anzuwenden ist. In leichten Fällen kann von der Busse Abstand genommen und als mildere Sanktion beispielsweise ein Verweis erteilt werden. Neu werden Verletzungen der Vorgaben von § 19 Abs. 1 unter Strafe gestellt.

§ 32. Vollzug

Die Bestimmung legt die Grundlage für gesetzvertretende Verordnungen.

Lit. a: Zu denken ist beispielsweise an eine Pflicht zur Eingabe von Änderungen im Einwohnerregister innert einer gewissen Frist. Die Einführung einer solchen Pflicht kann angezeigt sein, falls die Gemeinden bei der Ersterfassung oder Änderung von Daten in den Einwohnerregistern sehr viel Zeit in Anspruch nehmen und den Datenbezüglern auf kommunaler oder kantonaler Ebene dadurch nicht die aktuellen Daten zur Verfügung stehen.

Lit. b: Die Umsetzung der KEP erfordert kantonale Vorgaben zu den Schnittstellen bei den Gemeinden (beispielsweise die Verwendung von eCH-Standards wie sie in den Gemeindesoftware mehrheitlich bereits heute gebräuchlich sind), um den Bezug der Daten aus den Einwohnerregistern zu ermöglichen.

Lit. c: Die Bezugsrechte und -pflichten gemäss § 23 können unverhältnismässig sein, wenn ein bestimmtes Organ beispielsweise nur sehr wenige Datenbezüge benötigt. Ein Verzicht kann in diesen Fällen sowohl aus Sicht des Datenschutzes als auch aufgrund des administrativen Aufwands für die Einrichtung einer Bezugsmöglichkeit angezeigt sein.

§ 33. Übergangsbestimmung

Der Aufbau der KEP und der Anschluss aller Datenbezüglern an diese wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Aus diesem Grund kann die Datenbezugspflicht, wie sie in § 23 Abs. 2 vorgesehen ist, erst greifen, wenn alle Datenbezüglern eine Zugriffsmöglichkeit haben. Hierfür ist eine angemessene Übergangsfrist vorgesehen.

§ 34. Änderung des geltenden Rechts

Die Nebenänderungen werden im Anhang zusammengefasst.

2. Nebenänderungen

2.1 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1)

Die Bestimmungen des Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister treten anstelle des dritten Titels des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926.

2.2 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG, LS 211.1)

§ 118. Direkter Datenzugriff auf Steuerdaten

Abs. 1: Die KEP enthält keine Steuerdaten, weshalb die entsprechenden Abfragen weiterhin bei den Gemeinden erfolgen müssen.

Abs. 2 und 3: Die Schutzmassnahmen gemäss bisherigem § 120 GOG gelten künftig nur noch für die Zugriffe auf Steuerdaten, da für Datenbezüge aus der KEP besondere Bestimmungen erlassen werden.

§ 119. Aufhebung

§ 119 GOG sieht heute für gewisse Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte das Recht vor, durch einen direkten elektronischen Zugriff gewisse Personendaten aus den kommunalen Einwohnerregistern zu erheben. Da es sich bei den genannten Einheiten um Organe handelt, die inskünftig Daten aus der KEP beziehen können und die in den Fach-erlassen hinreichende rechtliche Grundlagen zur weiteren Bearbeitung der Daten haben, kann § 119 GOG aufgehoben werden. Die Bestimmung wird auf jenen Zeitpunkt aufzuheben sein, in dem die KEP voll funktionsfähig ist (vgl. auch § 33 MERG).

§ 120. Aufhebung

§ 120 GOG regelt heute die notwendigen Schutzmassnahmen für den Bezug von Daten gemäss §§ 118 f. GOG. Für die Steuerdaten wird der Regelungsgehalt in § 118 GOG untergebracht. Für die Datenbezüge aus den Einwohnerkontrollen werden die Schutzmassnahmen im Gesetz und in der Ausführungsverordnung für die Datenbezügler einheitlich definiert.

§ 136a. Amtliche Meldepflichten

Da im Einwohnerregister von minderjährigen Personen die Namen und Adressen sorgeberechtigter Personen zu erfassen sind (§ 11 Abs. 2 lit. b), müssen den Einwohnerkontrollen der Gemeinden diese Merkmale von den Gerichten gemeldet werden, soweit diese Regelungen betreffend die elterliche Sorge über minderjährige Personen anordnen. Dies umfasst beispielsweise Anordnungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge nach Art. 298c ZGB oder nach Art. 298 und Art. 315a f. ZGB. Der Begriff Regelungen betreffend die elterliche Sorge in Abs. 1 lehnt sich an den Wortlaut von Art. 133 Abs. 1 ZGB an, wonach das Gericht insbesondere die elterliche Sorge nach den Bestimmungen über die Wirkungen des Kindesverhältnisses regelt. Mit umfasst werden dabei beispielsweise auch Fälle, in denen die Gerichte die elterliche Sorge den Eltern entziehen und die KESB beauftragen, dem Kind eine Vormundin oder einen Vormund zu bestellen, oder

die Fälle, in denen die elterliche Sorge einem Elternteil übertragen wird.

