

Antrag des Regierungsrates vom 11. Dezember 2024

**5997**

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

**(Änderung vom .....; Harmonisierung der Einwohnerregister)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. Dezember 2024,

*beschliesst:*

I. Das Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 11. Mai 2015 wird wie folgt geändert:

§ 1. Dieses Gesetz regelt das Meldewesen der Gemeinden sowie die Führung der Einwohnerregister und der kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP). Gegenstand

§ 1 wird zu § 1 a.

§ 1 b. <sup>1</sup> Die Niederlassung des Kindes richtet sich nach derjenigen der sorgeberechtigten Eltern oder des sorgeberechtigten Elternteils. Niederlassung von Minderjährigen

<sup>2</sup> Haben die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz, richtet sich die Niederlassung nach derjenigen des obhutsberechtigten Elternteils.

<sup>3</sup> In den übrigen Fällen richtet sich die Niederlassung des Kindes nach seinem Aufenthaltsort.

§ 2. Abs. 1 wird aufgehoben.

Abs. 2 unverändert.

Ausstellung von Schriften

§ 3. <sup>1</sup> Persönlich meldepflichtig bei der politischen Gemeinde (Gemeinde) ist, wer

lit. a und b unverändert.

c. den Aufenthalt dort nach Ablauf der Aufenthaltsbewilligung fortsetzt, Persönliche Melde- und Auskunfts-pflichten  
a. Allgemeines

lit. d und e unverändert.

f. die Niederlassung oder den Aufenthalt gemäss lit. a–c aufgibt.

Abs. 2 und 3 unverändert.

- b. Meldepflicht und Bewilligung bei Aufenthalt § 4. <sup>1</sup> Wer sich zum Aufenthalt oder zum fortgesetzten Aufenthalt anmeldet, weist den Aufenthaltsausweis vor.  
<sup>2</sup> Die Aufenthaltsbewilligung wird erteilt:  
a. bei Erwerbstätigkeit: für längstens ein Jahr,  
b. in den übrigen Fällen: für längstens vier Jahre.  
§ 5 wird aufgehoben.
- c. Auskunftspflicht § 6. Abs. 1 unverändert.  
<sup>2</sup> Sie weist die Richtigkeit ihrer Angaben auf Verlangen insbesondere mit folgenden Belegen nach:  
lit. a–e unverändert.  
f. Aufenthaltsausweis.
- d. Verletzung der Melde- oder Auskunftspflicht § 7. <sup>1</sup> Kommt eine Person ihrer Melde- oder Auskunftspflicht nicht nach, sind Arbeitgebende, Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende verpflichtet, der Gemeinde auf Anfrage unentgeltlich Auskünfte zu erteilen.  
<sup>2</sup> Die Gemeinde meldet Personen, deren Niederlassung oder Aufenthalt unbekannt ist, in der Regel innert dreier Monate nach Kenntnisnahme ab. Sie kann in begründeten Fällen auf eine Abmeldung verzichten.
- Meldepflichten Dritter § 8. Abs. 1 und 2 unverändert.  
<sup>3</sup> Die Nutzungsberechtigten sind verpflichtet, den Dritten ihre Angaben wahrheitsgetreu bekannt zu geben.
- Zuständigkeit und Inhalt § 11. Abs. 1 und 2 unverändert.  
<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann in einer Verordnung für weitere Identifikatoren und Merkmale, die zur Erfüllung der kantonalen Aufgaben notwendig sind, die Erfassung im Einwohnerregister vorsehen.  
<sup>4</sup> Die Gemeinden können in einem Gemeindeerlass die Erfassung weiterer Merkmale vorsehen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind. Diese sind nicht Teil des Einwohnerregisters.
- \*Koordinationsbedarf mit Vorlage 5984 (Gesetz über die Bereitstellung von Grundstück- und Gebäudedaten; GBGG)*
- Wohnungsnummern a. Aufgaben der Gemeinden § 13.\* Abs. 1 unverändert.  
Abs. 2 wird aufgehoben.  
Abs. 3 wird zu Abs. 2.

§ 22. <sup>1</sup> Der Kanton betreibt eine KEP. Sie enthält zu den Personen mit Niederlassung und Aufenthalt im Kanton eine Kopie der Identifikatoren und Merkmale nach § 11 Abs. 2 und 3. Allgemeines

lit. a–c werden aufgehoben.

Abs. 2 und 3 unverändert.

*\*\*Koordinationsbedarf mit Vorlage 5923 (Gesetz über die Information und den Datenschutz; IDG)*

§ 23.\*\* <sup>1</sup> 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. Daten-  
bekanntgabe  
a. Bezüger

a. Zivilstands- und Betreibungsämter sowie Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden,

lit. b und c unverändert.

d. kommunale Einwohnerdienste.

<sup>2</sup> Zweckverbände, gemeinsame Anstalten und juristische Personen des Privatrechts nach §§ 73–75 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 können Adressen aus der KEP abrufen.

Abs. 2 und 3 werden zu Abs. 3 und 4.

Abs. 4 wird aufgehoben.

Abs. 5 und 6 unverändert.

