



Kanton Zürich  
Direktion der Justiz und des Innern

Neumühlequai 10  
Postfach  
8090 Zürich  
Telefon 043 259 11 11  
Telefax 043 259 42 98

# Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister - Vernehmlassungsentwurf

## Erläuternder Bericht

vom 31. Mai 2017





## Inhaltsverzeichnis

|    |   |          |
|----|---|----------|
| A. | Einführung                                  | 3        |
| 1. | <b>Ausgangslage</b>                         | <b>3</b> |
| 2. | <b>Inhalt und Aufbau der Verordnung</b>     | <b>3</b> |
| B. | Wichtigste Regelungsgegenstände             | 4        |
| 1. | <b>Organisation</b>                         | <b>4</b> |
| 2. | <b>Meldepflichten und Einwohnerregister</b> | <b>5</b> |
| 3. | <b>Kantonale Einwohnerdatenplattform</b>    | <b>5</b> |



## A. Einführung

### 1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 11. Mai 2015 hat der Kantonsrat das Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG) erlassen. Dieses ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Bisher ist im Kanton Zürich das Melde- und Einwohnerregisterwesen ausschliesslich auf Gesetzesstufe geregelt. Das Gesetz sieht in mehreren Bestimmungen vor, dass bestimmte Bereiche vom Regierungsrat in einer Verordnung zu regeln sind (vgl. § 32 lit. a–c, § 23 Abs. 3 und § 26 MERG). Neben diesen Regelungsaufträgen finden sich im Gesetz punktuell Delegationsgrundlagen für gesetzesvertretende Verordnungsbestimmungen (§ 11 Abs. 3 und § 15 Abs. 3 MERG). Im Weiteren sind in der Verordnung Vollzugsbestimmungen vorzusehen, die insbesondere das Verfahren zum Bezug und zur Bekanntgabe von Daten aus der Kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP) näher regeln.

Mit Beschluss vom 13. Januar 2016 hat der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern als die für das Meldewesen und die Einwohnerregister der Gemeinden zuständige Direktion bezeichnet und die Verankerung dieser Zuständigkeit in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vorgesehen (RRB Nr. 26/2016). Im selben Beschluss wurde die Projektleitung zum Aufbau der KEP dem Gemeindeamt übertragen und die dafür notwendige Projektorganisation sowie der Projektablauf beschrieben. Inzwischen ist das für Aufbau und Betrieb der KEP notwendige Vergabeverfahren abgeschlossen. Zurzeit wird die konkrete Umsetzung vorbereitet. Für die gesetzlich bezeichneten Stellen beginnt die Pflicht zum Datenbezug aus der KEP am 1. Januar 2021 (§ 33 i.V.m. § 23 Abs. 2 MERG).

Mit dem Projekt zum Aufbau und Betrieb der KEP wurde durch eine Arbeitsgruppe des federführenden Gemeindeamtes der Vernehmlassungsentwurf für eine Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister (VE-MERV) ausgearbeitet. In der Arbeitsgruppe vertreten waren insbesondere der Verband Zürcher Einwohnerkontrollen und die Stadt Zürich. Beigezogen wurden weitere beteiligte Stellen wie der Datenschutzbeauftragte, die Koordinationsstelle Registerharmonisierung und die Projektleitung für eUmzugZH.

### 2. Inhalt und Aufbau der Verordnung

Der Vernehmlassungsentwurf ist in drei Teile, eine Schlussbestimmung und zwei Anhänge gegliedert. Der Organisationsteil ist den Verfahrensteilen vorangestellt, zusammen mit Bestimmungen über die Schnittstellen, denen im Melde- und Einwohnerregisterwesen auf Verordnungsstufe gemeinhin allgemeine Bedeutung zukommen. Die Eingliederung der Bestimmungen über die Schnittstellen im 1. Teil (A. Organisation und Schnittstellen) hat insbesondere den Vorteil, dass in den folgenden Teilen nicht an mehreren Orten wiederholt einzelne Regelungen über Schnittstellen verankert werden müssen. Im 2. Teil (B. Meldepflichten und Einwohnerregister) folgen weitgehend Verfahrensbestimmungen zur Erfüllung der gesetzlichen Meldepflichten und zum Führen der entsprechenden Register. Im 3. Teil (C. Kantonale Einwohnerdatenplattform) folgen die Bestimmungen zur Datenbekanntgabe aus der KEP. Die Reihenfolge des 2. und 3. Teils orientiert sich an der Gliederungsfolge des



Gesetzes. Die Anhänge dienen der Transparenzmachung der von den Datenbezüglern aus der KEP abrufbaren Daten und den notwendigen Nebenänderungen. In der Vernehmlassungsvorlage wurde auf eine Tarifierung der durch die Gemeinden zu erhebenden Kanzlei- und Kontrollgebühren im Meldewesen verzichtet. Die Gemeinden werden diese autonom in ihren eigenen Gebühregrundlagen verankern müssen.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens haben die Direktionen die Möglichkeit, ihre Rechtsgrundlagen auf Verordnungsstufe dahingehend zu überprüfen, ob

- sie den Anforderungen für eine Datenbekanntgabe aus der KEP nach § 8 Abs. 1 Gesetz über die Information und den Datenschutz (LS 170.4; § 25 Abs. 1 MERG) genügen, oder ob auf Verordnungsstufe allenfalls bestimmte Nebenänderungen notwendig scheinen.
- bestehende Meldepflichten, die auf Verordnungsstufe verankert sind, mit einer Datenbekanntgabe aus der KEP aufgehoben werden können.

