



**Einführungsgesetz zum Bundesgesetz
über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister
(EG RHG)**

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 26. Mai 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die Vorlage Nrn. 1649.1/2 - 12650/51 an zwei halbtägigen Sitzungen im April und Mai 2008 beraten. Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard hat die Vorlage in den Kommissionssitzungen vertreten. Weiter waren Marianne Kohli Caviezel, Generalsekretärin der Direktion des Innern sowie teilweise Stefan Lischer vom Amt für Informatik und Organisation anwesend. Das Protokoll führte Ruth Schorno.

1. Ausgangslage

Das Eidgenössische Registerharmonisierungsgesetz (RHG) vom 23. Juni 2006 bezweckt die Vereinfachung der Datenerhebung für die Statistik durch die Harmonisierung amtlicher Personenregister und des gesetzlich vorgesehenen Austauschs von Personendaten. Das RHG gilt für die durch den Bund betriebenen Register Infostar, Zemis, Ordipro, VERA und das zentrale Versichertenregister (Art. 2 Abs. 1 RHG) sowie für die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister und Stimmregister. Mit dem Einführungsgesetz zum RHG (EG RHG) werden die kantonalen Vollzugsbestimmungen zu den bundesrechtlichen Regelungen über das Einwohnerregister und andere amtliche Personenregister erlassen. Die kantonalrechtlichen Ausführungsbestimmungen zum RHG sollen spätestens am 1. Januar 2009 in Kraft treten.

2. Eintretensdebatte

Die Vorsteherin der Direktion des Innern, Manuela Weichelt-Picard, zeigte auf, dass das EG RHG neben der Harmonisierung der Einwohner- und Stimmregister und der Koordination und Vereinfachung des kommunalen und kantonalen Datenaustauschs mittels eines elektronischen Melde- und Mutationswesens auch die Nutzung der Einwohnerregister für jährliche bevölkerungsstatistische Erhebungen und eine Modernisierung der Volkszählung ab 2010 bezweckt. Personen sollen nach den Vorgaben des RHG und auf Grund zusätzlicher Daten nach EG RHG eindeutig identifiziert werden können. Schliesslich soll eine Grundlage geschaffen werden für künftige Entwicklungen wie E-Government und vote électronique. Nicht Ziel des EG RHG ist es laut ihren Ausführungen, sämtliche Merkmale einer Volkszählung zu erfassen, sämtliche Register im EG RHG festzuhalten, sämtliche Datenerhebungen mit dem EG RHG zu legitimieren und neue Datenaustauschkanäle zu regeln.

Die Kommission gab zwei Vertretern von Einwohnergemeinden, dem Gemeindeschreiber von Oberägeri und dem Leiter der Einwohnerkontrolle Cham, Gelegenheit, zur regierungsrätlichen Vorlage Stellung zu nehmen. Die Gemeindevertreter brachten namentlich Vorbehalte bezüglich der gemäss § 2 Abs. 3 EG RHG zusätzlich zu den nach RHG in den Einwohnerregistern zu führenden Daten an. So war es für sie nicht einsichtig und praktikabel, aus welchem Grund

sämtliche vormundschaftlichen Massnahmen im Einwohnerregister zu führen seien. Auch die Angaben bezüglich Ehegattin oder Ehegatte bzw. der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners, sowie Zuzugsadresse, Beruf oder Eintragung von Kindern und deren Konfession wurden als unnötiger Inhalt des Einwohnerregisters erachtet. Wenn mit dem EG RHG keine Grundlage für neue Datenerhebungen und Datenaustauschkanäle geschaffen werden solle, sei auf die Führung dieser Daten im Einwohnerregister zu verzichten. Bezüglich der im Rahmen der Übergangs- und Schlussbestimmungen vorgenommenen Änderung des Gemeindegesetzes brachten die Gemeindevertreter vor, die Gemeinden hätten die Schaffung eines Niederlassungsgesetzes begrüsst. Ferner erläuterten sie, dass gemäss heute geltendem Recht jede Person, die sich in einer Gemeinde niederlässt, einen Heimatschein zu hinterlegen hat, unabhängig davon, ob die Person Bürgerin oder Bürger der Gemeinde ist oder nicht. Gleichzeitig wünschten die Gemeindevertreter eine rechtliche Grundlage, welche es ihnen ermöglichen würde, von Personen, die sich bei ihnen anmelden wollen, den Mietvertrag zu verlangen, einerseits um die Personen zweifelsfrei einer Wohnung zuordnen zu können und andererseits zur Vermeidung von Missbräuchen im Zusammenhang mit Niederlassung und Aufenthalt. Die Anliegen der Gemeinden wurden im Rahmen der Detailberatung geprüft.