§ 24. <sup>1</sup> Der Zugriff auf die KEP setzt einen Zugang des Datenbezügers zum kantonalen Netzwerk voraus. b. Zugriff und  
Bezug

<sup>2</sup> Der Bezug von Daten aus der KEP erfolgt durch Einzelabfragen oder automatisierte Abfragen.

<sup>3</sup> Die Direktion legt die Anforderungen für den Zugriff und den Bezug sowie die technische Umsetzung fest.

§ 28 wird aufgehoben.

### **Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...**

Weitere Merkmale nach § 11 Abs. 4, deren Erfassung nicht in einem Gemeindeerlass vorgesehen ist, dürfen nach dem Inkrafttreten dieser Änderung noch während längstens vier Jahren erfasst werden.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 33/2019 betreffend Zusammenarbeit der Gemeinden im Gesundheitsbereich verbessert erledigt ist.

---

## **Bericht**

### **A. Ausgangslage**

Am 11. Mai 2015 hat der Kantonsrat das Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister erlassen (MERG; LS 142.1). Am 14. Februar 2018 beschloss der Regierungsrat die Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERV; LS 142.11). Die beiden Erlasse regeln unter anderem die Führung der Einwohnerregister durch die Gemeinden; ferner enthalten sie Bestimmungen zur kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP). Die KEP ist im Wesentlichen eine zentrale Kopie der kommunalen Einwohnerregister (§§ 22–28 MERG, §§ 11–16 MERV).

### **B. Ziele und Umsetzung**

Die Teilrevision bezweckt die weitere Harmonisierung der Einwohnerregister. Die Anpassungen modernisieren die gesetzlichen Grundlagen und stellen eine praxisnahe Handhabbarkeit sicher. Einige Bestimmungen sind aufgrund verschiedener Entwicklungen obsolet geworden und werden deshalb aufgehoben. Gleichzeitig wird der Fokus auf die datenschutzrechtliche Konformität und die Effizienz im Verwaltungsvollzug gelegt.

Die Anpassungen sollen namentlich dazu beitragen, dass die Einwohnerdienste die verschiedenen Meldeverhältnisse fachlich korrekt und einheitlich erfassen. Die einheitliche Registerführung trägt zur Verbesserung der Datenqualität bei, was – mit Blick auf die KEP – wiederum der Digitalisierung im Kanton zugutekommt.

Die Änderungen werden sodann die administrativen Prozesse in verschiedenen Bereichen vereinfachen, beispielsweise durch die Abschaffung des physischen Heimatscheins oder durch den Zugang der

Einwohnerdienste auf die KEP. Schliesslich nimmt die Teilrevision die Anliegen der Motion KR-Nr. 33/2019 betreffend Zusammenarbeit der Gemeinden im Gesundheitsbereich verbessern auf, indem der Kreis der Datenbezügler der KEP erweitert wird.

Die Anpassungen betreffen insbesondere Regelungen über den Zugang zur KEP. Es wird klargestellt, dass der Zugriff auf die KEP nur über das kantonale Netzwerk erfolgen darf und dass sowohl manuelle als auch automatisierte Abfragen zulässig sind, wobei datenschutzrechtliche Anforderungen wie Mindestsuchkriterien und ein Rollenkonzept verdeutlicht werden. Dies verhindert unberechtigte Zugriffe und gewährleistet den Schutz der personenbezogenen Daten. Ein zentrales Anliegen ist ferner die Erweiterung des Zugriffs auf die KEP für interkommunale Datenbezügler. Durch die Anpassungen soll es möglich werden, dass die Verwaltung effizienter wird und die Gemeinden entlastet werden.

## **C. Ergebnis der Vernehmlassung**

### **1. Vernehmlassungsverfahren**

Der Regierungsrat ermächtigte die Direktion der Justiz und des Innern, das Vernehmlassungsverfahren für die Änderung des Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister durchzuführen (RRB Nr. 1372/2023). Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 11. Dezember 2023 bis zum 31. März 2024. Ausdrücklich zur Vernehmlassung eingeladen wurden insbesondere die politischen Gemeinden des Kantons Zürich, der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, der Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute, der Verband Zürcher Einwohnerkontrollen (VZE), der Zürcherische Verband der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten, die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte, die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich sowie verschiedene kantonsinterne Einheiten.

### **2. Rückmeldungen**

Die Vernehmlassungsvorlage stiess auf breites Interesse. Es gingen bei rund 200 direkt angeschriebenen Adressaten über 110 Vernehmlassungsantworten ein. Die Vernehmlassungsunterlagen und die Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten sind unter [zh.ch/vernehmlassungen](https://www.zh.ch/vernehmlassungen) (mit Stichwort «MERG») abrufbar.

## **D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### § 1. Gegenstand

Die Bestimmung soll einen einfachen Überblick über den Gesetzesinhalt ermöglichen. Dies hat im bisherigen Gesetzestext gefehlt und wird mit dieser Revision nun ergänzt.

#### § 1a. Begriffe

Der bisherige § 1 wird zu § 1 a.

#### § 1b. Niederlassung von Minderjährigen

Das MERG enthält bisher keine klaren Regelungen zur Niederlassung von Minderjährigen, was in der Praxis zu Unsicherheiten und Problemen führt, insbesondere bei Platzierungen von Kindern in Pflegefamilien oder Heimen sowie bei getrennt lebenden Eltern. Mit der neuen Regelung wird sichergestellt, dass die Niederlassung von Minderjährigen eindeutig und praktikabel geregelt ist, um Unklarheiten bei den Einwohnerdiensten zu vermeiden.

