

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 18. Juni 2008

### **949. Änderung des Gemeindegesetzes (Ausführungsbestimmungen zum Registerharmonisierungsgesetz; Einführung einer amtlichen Wohnungsnummer; Vernehmlassung)**

#### **A. Ausgangslage**

Die eidgenössischen Räte haben am 23. Juni 2006 das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz; RHG; SR 431.02) verabschiedet. Das RHG wurde auf den 1. November 2006 teilweise und, zusammen mit der Registerharmonisierungsverordnung (RHV; SR 431.021), auf den 1. Januar 2008 vollständig in Kraft gesetzt.

Ziel der Registerharmonisierung ist es, die Einwohnerregister in den Kantonen und Gemeinden sowie die grossen Personenregister des Bundes im Zivilstands-, Ausländer- und Flüchtlingsbereich zu harmonisieren. Die Harmonisierung besteht darin, die verschiedenen Register bezüglich Inhalten und Aktualität vergleichbar zu machen und Identifikatoren zu statistischen Zwecken einzuführen. Damit können sie für die zukünftigen bevölkerungsstatistischen Erhebungen genutzt werden. Im Rahmen der Registerharmonisierung wird zudem angestrebt, bestehende gesetzlich geregelte Datenkommunikationsprozesse zwischen amtlichen Personenregistern auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene zu automatisieren, was nicht nur der Statistik zugute kommt, sondern auch einen erheblichen administrativen Nutzen erzeugt.

Das RHG stellt die gesetzliche Grundlage zur Umsetzung der Registerharmonisierung dar. Es beschreibt einerseits die Mindestinhalte der kantonalen und kommunalen Einwohnerregister sowie der Personenregister des Bundes und andererseits formale Gesichtspunkte der Informationsverwaltung. Zudem werden der Austausch und die Verwendung der Registerdaten geregelt. Das RHG enthält auch Bestimmungen zur Führung der neuen AHV-Nummer in den im Gesetz aufgeführten Personenregistern. Die RHV regelt die Einzelheiten der Harmonisierung sowie die Modalitäten des Datenaustauschs über die Kommunikationsplattform des Bundes (Sedex).

Gemäss Art. 21 Abs. 1 RHG erlassen die Kantone die notwendigen Ausführungsbestimmungen für den Vollzug. Art. 21 Abs. 2 RHG erlaubt es dabei den Kantonsregierungen, die nötigen Übergangsbestimmungen für den Vollzug zu erlassen, wenn die Ausführungsbestimmungen in der gesetzlichen Form, die das kantonale Recht vorsieht, bis zum 1. Januar 2009 nicht in Kraft treten können.

Die Umsetzung der Registerharmonisierung ist für die Kantone, Gemeinden und Private eine zeitaufwendige und kostenintensive neue Aufgabe. Der Regierungsrat hat in seinen Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassungen bereits darauf hingewiesen. So hat er insbesondere beanstandet, dass die Registerharmonisierung aufwendige und kostenrelevante Arbeiten für Kantone und Gemeinden auslöse. In der Vernehmlassung zu diesem Registerharmonisierungsgesetz wurde geschätzt, dass den Kantonen und den Gemeinden einmalige Kosten von rund 30 Mio. Franken und jährlich wiederkehrende Kosten von 3 bis 4 Mio. Franken entstehen würden. Heute erweisen sich diese Zahlen als zu tief geschätzt. Die Vorschläge des Bundesamtes für Statistik zielten immer darauf hin, diese Kosten den Kantonen zu überbinden. Die Kantone müssen somit Massnahmen finanzieren, die nicht in erster Line ihnen, sondern hauptsächlich dem Bund etwas nützen, weil er sich bei den Kosten der Volkszählung stark entlasten kann.

## **B. Vernehmlassungsentwurf**

### ***1. Allgemeines***

Für den Vollzug des RHG sind namentlich Ergänzungen im Bereich der Einwohnerregister erforderlich, festzulegen sind jedoch auch die Befugnisse und Pflichten der für die Koordination und Durchführung der Registerharmonisierung im Kanton verantwortlichen Stelle gemäss Art. 9 RHG (Koordinationsstelle).

Die Regelungen zu Inhalt und Führung der Einwohnerregister sowie zu den diesbezüglich bestehenden Meldepflichten über Niederlassung und Aufenthalt finden sich heute unter dem Titel Niederlassung und Aufenthalt in den §§ 32–39a des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG; LS 131.1). Die Direktion der Justiz und des Innern hat ausgehend davon einen Vorentwurf für eine Teilrevision des Gemeindegesetzes ausgearbeitet, der die notwendigen Ausführungsbestimmungen zum RHG enthält. In die Arbeiten einbezogen wurden dabei auch Vertreterinnen und Vertreter der von der Umsetzung des RHG besonders betroffenen Behörden und Stellen (namentlich Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, Verein Zürcherischer Gemeinbeschreiber und Verwaltungsfachleute, Verband Zürcher Einwohnerkontrollen, Interessengemeinschaft EDV Zürcher Gemeinden).