Die Kommission beschloss einstimmig, auf die Vorlage des Regierungsrates einzutreten.

3. Detailberatung

Der Gesetzesentwurf wurde in folgenden Punkte diskutiert und geändert:

§ 2 Abs. 1

Art. 3 Bst. a RHG hält fest, dass die Einwohnerregister manuell oder elektronisch zu führen sind. Im Kanton Zug soll dies auf elektronische Weg erfolgen, was mit dem durch die Kommission vorgeschlagenen Wortlaut von § 2 Abs. 1 EG RHG verdeutlicht wird.

Der Antrag wurde stillschweigend gutgeheissen:

... führen das Einwohnerregister **elektronisch**.

§ 2 Abs. 2

Ein Antrag auf eine Umverteilung der Kosten zu Lasten der Gemeinden, d.h. ein Kostenteiler von 60 % für die Gemeinden und 40 % für den Kanton wurde mit 2 : 11 Stimmen abgelehnt. Die Kommission unterstützt den Antrag der Regierung mit einer Verteilung von 40 % für die Gemeinden und 60 % für den Kanton, allerdings mit einer Präzisierung, dass es sich um die kantonalen Kosten handelt.

Der Antrag wurde stillschweigend gutgeheissen:

... 40 Prozent der **kantonalen** Kosten ...

§ 2 Abs 3 Bst. a

Per 15. Januar 2010 wird die neue AHV-Nummer eingeführt sein. Da aber auf Grund der bundesrechtlichen Vorgaben nicht alle Amtsstellen diese neue AHV-Nummer werden führen dürfen, ist es notwendig, die Zentrale Personenidentifikationsnummer (ZPK) als eindeutigen Personenidentifikator in den Einwohnerregistern beizubehalten, damit der heutige elektronische Meldungsfluss kostengünstig zu den angeschlossenen Registern aufrechterhalten werden kann.

§ 2 Abs. 3 Bst. b

Der Antrag des Regierungsrates sieht vor, dass alle vormundschaftlichen Massnahmen mit dem Inhalt der Massnahme, der beistehenden Person und den Angaben zur verantwortlichen Behörde im Einwohnerregister vorhanden sein sollen, damit im Bereich der Steuerverwaltung ein korrekter Meldefluss gewährleistet ist. Im Einwohnerregister sind jedoch die für alle Register nutzbaren Grunddaten zu führen. Bei speziellen und nur von einzelnen Amtsstellen benötigten Daten müssen diese bei der betreffenden Amtsstelle - im Bereich der Vormundschaft bei der Vormundschaftsbehörde - und nicht im Einwohnerregister erhoben werden. Im Einwohnerregister ist einzig die eigentliche Vormundschaft, welche auch den Verlust des Stimm- und Wahlrechts nach sich zieht, zu führen.

Es wurde deshalb einstimmig beschlossen, im Einwohnerregister ausschliesslich allfällige Vormundschaften mit den Angaben zur verantwortlichen Behörde zu führen.

Der Antrag wurde einstimmig gutgeheissen:

b) allfällige Vormundschaften mit den Angaben zur verantwortlichen Behörde;

§ 2 Abs. 3 Bst. c

Die Einwohnerkontrolle ist für die Erfassung aller in der Gemeinde wohnhaften Personen verantwortlich. Diese Bestimmung der regierungsrätlichen Vorlage sieht im Interesse der Steuerverwaltung vor, dass bei getrennt lebenden Eheleuten bzw. eingetragenen Partnerinnen oder Partnern zusätzlich die entsprechenden Angaben der auswärts wohnenden Person erfasst werden. Diese Pflicht kann jedoch nicht den Einwohnerkontrollen auferlegt werden. Die Steuerverwaltungen haben die Möglichkeit, diese Daten bei der entsprechenden Gemeinde in Erfahrung zu bringen.

Die Kommission beschloss daher einstimmig die Streichung dieser Bestimmung.