Die Niederlassung von minderjährigen Kindern folgt grundsätzlich derjenigen der sorgeberechtigten Eltern. Sofern die Eltern einen gemeinsamen Wohnsitz haben, wird das Kind am gleichen Ort als niedergelassen im Einwohnerregister eingetragen. Haben die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz, richtet sich die Niederlassung des Kindes nach dem Wohnsitz desjenigen Elternteils, bei dem das Kind hauptsächlich lebt, also des obhutsberechtigten Elternteils.

In Fällen, in denen ein Elternteil die alleinige elterliche Sorge hat, folgt die Niederlassung des Kindes derjenigen des sorgeberechtigten Elternteils.

Für alle übrigen Fälle, die von den erwähnten Regelungen nicht eindeutig erfasst sind, wird festgelegt, dass die Niederlassung des Kindes nach seinem tatsächlichen Aufenthaltsort bestimmt wird. Diese Regelung dient als allgemeine Auffanglösung, um auch in Sonderfällen eine klare Zuordnung der Niederlassung sicherzustellen. Unter diese Sonderfälle fallen auch jene, bei denen den Eltern die elterliche Sorge entzogen wurde oder die Eltern sich nicht in der Schweiz befinden.

Es wurde im Übrigen bewusst darauf verzichtet, zwingend eine schriftliche Erklärung der Eltern darüber zu verlangen, wo das Kind als niedergelassen im Register eingetragen werden soll. Die Praxis hat gezeigt, dass die Einwohnerdienste zunehmend mit Fällen konfrontiert sind, in denen sich die Eltern nicht einigen können. Da die Klärung solcher Streitigkeiten in den Aufgabenbereich der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) oder der Gerichte fällt und nicht in den Zuständigkeitsbereich der Einwohnerdienste, soll die Eintragung automatisch nach den soeben beschriebenen Kriterien erfolgen.

## § 2. Ausstellung von Schriften

Abs. 1 wird aufgehoben, da die Kompetenz zur Ausstellung des Heimatscheins im Bundesrecht geregelt ist (insbesondere in Art. 6 Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 [SR 211.112.2]).

In der Vernehmlassung wurde diese Änderung allgemein positiv aufgenommen und unterstützt. Es besteht Einigkeit darüber, dass die Regelung zur Ausstellung des Heimatscheins auf kantonaler Ebene nicht notwendig ist, da die entsprechenden Vorgaben bereits auf Bundesebene geregelt sind.

## § 3. Persönliche Melde- und Auskunftspflichten a. Allgemeines

Abs. 1 lit. c wird dahingehend geändert, dass statt der Meldepflicht bei Ausübung beruflicher Tätigkeiten nun der wiederholte Aufenthalt geregelt wird. Bisher ist bei der politischen Gemeinde persönlich meldepflichtig, wer dort Räume bezieht, um eine berufliche Tätigkeit auszuüben. Diese Regelung diente ursprünglich dazu, Personen zu erfassen, bei denen eine Steueraufteilung zwischen Wohnort und Geschäftsdomizil erforderlich war.

Umfragen bei verschiedenen Gemeinden haben jedoch gezeigt, dass diese Meldepflicht in der Praxis kaum umgesetzt wird. Die relevanten Informationen werden von den zuständigen Steuerämtern erfasst und nicht über das Melderegister.

Die Grünen und der Verband der Gemeindesteuerämter (VGS) haben in der Vernehmlassung Bedenken gegen die Aufhebung geäußert. Sie befürchten, dass durch die Aufhebung dieser Meldepflicht sekundäre Steuerdomizile vermehrt der Besteuerung entzogen werden könnten. Allerdings hat sich in der Praxis gezeigt, dass diese sekundären Steuerdomizile ohnehin durch die kommunalen Steuerämter ermittelt werden und nicht über das Melderegister erfasst werden.

Zudem ist es nicht sachgerecht, im Einwohnerregister Personen zu führen, die lediglich eine berufliche Tätigkeit in der Gemeinde ausüben, ohne dort niedergelassen oder Aufenthalterinnen bzw. Aufenthalter zu sein.

Die neue Formulierung von lit. c bezieht sich auf § 4, der die wiederholte Meldepflicht und die Bewilligung bei Aufenthalt regelt. Die Regelung betrifft Personen, die nach Ablauf der Aufenthaltsbewilligung den Aufenthalt verlängern wollen. Diese müssen sich wie bisher erneut bei der Gemeinde melden. Diese Pflicht wurde aus rechtsetzungstechnischen Gründen in den § 3 verschoben. Inhaltlich hat sich daran aber nichts verändert. Aufgrund der Änderung von lit. c wird in lit. f der Hinweis auf die Berufsausübung aufgehoben.

#### § 4. b. Meldepflicht und Bewilligung bei Aufenthalt

Wer sich zum Aufenthalt bzw. zum fortgesetzten Aufenthalt anmeldet, muss den Aufenthaltsausweis vorweisen und ist dabei meldepflichtig. Die Aufenthaltsbewilligung wird für die folgende Dauer erteilt:

- bei Erwerbstätigkeit: für längstens ein Jahr,
- in den übrigen Fällen: für längstens vier Jahre.