Im Übrigen ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat von der ihm in Art. 21 Abs. 2 RHG eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen müssen, die nötigen Übergangsbestimmungen für den Vollzug vorerst auf dem Verordnungsweg zu erlassen. Nicht dazu gehören jedoch die im Vorentwurf vorgesehenen Regelungen betreffend die Einführung einer amtlichen Wohnungsnummer.

## **2. Grundzüge des Vorentwurfes**

### *2.1 Einwohnerregister*

Das Gemeindegesetz enthält bereits heute Regelungen über die Einwohnermeldepflichten bei Niederlassung und Aufenthalt. Zu beachten ist jedoch, dass neu das RHG bestimmt, was statistisch unter Niederlassung und Aufenthalt zu verstehen ist. Dies hat insbesondere zur Folge, dass auch Personen, die sich in Kollektivhaushalten aufhalten (z. B. Strafanstalten, Spitäler), neu im Einwohnerregister zu führen sind. Dies erfolgt allerdings aufgrund der Richtlinien des Bundesamtes für Statistik (BFS) lediglich zu statistischen Zwecken und mit einem verminderten Merkmalskatalog.

### *2.2 Datenlieferungen*

Der Vorentwurf enthält ergänzend zu den im Gemeindegesetz bereits heute enthaltenen Regelungen betreffend Rechte auf Auskunft aus dem Einwohnerregister Bestimmungen bezüglich der Lieferung von Daten aus dem Einwohnerregister an und deren Verwendung durch weitere Behörden und Stellen.

### *2.3 Einführung einer amtlichen Wohnungsnummer*

Die Aufnahme des eidgenössischen Wohnungsidentifikators (EWID; technischer Schlüssel für die Wohnung im Gebäude- und Wohnungsregister) in die Liste der obligatorischen Merkmale gemäss Art. 6 RHG hat zur Folge, dass jede Einwohnerin und jeder Einwohner der von ihr oder ihm bewohnten Wohnung im Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) zugeordnet werden muss. Um diese Vorgabe in einer einheitlichen und akzeptablen Qualität zu erfüllen, soll im GWR für Gebäude mit mehr als einer Wohnung eine amtliche Wohnungsnummer eingeführt werden, die den Immobilienverwaltungen sowie Grundeigentümerinnen und -eigentümern bekannt gegeben und in deren Register eingetragen werden soll.

Die amtliche Wohnungsnummer folgt einer gewissen Logik und kann Stockwerk und Lage auf dem Stockwerk wiedergeben. Sie soll bei Neu- und Umbauten im Rahmen des Baubewilligungs- und Bauabnahmeverfahrens auf Vorschlag der Bauherrin oder des Bauherrn durch die Gemeinden vergeben und nachgeführt werden. Bei Neubauten soll die amtliche Wohnungsnummer zusätzlich auch physisch sichtbar in der Nähe der Wohnungstüre angebracht werden. Die Koordinationsstelle erarbeitet Richtlinien zur Systematik der amtlichen Wohnungsnummerierung.

#### Zuweisung des EWID mit Hilfe einer Wohnungsnummer

Die amtliche Wohnungsnummer wird der Mieterin oder dem Mieter bei Vertragsabschluss auf einer schriftlichen Bescheinigung (Auszug aus Mietvertrag) übermittelt bzw. bei einer Handänderung von Stockwerkeigentum im Kaufvertrag eingetragen. Meldet sich die Neuzuzügerin oder der Neuzuzüger auf der Gemeinde an, kann die Einwohnerkontrolle die amtliche Wohnungsnummer der schriftlichen Bescheinigung der Vermieterin oder des Vermieters bzw. der Stockwerkeigentümerin oder des Stockwerkeigentümers entnehmen, sie ins Einwohnerregister eintragen und damit auf einfache und eindeutige Art die Wohnungszuweisung vollziehen. Die im Kanton gut eingeführte Drittmeldepflicht unterstützt die Bekanntgabe der amtlichen Wohnungsnummer an die Einwohnerkontrolle zusätzlich, kann aber die Bekanntgabe über die Meldepflicht der Zuzügerin oder des Zuzügers nicht ersetzen. Die Verfügbarkeit der amtlichen Wohnungsnummer vereinfacht also den Prozess der Wohnungszuweisung und damit den gesamten Anmeldeprozess auf der Einwohnerkontrolle erheblich.