§ 2 Abs. 3 Bst. d

Die regierungsrätliche Vorlage sieht zur einfacheren Abwicklung von Steueranfragen vor, dass im Einwohnerregister nicht nur der Zuzugsort, welcher gemäss eidgenössischem RHG zwingend im Einwohnerregister aufzunehmen ist, sondern auch die genaue Zuzugsadresse vermerkt sein soll. Diese Angaben werden ausschliesslich von der Steuerverwaltung benötigt, weshalb sie auch im Steuer- und nicht im Einwohnerregister zu erfassen sind. Es ist nicht das Ziel des EG RHG, eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass bei einer Stelle alle Daten zentral erfasst werden, damit sie von den anderen Amtsstellen bei Bedarf abgerufen werden können. Bisher wurde von den Einwohnerkontrollen einzig der Zuzugsort und bei Ausländerinnen und Ausländern der Staat ohne genaue Adresse erfasst.

Daher wurde einstimmig die Streichung dieser Bestimmung beschlossen.

§ 2 Abs. 3 Bst. g bis i

Diese Bestimmungen betreffen den Vermerk des Datums allfälliger Änderungen der Heimatorte, der Konfession und des Zivilstandes sowie des Ehe- oder Partnerschaftsstatus. Die Kommission legt Wert darauf, dass diese Datumsvermerke ausschliesslich bei Veränderungen während der Wohnsitzdauer in der Gemeinde eingetragen werden. Die zeitliche Erfassung früherer Veränderungen ergibt keinen Sinn.

Die Bestimmungen wurden im Sinne der regierungsrätlichen Vorlage beschlossen.

§ 2 Abs. 3 Bst. k

Die Vorlage des Regierungsrats sieht vor, beim Zuzug einer Person im Einwohnerregister deren Beruf zu vermerken, was für die Steuerverwaltung Erleichterungen bei der Steueranlagung zuziehender Personen brächte. Diese Einschätzung wurde von der Kommission

nicht geteilt, zumal auf Grund der Berufsbezeichnung allein noch keine Aussagen über das tatsächliche Einkommen einer Person gemacht werden können. Die Steuerverwaltung hat die Möglichkeit, die nötigen Angaben beim Zuzugsort in Erfahrung zu bringen.

Es wurde daher einstimmig die Streichung dieser Bestimmung beschlossen.

§ 2 Abs. 3 Bst. I

Minderjährige Kinder, die bei der gesetzlichen Vertretung gemeldet sind, müssen im Einwohnerregister ohnehin geführt werden. Da die Notwendigkeit der Angabe der Kinder und deren Konfession darüber hinaus, wie dies die Vorlage des Regierungsrates aus kirchensteuerlichen Überlegungen vorsieht, die Kommission analog Bst. c nicht überzeugte, wurde mit einem Verhältnis von 9 : 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Streichung der Bestimmung beschlossen.

§ 3

Art. 8 Abs. 2 RHG verpflichtet die Kantone, die notwendigen Bestimmungen zu erlassen, damit die industriellen Werke und andere registerführende Stellen die Daten, die zur Bestimmung und Nachführung des Wohnungsidentifikators einer Person erforderlich sind, den für die Führung der Einwohnerregister zuständigen Amtsstellen unentgeltlich zur Verfügung stellen. Mit § 3 EG RHG wird diese Auflage erfüllt. Es geht bei dabei nicht darum, dass die industriellen Werke, z.B. die Wasserwerke Zug AG oder das Elektrizitäts- und Wasserwerk Steinhausen, zusätzliche Daten erheben; vielmehr sollen diejenigen Daten, über die sie bereits verfügen, zur Verfügung gestellt werden, um den Wohnungsidentifikator und die Haushaltszugehörigkeit einer Person einwandfrei bestimmen zu können. Ein Antrag auf Ergänzung, dass die Daten nur auf begründetes Begehren zur Verfügung zu stellen sind, wurden von der Kommission mit 12 : 1 Stimmen abgelehnt.

§ 5

Das RHG verlangt, dass im Einwohnerregister die Zuteilung einer Person zu Gebäude und Wohnung, in der sie wohnt, erfolgt. Der Bund liefert den Gemeinden die entsprechenden Nummern aus dem eidg. Gebäude- und Wohnungsregister (GWR). Diese sind den Wohnungen zuzuordnen. Die Identifikation der Wohnung gestaltet sich in Gebäuden mit komplexen Wohnungsstrukturen mit den heute im GWR vorhandenen Angaben als schwierig. Deshalb überlässt es der Bund den Kantonen, die Umsetzung der Vorgaben zu vereinfachen, indem einerseits physische Wohnungsnummern am Gebäude angebracht werden können oder andererseits administrative Wohnungsnummern, beispielsweise im Mietvertrag, angemerkt werden. Der Aufwand für die physische Nummerierung wird zwar als grösser eingeschätzt, jedoch wird sie als nachhaltiger und einfacher bei der Verwendung eingeschätzt. Der Regierungsrat hat die physische Wohnungsnummerierung als Kann-Vorschrift vorgesehen, um den unterschiedlichen Gegebenheiten in den Zuger Gemeinden Rechnung zu tragen. Die Kommission beschloss nach erfolgter Diskussion, die Bestimmung unverändert beizubehalten.