In der Vernehmlassung wurde angemerkt, dass die unterschiedlichen Fristen für die Meldepflicht in der Praxis oft nicht sinnvoll seien. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass es wenig Sinn ergebe, wenn jemand, der beispielsweise für eine zweijährige Ausbildung als Aufenthalter in der Gemeinde lebt, sich erst nach vier Jahren wieder melden müsse.

Daher wird den Gemeinden nunmehr die Flexibilität eingeräumt, die Dauer der Aufenthaltsbewilligung in den «übrigen Fällen» kürzer festzulegen, wenn absehbar ist, dass der Grund für den Aufenthalt – wie etwa eine Ausbildung – weniger als vier Jahre dauert. Diese Anpassung soll sicherstellen, dass die Meldepflicht in der Praxis besser an die tatsächlichen Umstände angepasst werden kann und die Verwaltungsarbeit effizienter gestaltet wird.

#### § 5. c. vorzuweisende Schriften

§ 5 wird aufgehoben, da der physische Heimatschein seine ursprüngliche Bedeutung als Kontrollinstrument für die Einwohnerdienste verloren hat. Ursprünglich diente der Heimatschein zur Sicherstellung der Korrektheit der Personendaten von Schweizer Staatsangehörigen. Mit dem Übergang vom Heimatprinzip zum Wohnsitzprinzip und der Einführung moderner elektronischer Systeme ist dieser Nachweis überflüssig geworden.

Seit Anfang 2023 haben alle Gemeinden Zugriff auf das elektronische Personenstandsregister (Infostar). Damit können sie direkt im Abrufverfahren eine Identitätsprüfung vornehmen. Die gesetzliche Grundlage für diesen Zugriff findet sich in Art. 43a Abs. 4 Ziff. 6 des Zivilgesetzbuchs (SR 210). Viele Gemeinden nutzen diesen Zugang bereits und haben die physischen Heimatscheine zurückgesendet oder ausgehändigt.

Da der Heimatschein bei der Anmeldung nicht mehr erforderlich ist und die Identitätsprüfung nun elektronisch erfolgen kann, ist § 5 nicht mehr notwendig und wird aufgehoben. Diese Änderung wurde in der Vernehmlassung positiv aufgenommen und allgemein begrüsst.

Die Regelung zu den vorzuweisenden Schriften bei Aufenthalt (§ 5 Abs. 1 lit. b) wird sinngemäss in § 4 integriert.

### § 6. c. Auskunftspflicht

In Abs. 2 erfolgt eine redaktionelle Anpassung.

In lit. f wird anstelle der bisherigen Formulierung «Bescheinigung der Niederlassung» nunmehr der Begriff «Aufenthaltsausweis» gemäss § 2 Abs. 2 (neu § 2 Abs. 1) verwendet. Der Aufenthaltsausweis dient zur Bestätigung der Niederlassung in einer anderen Gemeinde, wenn sich die meldepflichtige Person dort zum Aufenthalt anmeldet.

In der Vernehmlassung haben verschiedene Gemeinden dieser Anpassung zugestimmt. Zusätzlich wurde vorgeschlagen, Wohnungsausweise nicht mehr aufzulisten, da diese leicht selbst erstellt werden könnten und somit wenig Beweiskraft hätten. Stattdessen wurde der Wunsch geäussert, dass bei einer Untermiete die Zustimmung der Verwaltung oder Eigentümerschaft vorgelegt werden müsse, um die Untermiete nachzuweisen. Mehrere Teilnehmende der Vernehmlassung äusserten den Wunsch, gesetzlich klar zu regeln, dass die Einwohnerdienste weitere Unterlagen anfordern könnten, um die Anmeldung zu überprüfen.

Die Anforderung weiterer Unterlagen ist allerdings bereits nach geltendem Recht möglich – und soll von den Einwohnerdiensten in der Praxis auch so gehandhabt werden. Die Aufzählung in § 6 Abs. 2 ist nicht abschliessend («insbesondere»). Die Einwohnerdienste sind nicht an die exemplarische Auflistung im Gesetz gebunden. § 6 Abs. 2 soll sicherstellen, dass die Einwohnerdienste über alle notwendigen Informationen verfügen, um die Korrektheit der Anmeldungen zu überprüfen. Sie können jene Dokumente einfordern, die ihnen dienlich sind – etwa einen Untermietvertrag einschliesslich der Zustimmung der Eigentümerschaft, aber auch andere Dokumente, falls bei einer Anmeldung Zweifel über die Echtheit eines Wohnungsausweises besteht.

### § 7. d. Verletzung der Melde- oder Auskunftspflicht

Wenn eine Person ihrer Melde- oder Auskunftspflicht nicht nachkommt, sind Arbeitgebende, Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende verpflichtet, der Gemeinde auf Anfrage unentgeltlich Auskünfte zu erteilen.

Die Auskunftserteilung erfolgte bereits bisher unentgeltlich (vgl. § 7 Abs. 2). Die Regelung des bisherigen Abs. 2 wird neu in Abs. 1 integriert. Die rechtliche Grundlage für diese Bestimmung ergibt sich aus Art. 12 des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006 (SR 431.02).