Mit der amtlichen Wohnungsnummer wird im Einwohnerregister in Verbindung mit dem Gebäudeidentifikator eine eindeutige Verbindung zum GWR hergestellt, und dies unabhängig davon, ob die entsprechende Wohnung im GWR bereits eingetragen ist oder bei einem Neubau allenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt erfasst wird. Die amtliche Wohnungsnummer dient also als Schlüssel für den Abgleich mit dem GWR und den Transfer des Eidgenössischen Wohnungsidentifikators EWID in das Einwohnerregister. Weitere Wohnungsangaben wie Stockwerk, Zimmerzahl, Grösse, Lage auf dem Stockwerk (= «Lokalisation») und Vormieterin oder Vormieter können bei Bedarf der Plausibilisierung der amtlichen Wohnungsnummer dienen. Für den Abgleich zwischen Einwohnerregister und GWR sind sie dagegen nicht (mehr) notwendig.

#### Heutiger Stand der EWID-Zuweisung

Für die «freiwillige Harmonisierung» ist im Jahre 2003 beruhend auf den Daten der Volkszählung 2000 ein erster Anlauf unternommen worden, den EWID in die Einwohnerregister einzuführen. Diese einmalige Aktion führte allerdings nur beschränkt zum gewünschten Ergebnis. So ist heute weit weniger als der Hälfte aller Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton ein korrekter EWID zugewiesen worden. Zudem fehlte den Gemeinden auch ein Nachführungsverfahren für die EWID-Zuweisung bei neu erstellten Wohnungen.

Im Anschluss an die freiwillige Harmonisierung haben einige Gemeinden zusätzliche Anstrengungen unternommen und weitere Einwohnerinnen und Einwohner den Wohnungen im Einwohnerregister zugewiesen. Trotzdem konnte der Anteil der Personen im Einwohner-

register mit EWID aufgrund der fehlenden Verbindung mit dem GWR nur bedingt erhöht werden. So verfügen bis heute nur wenige und eher kleinere Gemeinden über ein Einwohnerregister mit nahezu vollständiger und korrekter EWID-Zuweisung. Die meisten Gemeinden, insbesondere grössere und die Städte, sind auf zusätzliche Informationen von Vermieterinnen und Vermietern sowie von Grundeigentümerinnen und -eigentümer angewiesen.

Angebot der Post für die Einführung der amtlichen Wohnungsnummer

Um die Gemeinden von der Komplexität und vom hohen administrativen Aufwand bei der Einführung einer amtlichen Wohnungsnummer zu entlasten, hat die Schweizerische Post in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik ein Leistungsangebot entwickelt, das sie nun den Kantonen und Gemeinden anbietet. Aufgrund der beschriebenen Schwierigkeiten bei der Wohnungs- und EWID-Zuweisung im Einwohnerregister plant der Kanton, das Basisangebot der Post flächendeckend für den ganzen Kanton Zürich in Anspruch zu nehmen.

Das Grundangebot umfasst die zentrale Beschaffung der Wohnungslisten bei den Immobilienverwaltungen und Grundeigentümerinnen und -eigentümer, die Vergabe einer amtlichen Wohnungsnummer bei Adressen mit mehr als einer Wohnung und die Übermittlung der amtlichen Wohnungsnummer an die Datenlieferantinnen und Datenlieferanten sowie an das GWR und die Einwohnerregister.

Darüber hinaus haben die Gemeinden die Möglichkeit, die Restfälle, die aufgrund von fehlenden Wohnungslisten sowie widersprüchlichen Angaben zwischen Wohnungslisten und GWR oder Einwohnerregister entstehen, entweder selbstständig zu bereinigen oder weitere Postleistungen in Anspruch zu nehmen. Für die Bereinigung der Restfälle bietet die Post in ihrem «Standardprodukt» zusätzlich eine Begehung vor Ort an und führt anschliessend optional eine schriftliche Befragung der Bewohnerinnen und Bewohner durch.