Aus Sicht der Praxis der Einwohnerkontrollen erscheint es als zielführend, wenn die Meldungen bei den Gemeinden vorgenommen werden, in denen die minderjährigen Personen als niedergelassen gemeldet sind. Auf eine zusätzliche Bezugnahme zum Aufenthaltsort der minderjährigen Person kann im Zusammenhang mit Regelungen betreffend die elterliche Sorge verzichtet werden, da diese Meldungen aus Sicht der Praxis der Einwohnerkontrollen für die Aufenthaltsgemeinde von keiner Bedeutung sind. Im Übrigen fehlen den meldepflichtigen Stellen (Zivilstandsämter, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und Gerichte) in den meisten Fällen Informationen über den Aufenthaltsort dieser Personen.

2.3 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 2011 (EG ZGB, LS 230)

§ 56b. Amtliche Meldepflichten

Den Kantonen steht es nach Art. 43a Abs. 3 ZGB ausdrücklich offen, ergänzende kantonale Vorschriften über amtliche Bekanntgabepflichten auf Gesetzesstufe zu verankern (vgl. BBl 2001, S. 1654). Da im Einwohnerregister von minderjährigen Personen die Namen und Adressen sorgeberechtigter Personen zu erfassen sind (§ 11 Abs. 2 lit. b), müssen den Einwohnerkontrollen der Gemeinden diese Merkmale von den Zivilstandsämtern gemeldet werden, soweit diese Sorgerechtsregelungen über minderjährige Personen entgegennehmen und diese gemäss Art. 18a in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 Bst. b^{bis} ZStV beglaubigen (Erklärungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge, vgl. Art. 298a Abs. 4 Satz 1 ZGB und Art. 11b Zivilstandsverordnung [ZStV], SR 211.112.2). Die Formulierung von § 56b EG ZGB orientiert sich an der Wortwahl von Art. 50 Abs. 1 Bst. c^{bis} ZStV.

2.4 Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 (EG KESR, LS 232)

§ 74. Aufhebung

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden beziehen ihre Daten künftig aus der KEP (§ 23 Abs. 1 lit. a). Da die Fachgesetzgebung im Übrigen eine genügende rechtliche Grundlage für die weitere Datenbearbeitung bildet, kann auf die bisherige Regelung in § 74 EG KESR über den Zugriff auf Daten der Einwohnerkontrolle verzichtet werden.

Im Sinne der Ausführungen zu § 33 MERG wird die Aufhebung von § 74 EG KESR fünf Jahre nach Inkrafttreten des MERG erfolgen.

§ 74a. Amtliche Meldepflichten

Da mit dem MERG auf § 74 EG KESR über den Zugriff auf Daten der Einwohnerkontrolle verzichtet werden kann, das Inkrafttreten dieser Aufhebung jedoch im Sinne der Ausführungen zu § 33 erst fünf Jahre nach Inkrafttreten des MERG erfolgen wird, bleibt für die neue Bestimmung über amtliche Meldepflichten der KESB an die Gemeinden ein § 74a KESR einzufügen.

Da im Einwohnerregister von minderjährigen Personen die Namen und Adressen sorgeberechtigter Personen zu erfassen sind (§ 11 Abs. 2 lit. b), müssen den Einwohnerkontrollen der Gemeinden diese Merkmale von den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden gemeldet werden, soweit diese Sorgerechtsregelungen über minderjährige Personen entgegennehmen oder anordnen. Dies umfasst beispielsweise Erklärungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge oder Anordnungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge nach Art. 298a Abs. 4 Satz 2, Art. 298b oder Art. 298d ZGB sowie nach Art. 296 Abs. 3 Satz 3, Art. 297 Abs. 2, Art. 308 Abs. 3 oder Art. 311f. ZGB.

2.5 Polizeigesetz vom 23. April 2007 (LS 550.1)

§ 21. Personenkontrolle und Identitätsfeststellung

Die bisherige Regelung der Gästekontrolle in Beherbergungsbetrieben in § 35 GG enthält neben der Meldepflicht in Satz 1 in den Sätzen 2 und 3 auch polizeirechtliche Erfordernisse, die ins materielle Polizeirecht übergeführt werden.

2.6 Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1)

§ 109a. IV. Steuerregister und Datenaustausch

1. Kommunales Steuerregister

Abs. 3 und 4 enthalten Änderungen der Sachgesetzgebung zur Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage für den Datenbezug aus dem Einwohnerregister der Gemeinde.

Im Namen des Regierungsrates

| | |
|------------------|----------------------|
| Die Präsidentin: | Der Staatsschreiber: |
| Aeppli | Husi |