In der Vernehmlassung wurde zusätzlich vorgeschlagen, Amtsstellen sowie Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen, ebenfalls zur unentgeltlichen Auskunft zu verpflichten. Dieser Vorschlag wird jedoch nicht umgesetzt, da die entsprechende Auskunftserteilung bereits heute durch die Amtshilfe abgedeckt ist (z.B. § 16 Abs. 2 Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 [LS 170.4]).

Personen, die aus der Gemeinde wegziehen, sind verpflichtet, sich innerhalb von 14 Tagen ordnungsgemäss abzumelden und den Wegzugsort anzugeben (§ 10). Die Gemeinden erhalten mit § 7 Abs. 2 neu die Befugnis, Personen, deren Niederlassung oder Aufenthalt unbekannt ist, innert dreier Monate (seit der Kenntnisnahme) von Amtes wegen abzumelden. Die Regelung sieht die Möglichkeit vor, dass in begründeten Fällen auf die Abmeldung verzichtet werden kann. Dies soll den Gemeinden die notwendige Flexibilität geben, um Einzelfälle angemessen zu behandeln und gleichzeitig Klarheit und Ordnung im Einwohnerregister zu gewährleisten. Kommen die wegziehenden Personen ihrer Meldepflicht nicht nach und geben sie ihren Wegzugsort nicht an, können die Gemeinden – in der Regel innert dreier Monate – eine amtliche Abmeldung vornehmen.

In der Vernehmlassung äusserte der VGS Bedenken hinsichtlich eines möglichen Mehraufwands, falls eine Person nach der amtlichen Abmeldung wieder angemeldet werden muss. Ferner wies er darauf hin, dass die Steuerpflicht am zuletzt begründeten Wohnsitz bestehen bleibe, bis ein neuer Wohnsitz nachgewiesen sei. Der VGS stellte sich auf den Standpunkt, dass die meldesäumigen Personen weiterhin im Einwohnerregister geführt werden sollten. Dem ist entgegenzuhalten, dass nicht jede Person zu jeder Zeit einen melderechtlichen Wohnsitz hat. Es handelt sich hierbei um eine Eigenheit des Melderechts. Davon ist nicht abzuweichen.

Den Wünschen der Gemeinden und des VZE nach einem grösseren Ermessensspielraum wird mit der neuen Bestimmung teilweise entsprochen («in der Regel innert dreier Monate» und die Möglichkeit zum Verzicht auf die Abmeldung). Es muss nicht immer die dreimonatige Frist abgewartet werden, insbesondere, wenn bereits klar ist, dass die Person weggezogen ist und nicht mehr wiederkehren wird. In Fällen, in denen die Lebenssituation der Betroffenen unklar ist, erfolgt eine Abmeldung ohne bekannten Wegzugsort in der Regel innert dreier Monate.

Gemeinden wie etwa Zürich und Zollikon haben darauf hingewiesen, dass Personen, die nach ihrem Wegzug innerhalb von sechs Monaten lediglich einen Aufenthalt nach § 1 lit. b (neu § 1a lit. b) an einem neuen Ort begründen (z.B. vorübergehendes betreutes Wohnen), für

die Dauer dieses auswärtigen Aufenthalts im Sammelhaushalt der bisherigen Wohngemeinde angemeldet bleiben. Eine solche Kulanzlösung steht im Einklang mit der neuen Regelung und kann von den Gemeinden im Einzelfall so angewendet werden.

Auf die in der Vernehmlassung geforderten weitergehende Regelungen zur persönlichen Vorsprache oder eine allfällige polizeiliche Vorführung wurde verzichtet. Eine persönliche Vorsprache kann bereits heute aufgrund von § 3 verlangt werden. Die polizeiliche Unterstützung ist gestützt auf § 6 des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (LS 550.1) möglich.

#### § 8. Meldepflichten Dritter

Abs. 3 legt neu fest, dass die Nutzungsberechtigten verpflichtet sind, den Dritten die Angaben wahrheitsgetreu bekannt zu geben.

Diese Ergänzung stellt sicher, dass bei einer Drittmeldung, die oft als Vorabinformation für den Einwohnerdienst dient, möglichst vollständige und richtige Angaben vorliegen. Dies ist entscheidend für die effiziente und korrekte Verarbeitung eines zu erwartenden Zuzugs, bis die betroffene Person sich persönlich anmeldet.

In der Vernehmlassung wurde vom VZE, von der Bezirksfachgruppe und mehreren Gemeinden vorgeschlagen, das Geburtsdatum als Pflichtangabe im Rahmen der Drittmeldepflicht festzulegen. Diesem Vorschlag wird nicht gefolgt. Das Geburtsdatum ist nicht zwingender Bestandteil eines Mietvertrages nach Obligationenrecht (SR 220). Sollte das Geburtsdatum den Dritten jedoch bekannt sein, muss es bereits heute gemäss § 8 Abs. 1 lit. e angegeben werden. Darüber hinaus sind die Nutzungsberechtigten – sofern von den Dritten danach gefragt – neu verpflichtet, auch beispielsweise ihr Geburtsdatum wahrheitsgetreu bekannt zu geben (§ 8 Abs. 3). Eine weitergehende Änderung des Gesetzes ist daher nicht notwendig.