§ 6

Da die Gemeindeaufsicht der Direktion des Innern obliegt, die Aufgaben rund um die Volkszählung in ihren Verantwortungsbereich fallen und sie die Ansprechstelle des Bundesamtes für Statistik ist, ist es gerechtfertigt, die Direktion des Innern als zuständige Stelle für die Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Harmonisierung der Register und der kantonalen Informatik- und Kommunikationsmittel zu bezeichnen.

§ 9

Das Amt für Informatik und Organisation (AIO) betreibt Informatik- und Kommunikationsmittel zum Zweck der Zentralen Personenkoordination (ZPK). Auf dieser Plattform werden die Daten der Personen gespeichert. Die Datenhoheit bleibt weiterhin bei den Registern, welche die Personendaten erheben und verwalten müssen. Die ZPK führt nur einen beschränkten Datensatz über die einzelnen Personen. Der Datenaustausch erfolgt über diese Plattform. Es ist genau festgelegt, welche Register die Personendaten in welcher Ausprägung benutzen können. Vor allem auch bei Umzügen innerhalb des Kantons wird mit der ZPK eine hohe Datenqualität erreicht, zumal die Meldung der Gemeinde A zur Gemeinde B elektronisch erfolgt. Der Betrieb einer Zentralen Personenkoordination bringt einen erheblichen Nutzen für die Registerharmonisierung.

Die Kommission unterstützt den Antrag der Regierung, allerdings mit einer Präzisierung. Absatz 4 wurde insofern verdeutlicht, als es sich nicht um eine durch das AIO vorgenommene Koordination der Daten, sondern um die Koordination des Zugriffs zu diesen Daten handelt. Der Antrag wurde einstimmig gutgeheissen:

... und koordiniert **den Zugriff zu diesen Daten** ...

§ 13 Änderung bisherigen Rechts

Die Gemeinden hätten die Schaffung eines Niederlassungsgesetzes, wie es andere Kantone kennen, begrüsst. Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard wies darauf hin, dass der Regierungsrat diese Frage eingehend diskutiert, sich dann aber gegen die Schaffung eines separaten Gesetzes ausgesprochen hatte. In Anlehnung an den Kanton Zürich, welcher Aufenthalt und Niederlassung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern ebenfalls in den Grundsätzen im Gemeindegesetz regelt, erachtete es der Regierungsrat als angezeigt, die Regelungsbasis möglichst schlank zu halten und nur die gestützt auf das RHG notwendigen Anpassungen bezüglich der Melde- und Auskunftspflichten in das Gemeindegesetz aufzunehmen.

Die Kommission teilte diese Auffassung. Sie beschränkte sich in der Detailberatung darauf, die durch den Regierungsrat vorgeschlagenen Änderungen des Gemeindegesetzes zu diskutieren.

I. Änderungen des Gemeindegesetzes

§ 57 a Abs. 2

Diese Bestimmung regelt die Abmeldepflicht. Es ist daher missverständlich, im Gesetzestext von Anmeldepflichtigen zu sprechen, wie es die regierungsrätliche Vorlage vorsieht. Die Kommission beschloss daher einstimmig, "Die Anmeldepflichtigen" zu ersetzen durch "Angemeldete Personen".

§ 57 a Abs. 3

Die Vorlage des Regierungsrates beschränkt die Pflicht zur Hinterlegung des Heimatscheins auf Personen, die nicht Bürgerinnen oder Bürger der betreffenden Gemeinde sind. Dieser Vorschlag geht zurück auf die Verordnung des Bundesrates über den Heimatschein, welche mit der Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004, die eine Zusammenlegung der Zivilstandsämter vorsieht, aufgehoben wurde. Da mit dieser Zusammenlegung nicht mehr alle Gemeinden Zugriff haben auf die Angaben ihrer Bürgerinnen und Bürger, sind sämtliche Personen, die sich in einer Gemeinde niederlassen, zur Hinterlegung ihres Heimatscheins zu verpflichten.