Soweit dies der Fall wäre, können solche Nebenänderungen in ausgearbeiteter Form im Mitberichtsverfahren durch die einzelnen Direktionen angeregt werden.

Ob auf Verordnungsstufe in der Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister Ausführungsbestimmungen zu § 22 Abs. 1 lit. a–c MERG notwendig sind, wird parallel zum laufenden Vorprojekt zur Einführung von E-Voting im Kanton Zürich (RRB Nr. 551/2016) geprüft. Die Verordnung wird zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend erweitert bzw. geändert.

## B. Wichtigste Regelungsgegenstände

### 1. Organisation

Die mit § 29 MERG im Melde- und Einwohnerregisterwesen neu geschaffene, ausdrückliche kantonale Fachaufsicht sowie der Betrieb der neu geschaffenen KEP und die Weiterführung der Koordinationsaufgaben zum Bund sollen zu einer einzigen Fachstelle des Gemeindeamtes zusammengefügt werden. Sie wird – wie bisher in der Pilotphase – für die Gemeinden inskünftig auch den elektronischen Umzug betreiben und unterstützen. Zurzeit wird die Fachaufsicht personell aufgestellt und die konkrete Umsetzung der KEP vorbereitet ([www.gaz.zh.ch](http://www.gaz.zh.ch)).

Die Datenlieferungen an das Bundesamt für Statistik, an die Erhebungsstelle von Abgaben für Radio und Fernsehen sowie ans eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten werden soweit wie möglich über die KEP erfolgen. Inzwischen entspricht es einem breiten Konsens aller beteiligten Stellen, dass diese Lieferungen über die Sedex-Plattform des Bundes erfolgen werden. Dies bleibt gemäss § 21 MERG noch auf Verordnungsstufe zu verankern, soweit nicht bereits bundesrechtlich vorgeschrieben.

In von E-Government geprägten Verwaltungsbereichen wie dem Melde- und Einwohnerregisterwesen ist es üblich und verbreitet, die elektronischen Schnittstellen zum Austausch von Daten mittels vom Verein eCH entwickelten Standards zu determinieren. Die aktuell anzuwendenden Versionen sind mittels Weisung der Fachstelle zu bestimmen.



## 2. Meldepflichten und Einwohnerregister

Unter dem Titel Meldepflichten und Einwohnerregister bleibt – gemäss ausdrücklichen Anliegen der Praxis – eine Grundlage für die Identifikation meldepflichtiger Personen zu schaffen, der Aufenthalt Schweizer Staatsangehöriger in einer Schweizer Gemeinde und die Erfassung von Merkmalen über Beziehungen gesetzlich erfasster Personendaten zu regeln. Im Weiteren liegt es im Interesse des Kantons und generell im Interesse der Informationssicherheit, die Aktualisierung der Register und die Bereinigung der darin erfassten Daten näher vorzuschreiben.

Den Gemeinden verbleibt die rechtzeitige Verankerung der Tarife für die im Melde- und Einwohnerregisterwesen gepflegte Erhebung von Kontroll- und Kanzleigebühren. So können sie in diesem Sachbereich selber für einen nahtlosen Übergang der Gebühregrundlagen sorgen. Die bestehende, einheitliche Tarifordnung in der Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden wird in Zusammenhang mit den Neuerungen des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015, das am 1. Januar 2018 in Kraft treten wird, aufgehoben.

Grundsätzlich kein Thema bildet die Frage, ob bestimmte Personen in gewissen Fallkonstellationen meldepflichtig sind oder nicht. Sie ist – wie bisher – abschliessend im Gesetzesrecht geregelt, insbesondere in §§ 1–4 MERG. Falls die Einwohnerregister für gewisse Fälle uneinheitlich geführt würden, wäre es Aufgabe der Fachaufsicht, zusammen mit den Vollzugsstellen und ihren Verbänden, für eine einheitliche Praxis und die dafür notwendigen Auslegungshilfen – z.B. in Form von Schulungen, Handbüchern, Weisungen und Kommentaren – zu sorgen. Auch aus Sicht der Bevölkerung gibt es keine Anhaltspunkte, die persönlichen Meldepflichten mit Verordnungsrecht zu verdichten. Es zeigt sich, dass sie mit der Aufgabenerfüllung der Gemeinden im Melde- und Einwohnerregisterwesen zufrieden ist und die erbrachten Leistungen ihren Erwartungen entspricht (Bevölkerungsbefragung in den Zürcher Gemeinden, März 2016, [www.gaz.zh.ch](http://www.gaz.zh.ch)).

## 3. Kantonale Einwohnerdatenplattform

Wichtigster Gegenstand der Verordnung ist das Verfahren für die Datenbekanntgabe aus der KEP. Gleichzeitig können damit die gesetzlichen Regelungsaufträge nach § 23 Abs. 3, § 26 sowie § 32 lit. c MERG erfüllt werden. Vorweg wird das Verfahren der Datenbekanntgabe aus der KEP an die gesetzlichen Datenbezüger geregelt. Anschliessend folgen ergänzende Vorgaben über den Datenzugriff (persönliche Zugriffsberechtigung und Protokollierung), die Finanzierung sowie die Ausnahmen vom Bezugsrecht und von der Bezugspflicht.

Die Entwicklung und der Betrieb der KEP ist ein Legislaturziel, das gemäss den Richtlinien der Regierungspolitik und dem konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2017–2020 für das Jahr 2018 terminiert ist (RRZ 10.2.i, S. 50). Die Vorlage geht davon aus, dass die KEP Mitte 2018 operativ wird ([www.gaz.zh.ch](http://www.gaz.zh.ch)).