#### § 11. Zuständigkeit und Inhalt

Abs. 4 bestimmt neu, dass die Gemeinden die Möglichkeit haben, in einem Gemeindeerlass zusätzliche Merkmale vorzusehen, die von einer gemeldeten Person zu erfassen sind. Voraussetzung hierfür ist, dass das jeweilige Merkmal zur Erfüllung einer Aufgabe der Gemeinde notwendig ist. Die Merkmale nach Abs. 4 werden nicht Teil des Einwohnerregisters. Die Erfassung solcher Daten erfolgt ausserhalb des offiziellen Registers und dient ausschliesslich der Erfüllung spezifischer kommunaler Aufgaben.

Die Gemeinden sind verpflichtet, in einem Gemeindeerlass (im Sinne von § 4 Abs. 2 Gemeindegesetz vom 20. April 2015 [GG, LS 131.1]) festzulegen, welche zusätzlichen Merkmale zur Erfüllung ihrer Aufgaben erfasst werden. Der Erlass ist zu veröffentlichen (vgl. § 7 Abs. 1 und 2 GG), damit die Einwohnerinnen und Einwohner nachvollziehen können, welche Daten von ihnen erhoben werden. Anzumerken bleibt, dass Datenerfassungen, die im Rahmen von kantonalen oder bundesrechtlichen Vollzugsaufgaben notwendig sind, keiner zusätzlichen formell-gesetzlichen Grundlage bedürfen. Solche Erfassungen sind bereits hinreichend durch übergeordnetes Recht begründet.

Es ist sicherzustellen, dass die zusätzlich erfassten Merkmale (nach Abs. 4) technisch und organisatorisch vom Einwohnerregister getrennt geführt werden. Die zusätzlichen Merkmale dürfen nicht Teil des eigentlichen Registers sein und müssen entsprechend abgegrenzt werden.

Die Trennung der Daten ist ein zentrales Element zum Schutz der personenbezogenen Daten und zur Sicherstellung der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben. Es muss eine klare Trennung zwischen den gesetzlich vorgeschriebenen Registerdaten (z.B. Name, Geburtsdatum, Wohnsitz) und den kommunal individuell festgelegten Zusatzdaten (z.B. Arbeitsort, Mailadresse) geschaffen werden. Für die Trennung der Daten sind technische Massnahmen zu treffen. Hierzu zählt, dass die Daten in separaten Modulen oder Datenbanken erfasst und verarbeitet werden und auch aus den Softwarelösungen klar ersichtlich ist, welcher Teil zum Einwohnerregister gehört und welcher die zusätzlichen kommunalen Merkmale nach Abs. 4 enthält.

Bestehende Gemeindevorstandsbeschlüsse, welche die Erfassung zusätzlicher Merkmale des Einwohnerregisters (gemäss dem bisherigen Abs. 4) regeln, verlieren nach Ablauf der Übergangsfrist ihre Gültigkeit. Sie müssen durch einen Gemeindeerlass (im Sinne von § 4 Abs. 2 GG) ersetzt werden. Die Übergangsfrist beträgt vier Jahre. Innerhalb dieser Frist haben die Gemeinden die notwendigen Anpassungen vorzunehmen (vgl. Übergangsbestimmung).

### § 13. Wohnungsnummern a. Aufgaben der Gemeinden

Abs. 2 wird aufgehoben, da das kantonale Gebäude- und Wohnregister (GWR) Ende 2021 durch ein entsprechendes Bundesregister ersetzt wurde. Die Verantwortung für die Führung dieses Registers liegt beim Bauamt.

Abs. 3 wird zu Abs. 2.

## § 22. Allgemeines

Der Kanton betreibt die KEP, welche die Identifikatoren und Merkmale (gemäss § 11 Abs. 2 und 3) der Personen mit Niederlassung und Aufenthalt im Kanton enthält.

Abs. 1 lit. a–c werden aufgehoben. Im Kanton Zürich werden die Stimm- und Wahlrechte nicht als separate Merkmale geführt und deshalb auch nicht in die KEP aufgenommen. Der Kanton kennt auch keine eigenständigen Stimmregister. Stattdessen wird bei Wahlen oder Abstimmungen ein aktueller Auszug aus dem Einwohnerregister erstellt, der – basierend auf den relevanten Merkmalen (wie etwa Name, Geburtsdatum, Adresse und KESB-Massnahmen) – Auskunft über die Stimm- und Wahlrechte der Abgefragten gibt.

Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft haben in der Vernehmlassung betont, dass sie weiterhin tagesaktuelle Auszüge der stimm- und wahlberechtigten Gemeindemitglieder aus dem Einwohnerregister benötigen. Diesem Begehren wird auch künftig entsprochen werden können. Bei Wahlen und Abstimmungen werden weiterhin Auszüge aus den Einwohnerregistern erstellt, welche die notwendigen Informationen enthalten.

## § 23. Datenbekanntgabe a. Bezüger

Über die KEP können bestimmte öffentliche Organe (Datenbezüger) Daten nach § 22 Abs. 1 elektronisch abrufen und sich Datenänderungen melden lassen, soweit dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist.