Die Kommission beschloss daher einstimmig, "ausserhalb seiner Heimatgemeinde" zu streichen, womit sämtliche Personen bei der Niederlassung in einer Gemeinde einen Heimatschein zu hinterlegen haben.

Die von den Gemeinden gewünschte Möglichkeit, im Hinblick auf einen möglichen Missbrauch bei der Niederlassung den Mietvertrag verlangen zu können, wurde von der Kommission aus rechtlichen Bedenken abgelehnt.

§ 57 b

Die Kommission erachtete es als sinnvoll, an Stelle der in der regierungsrätlichen Vorlage gewählten Umschreibung "der für die Führung der Register gemäss Art. 2 Abs. 2 Registerharmonisierungsgesetz zuständigen Amtsstelle" die zuständige Stelle ausdrücklich zu nennen. Laut Auskunft des Bundesamtes für Statistik spricht rechtlich nichts dagegen, im EG RHG die Einwohnerkontrollen für die Führung der Einwohner- und Stimmregister als Adressatinnen für die Meldungen der Leiterinnen und Leiter der Kollektivhaushalten zu nennen.

Die Kommission beschloss daher die entsprechende Änderung dieser Bestimmung.

§ 57 c

Die Kommission beschloss, die Bestimmung insofern neu zu gliedern, als der Einleitungssatz zu den Bst. a - d zu Abs. 1 zusammengefasst wird. Ferner soll lit. f (recte: e) zu Abs. 2 werden, zumal diese Bestimmung den Umfang der Auskunftspflicht regelt und für alle in den Bst. a bis d genannten Stellen gilt.

Ferner beschloss sie, im Einleitungssatz zu verdeutlichen, dass sich die Auskunftspflicht der anschliessend genannten Stellen nach den Art. 11 und 12 RHG richtet. Diese Ergänzung macht den Hinweis auf Art. 12 RHG im Titel obsolet.

Auf Grund der Verweisung auf Art. 11 und 12 RHG beschloss die Kommission in Bst. b auch eine Auskunftspflicht der Liegenschaftsverwaltungen, aufzunehmen. Schliesslich wurde mit 11 zu 2 Stimmen die Beibehaltung der Auskunftspflicht der Verwaltung der Stockwerkeigentümerinnen und Stockwerkeigentümer beschlossen. Obwohl diese im RHG nicht vorgesehen ist, war sie von den Gemeinden gewünscht worden.

II. Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 - 2008 vom 16. Dezember 2006

Die Kommission unterstützt den Antrag der Regierung und kann nachvollziehen, dass mit der Umsetzung des Registerharmonisierungsgesetzes, namentlich der Durchführung der Volkszählung, aufwändige Planungs-, Koordinations- und Kontroll-, Unterstützungs- und Finanzplanungsfunktionen auf die Direktion des Innern zukommen, die einerseits mit dem bisherigen Stellenbestand nicht erfüllt werden können und andererseits auch andere fachliche Qualifikationen in den Bereichen Statistik, Betriebswirtschaft und Informatik fordern. Die regierungsrätliche Vorlage sieht eine Befristung der 80 % Stelle per 2012 vor. Dann wird zu überprüfen sein, in welchem Umfang die Stelle weitergeführt werden soll. Aus der Kommission wurde auch die Stimme laut, dass die Schaffung eines statistischen Amtes sinnvoll wäre.

4. Schlussabstimmung und Antrag

Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig auf die Vorlage Nr. 1649.2 - 12651 einzutreten und mit 12 : 1 Stimme der Fassung der vorberatenden Kommission, Vorlage Nr. 1649.4 - 12784, zuzustimmen.

Zug, 26. Mai 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Hans Christen

Kommissionsmitglieder:

Christen Hans, Zug, Präsident
Andenmatten Karin, Hünenberg
Gössi Alois, Baar
Häcki Felix, Zug
Hürlimann Andreas, Steinhausen
Kupper Gregor, Neuheim
Landtwing Alice, Zug
Landtwing Margrit, Cham
Meienberg Eugen, Steinhausen
Pfister Martin, Baar
Robadey Heidi, Unterägeri
Schenker Mélanie, Cham
Schriber-Neiger Hanni, Risch
Villiger Werner, Zug
Winter Leonie, Hünenberg