Bedeutung der Einführung einer amtlichen Wohnungsnummer für die Gemeinden

Für eine korrekte und vollständige Wohnungszuweisung im Kanton müssen die Wohnungsvermieterinnen und Wohnungsvermieter und Stockwerkeigentümer(-gemeinschaften) angeschrieben werden und Wohnungslisten angefordert werden. Die Wohnungslisten enthalten Angaben zu Gebäude, Wohnung sowie allen bekannten Personen, falls die Wohnung bewohnt ist. Mit der Erhebung der Wohnungslisten werden folgende Ziele angestrebt:

- Einführung einer eindeutigen Wohnungsnummer bei den Vermieterinnen und Vermietern bzw. Stockwerkeigentümerinnen und -eigentümer; Übermittlung der amtlichen Wohnungsnummer an die Ein-

wohnerkontrolle bei Beginn und Beendigung des Mietverhältnisses über die schriftliche Bescheinigung der Vermieterin oder des Vermieters und im Rahmen der Drittmeldepflicht;

- Zuweisung der Einwohnerinnen und Einwohner zu der von ihnen bewohnten GWR-Wohnung mit Eintrag der amtlichen Wohnungsnummer und des EWID ins Einwohnerregister;
- Verbesserung der Wohnungs- und evtl. Gebäudeangaben im GWR. Mit der flächendeckenden Erhebung der Wohnungslisten für Gebäude mit mehr als einer Wohnung sollen gleichzeitig die bestehenden Datenlücken im GWR auf Wohnungsebene und auf Gebäudeebene geschlossen werden. Die nachfolgende Übersicht zu den fehlenden Informationen im GWR beziehen sich auf insgesamt etwa 500 000 Wohnungen im Kanton Zürich in Gebäuden mit mehr als einer Wohnung.

Fehlerhafte Wohnungsangaben im GWR:

- Bei 10% oder 50 000 Wohnungen fehlt die Wohnungsfläche;
- bei 4% oder 20 000 Wohnungen fehlt die Stockwerkangabe;
- bei 1,5% oder 7 500 Wohnungen fehlt die Zimmerzahl;
- 20% oder 100 000 Wohnungen sind auf dem Stockwerk identisch (aufgrund der Wohnungsangaben nicht unterscheidbar). Hier müsste die Lage auf dem Stockwerk bei Verzicht auf die amtliche Wohnungsnummer ergänzt werden.

Durch das Basisangebot der Post erfolgt auch die Datenbeschaffung bei den Immobilienverwaltungen für die Bereinigung der Wohnungsfehler.

Bedeutung der Einführung einer amtlichen Wohnungsnummer für die Immobilienwirtschaft

Mit der amtlichen Wohnungsnummer wird ein systemunabhängiger Identifikator eingeführt, der bei Neu- und Umbauten im Rahmen des Baubewilligungs- und Bauabnahmeverfahrens für die Kommunikation zwischen Architektin oder Architekt, Bauherrin oder Bauherr, Immobilienverwaltung und kommunaler Bauverwaltung verwendet werden kann. Für die Bewirtschaftung der Wohnungen und bei Handänderungen (u. a. von Stockwerkeigentum) kann die amtliche Wohnungsnummer als Kommunikationsschlüssel zwischen Grundeigentümerinnen oder -eigentümern und Immobilienverwaltungen gute Dienste leisten. Dies betrifft besonders auch Gebäude, die von verschiedenen Verwaltungen bewirtschaftet werden.

Kosten der Einführung einer amtlichen Wohnungsnummer

Die Post bietet den Zürcher Gemeinden ein Grundangebot für die Einführung der amtlichen Wohnungsnummer an. Die Kosten für dieses Angebot belaufen sich auf höchstens 5,1 Mio. Franken, wovon die Gemeinden 2,2 Mio. Franken übernehmen. Der Kanton leistet einen

Beitrag von 2,9 Mio. Franken an die Kosten der Gemeinden für das Grundangebot der Post. Die detaillierten Kosten werden getrennt ausgewiesen.

Weitere Kosten entstehen den Gemeinden bei der Bereinigung der Restfälle, die aufgrund fehlender Wohnungslisten oder widersprüchlicher Angaben zwischen Wohnungslisten sowie GWR oder Einwohnerregister verursacht werden und von ihnen bereinigt werden müssen. Die Gemeinde kann die Post über das Basisangebot hinaus damit beauftragen, die Restfälle über eine Begehung vor Ort («Standardangebot») und zusätzlich optional über eine anschliessende Befragung der Bewohnerinnen und Bewohner zu bearbeiten.

Den Immobilienverwaltungen bzw. den Grundeigentümerinnen und -eigentümern werden Kosten entstehen bei der Lieferung der Wohnungslisten und bei der Übernahme der amtlichen Wohnungsnummer in ihre Register. Um den administrativen Aufwand für die Immobilienverwaltungen in Grenzen zu halten, beabsichtigt der Kanton, die Einführung der amtlichen Wohnungsnummer und die Ergänzung fehlender Daten im GWR über eine zentrale Lösung mit Hilfe der Post zu erwirken.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren über den Vorentwurf für eine Änderung des Gemeindegesetzes (Ausführungsbestimmungen zum Registerharmonisierungsgesetz; Einführung einer amtlichen Wohnungsnummer) durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

Husi