Die altrechtliche Beschränkung auf den örtlichen Zuständigkeitsbereich der Zivilstands- und Betreibungsämter hat sich in der Praxis nicht bewährt. Da an Verfahren regelmässig Personen beteiligt sind, die ausserhalb des spezifischen Zuständigkeitsbereichs wohnen, wird der Zugriff in lit. a auf den ganzen Kanton erweitert.

Die Einwohnerdienste waren bereits unter altem Recht befugt, auf ihre eigenen Daten in der KEP zuzugreifen. Seit der Inbetriebnahme der KEP 2019 besteht ein grosses Bedürfnis der Einwohnerdienste, zur Erfüllung ihrer Aufgaben kantonsweit auf die KEP zugreifen zu können. Der neu in lit. d geregelte, kantonsweite Zugriff soll insbesondere die effiziente und lückenlose Bearbeitung von Zu- und Wegzügen ermöglichen, aber auch die Datenqualität in der KEP verbessern. Die Stadt Zürich schlug im Vernehmlassungsverfahren vor, den Zugriff auf die KEP auf eine begrenzte Anzahl von Mitarbeitenden der Einwohnerdienste zu beschränken. Auf eine solche Beschränkung verzichtet die vorliegende Revision.

In der Umsetzung der Motion KR-Nr. 33/2019 betreffend Zusammenarbeit der Gemeinden im Gesundheitsbereich verbessern wird der Kreis der Zugriffsberechtigten mit dem neuen Abs. 2 sodann auf interkommunale Datenbezügler erweitert. Damit wird das Grundanliegen der Motion erfüllt. Zu den interkommunalen Datenbezügler zählen Zweckverbände, gemeinsame Anstalten sowie juristische Personen des Privatrechts gemäss §§ 73–75 GG. Der Zugriff bleibt auf Adressdaten beschränkt. Adressabfragen umfassen gemäss Merkmalskatalog des Bundesamtes für Statistik den amtlichen Namen und Vornamen, die Wohn- und Zustelladresse sowie den Zielort.

Im Vernehmlassungsverfahren wünschten die Grünen, die GLP sowie die Gesundheitskonferenz Kanton Zürich eine weitergehende Umsetzung der Motion KR-Nr. 33/2019. Auch der VGS hat vorgeschlagen, weitere kommunale Behörden und Verwaltungen in den Kreis der Zugriffsberechtigten aufzunehmen. Die Motion KR-Nr. 33/2019 will den Gemeinden ermöglichen, über die KEP anderen Gemeinden Zugriff auf die eigenen Daten einzuräumen, sofern dies im Rahmen einer Zusammenarbeit und durch vertragliche oder leistungsbezogene Vereinbarungen geschieht. Ziel der Motion ist es, die interkommunale Zusammenarbeit zu fördern, insbesondere in Bereichen, in denen Gemeinden Dienstleistungen füreinander erbringen, wie beispielsweise bei der Spitex-Abrechnung.

Die vorliegende Revision verzichtet auf eine weitere Öffnung der KEP für kommunale Stellen. Die Gemeinden können sich bereits heute über die eigene Einwohnerdienst-Software gegenseitig Zugriff auf ihre Einwohnerdaten gewähren. Diesen Zugriff können sie auch anderen öffentlichen Organen im elektronischen Abrufverfahren erteilen (§ 17 MERG). In beiden Fällen braucht die Abfrage nicht über die KEP zu erfolgen. Eine weitere Möglichkeit, das Anliegen der Motion KR-Nr. 33/2019 umzusetzen, besteht darin, die internen Prozesse so anzupassen, dass die kommunale Zusammenarbeit effizienter gestaltet werden kann.

Abs. 4 wird aufgehoben. Mit der letzten Revision der Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister wurde in § 13 MERV festgelegt, dass das Gemeindeamt auf seiner Webseite eine Liste der Datenbezügler und der von diesen aus der KEP nach § 23 Abs. 4 MERG bezogenen Daten veröffentlicht. Die quartalsweise Veröffentlichung dieser Angaben auf der Webseite des Gemeindeamtes hat sich bewährt und gewährleistet die notwendige Flexibilität bei der sich rasch ändernden Datenlage. Sie dient ferner auch der Verwirklichung des Öffentlichkeitsprinzips, das Transparenz über die Zugriffe auf die Daten vorsieht. Mit der vom Gemeindeamt erstellten Liste der Datenbezügler wird § 23 Abs. 4 bereits hinreichend umgesetzt. Die in § 23 Abs. 4 vorge-

sehene Bezeichnung der Bezüger und Datenkategorien auf Verordnungsstufe hat sich dagegen als umständlich und wenig flexibel herausgestellt.

#### § 24. b. Zugriff und Bezug

Im neuen § 24 wird der Zugriff auf die KEP umfassend geregelt. Es wird festgelegt, dass der Zugang zur KEP nur über das kantonale Netzwerk (z.B. LEUnet) erfolgen darf (Abs. 1). Damit soll gewährleistet werden, dass der Zugriff ausschliesslich über gesicherte Verbindungen erfolgt und unberechtigter Zugang verhindert wird. Es besteht aber auch weiterhin die Möglichkeit, andere sichere Zugänge wie beispielsweise den WAF-Zugang zu nutzen.

Die Anforderungen für den Zugriff auf die KEP und die technischen Umsetzungsmöglichkeiten in diesem Zusammenhang werden durch die zuständige Direktion (Direktion der Justiz und des Innern) festgelegt (Abs. 3). Innerhalb der Direktion zuständig ist das Gemeindeamt (vgl. § 29 Abs. 1 lit. b MERG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 MERV). Zurzeit geschieht die Festlegung noch einzelfallweise, etwa mit schriftlichen Verfügungen, mündlichen Weisungen oder aufgrund der technischen Gegebenheiten. Künftig sollen etwa schriftliche Weisungen oder Merkblätter die Anforderungen vereinheitlichen und zur besseren Übersicht beitragen. Zu den datenschutzrechtlichen Anforderungen gehören beispielsweise die Nutzung von Mindestsuchkriterien (Namen und Geburtsdatum oder AHV-Nummer), der Schutz vor unberechtigtem Zugriff sowie ein Benutzer- und Rollenkonzept, das sicherstellt, dass nur befugte Personen auf die jeweils relevanten Daten zugreifen können. Darüber hinaus gilt stets das Prinzip der Datensparsamkeit, wonach nur die für die Erfüllung der jeweiligen Aufgabe notwendigen Merkmale offengelegt werden.

Die Direktion ist dafür verantwortlich, dass die festgelegten Anforderungen umgesetzt und der Datenschutz jederzeit gewährleistet wird. Zuständig ist das Gemeindeamt (Anhang 3 Ziff. 1.1 lit. f Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [LS 172.11]).

Personen, die keine AHV-Nummer besitzen, sollen im Register ebenfalls erfasst werden. In solchen Fällen sind alternative Verknüpfungsmöglichkeiten zur Identifikation zu schaffen. Die AHV-Nummer wird als primärer Identifikator für den Datenabgleich in der KEP genutzt. Dies gewährleistet eine effiziente und sichere Verarbeitung der Daten. Damit wird sichergestellt, dass alle relevanten Personen korrekt und datenschutzkonform in der KEP verzeichnet sind.

## § 28. Datenabgleich

§ 28 wird aufgehoben. Die Verantwortung für die zeitnahe und korrekte Eingabe der Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren in das Bundes-GWR liegt im Zuständigkeitsbereich der Baudirektion, konkret bei der Datenlogistik. Ein Abgleich zwischen dem Bundes-GWR und der KEP wurde nie umgesetzt und ist nun nicht mehr erforderlich.

Der VGS hat im Vernehmlassungsverfahren Bedenken geäußert und plädiert für den Erhalt der Bestimmung, da diese die Integrität und Korrektheit der Daten sicherstellen würde. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Abgleich seit jeher durch die Gemeinden – und nicht über den Kanton bzw. die KEP – durchgeführt wird. Die Integrität und Genauigkeit der Daten wird weiterhin auf Gemeindeebene gewährleistet, ohne dass ein zusätzlicher Abgleich über den Kanton notwendig wäre.

## Übergangsbestimmung

Mit dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung sind die Gemeinden angehalten, die sie betreffenden Bestimmungen zu vollziehen. Dabei ist zu unterscheiden, ob die jeweilige Bestimmung unmittelbar angewendet werden kann oder vorgängig der Umsetzung in das kommunale Recht bedarf.

Für hängige Verfahren kommen die allgemeinen übergangsrechtlichen Grundsätze zur Anwendung, soweit die Spezialgesetzgebung keine eigenen Regeln enthält.

Bestehende Gemeindevorstandsbeschlüsse, welche die Erfassung zusätzlicher Merkmale des Einwohnerregisters regeln, müssen durch einen neuen Gemeindeerlass (im Sinne von § 4 Abs. 2 GG) ersetzt werden. Eine Frist von vier Jahren wird festgelegt, innerhalb deren die Gemeinden die Anpassungen vornehmen und ihre Erlasse entsprechend aktualisieren müssen (vgl. § 11 Abs. 4).

## **E. Auswirkungen**

### **1. Gemeinden**

§ 11 Abs. 4 MERG haben einige Gemeinden bisher lediglich mit einem Behördenrlass umgesetzt. Diesen Umstand müssen die Gemeinden korrigieren, da das Gesetz nunmehr einen Gemeindeerlass verlangt. Ansonsten sollten die Änderungen die Gemeinden aller Voraussicht nach entlasten, gerade auch mit Blick auf die Erweiterung des Personenkreises, dem Zugriff auf die KEP zugestanden wird.

## **2. Kanton**

Es werden voraussichtlich mehr Gesuche um Zugriff auf die KEP eingehen, wenn die Zweckverbände, gemeinsamen Anstalten und juristischen Personen des Privatrechts gemäss §§ 73–75 GG zur Adressabfrage berechtigt werden. Dieser erhöhte Aufwand sollte jedoch mit der Entlastung in anderen Bereichen aufgefangen werden können.

Im Übrigen sind die geplanten Rechtsänderungen mit keinen namhaften Mehrkosten verbunden und es ist insbesondere nicht mit einem zusätzlichen Bedarf an Stellen zu rechnen.

## **F. Regulierungsfolgeabschätzung**

Die Gesetzesänderung ist mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli