



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 30. März 2022

GR Nr. 2022/114

Bevölkerungsamt, Aufhebung der Verordnung über Einwohner- und Fremdenkontrolle

1. Zweck der Vorlage

Die Verordnung über Einwohner- und Fremdenkontrolle vom 23. April 1958 (AS 142.110; im folgenden VO EFK) soll aufgehoben werden. Dies, weil die VO EFK veraltet und weitestgehend durch übergeordnetes Recht obsolet geworden ist und diesem in zentralen Punkten widerspricht. Mit der Aufhebung der VO EFK soll auch die Vorschrift zur Hinterlegung der Schriften und damit das Schriftendepot aufgehoben werden. Dies, weil es nicht mehr nötig ist, die Schriften physisch abzulegen. 2019 wurden die nötigen bundesrechtlichen Grundlagen für eine elektronische Abfrage der Personalien seitens des Personenmeldeamts geschaffen. Die entsprechende erforderliche technische Schnittstelle im Bevölkerungsamt wurde ebenfalls eingerichtet.

Mit dieser Vorlage wird dem Gemeinderat die Aufhebung der VO EFK beantragt. Sofern der Gemeinderat die Aufhebung beschliesst, nimmt der Stadtrat die in seiner Kompetenz liegenden Anpassung anderer Erlasse, die durch die Aufhebung der VO EFK nötig werden, vor.

2. Zusammenfassung der Folgen für das Verwaltungshandeln

Die VO EFK enthält mehrheitlich Bestimmungen, die heute bereits nicht mehr angewendet werden können. Die geltenden Prozesse der Verwaltung stützen sich auf die Bestimmungen des übergeordneten Rechts.

Eine Änderung ergibt sich lediglich durch die mit der Aufhebung der VO EFK verbundenen Aufhebung des Schriftendepots. Die relevanten rechtlichen Grundlagen des Bundes und des Kantons zielen darauf hin, dass die polizeilichen Meldepflichten künftig elektronisch erfüllt und überprüft werden können. Mit Einführung der notwendigen elektronischen Schnittstelle hat das Bevölkerungsamt den Zugang zum elektronischen Abruf der Personalien geschaffen. Damit erübrigt sich, von den Kundinnen und Kunden ein physischer Heimschein einzufordern und diesen beim Personenmeldeamt zu hinterlegen. Das Schriftendepot wird daher redundant. Durch einen Wegfall der Pflicht zur Hinterlegung der Schriften, werden die Abläufe beim Personenmeldeamt modernisiert und effizienter gestaltet. Nebst der Einsparung der heute mit der Hinterlegung verbundenen Ressourcen, können die Prozesse für die Kundschaft vereinfacht werden: Mit Wegfall der Hinterlegung des Heimscheins wird ein wichtiger Schritt in Richtung elektronischer Zuzugsmeldung getan.

3. Ausgangslage

Die VO EFK wurde im Jahr 1958 durch den Gemeinderat erlassen und regelt das Niederlassungs- und Aufenthaltsverhältnis in der Stadt Zürich. Sie wurde seither keiner Revision unterzogen. In den seit Inkraftsetzung der VO EFK vergangenen fast 64 Jahren haben sich die rechtlichen, technischen und damit auch gesellschaftlichen Grundlagen des Meldewesens verändert.



3.1 Rechtliche Grundlagen des Meldewesens

Das Meldewesen wird heute einerseits auf Bundesebene durch das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Register vom 23. Juni 2006 (Registerharmonisierungsgesetz [RHG], SR 431.02) und andererseits auf kantonaler Ebene durch das Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 11. Mai 2015 (MERG, LS 142.1) sowie der entsprechenden Verordnung (MERV, LS 142.11, vom 14. Februar 2018) geregelt. So werden insbesondere die Begriffe «Niederlassung» und «Aufenthalt» definiert sowie die Melde- und Auskunftspflichten festgelegt.

Weitere relevante Bestimmungen finden sich in übergeordneten Spezialgesetzen wie dem Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (SR 510.10, insbesondere Art. 27) und im Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20; insbesondere Art. 12 ff.).

Das übergeordnete Recht enthält damit eine weitestgehend abschliessende Regelung des Meldewesens, die kaum Raum für kommunale Bestimmungen lässt. Das MERG sieht lediglich in § 5 Abs. 2 vor, dass die Gemeinden die Hinterlegung der vorgewiesenen Schriften verlangen können (Hinterlegung des Heimatscheins und Aufenthaltsausweises, dazu nachfolgend unter Ziffer 3), und in § 11 Abs. 4, dass die Gemeinden für weitere Identifikatoren und Merkmale, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind, eine Erfassung im Einwohnerregister rechtlich festlegen können.

Im städtischen Recht wurde mit dem Reglement über das Einwohnerinnen- und Einwohnerregister vom 13. Januar 2016 (RER, AS 236.600) die nötige Grundlage im Sinne von § 11 Abs. 4 MERG geschaffen, damit weitere Identifikatoren im Register erfasst werden können.

Abgesehen von der Regelung betreffend die Hinterlegung der Schriften (dazu nachfolgend Kapitel 4) sind damit in der VO EFK keine Bestimmungen enthalten, die vor dem Hintergrund der oben genannten gesetzlichen Grundlagen eine eigenständige Bedeutung hätten und auf kommunaler Ebene Rechte und Pflichten im Meldewesen festlegen können. Vielmehr sind die Bestimmungen der VO EFK durch das neuere übergeordnete Recht in zahlreichen Punkten überholt und damit in Widerspruch zum geltenden Recht.

Eine Aufhebung der VO EFK ist daher angebracht. Aus nachfolgenden Gründen rechtfertigt sich auch, die Pflicht zur Hinterlegung der Schriften aufzuheben.

3.2 Neue technische Grundlagen

Das Meldewesen hat sich – wie die gesamte Verwaltung – in den letzten Jahren wegbewegt von der physischen Akten- und Datenverwaltung hin zur Verwendung von effizienten elektronischen Systemen. Dies sowohl zugunsten der Abläufe in der Verwaltung als auch zugunsten der Kundinnen und Kunden. Es sind laufend weitere Bestrebungen im Gange, das Meldewesen noch weiter zu optimieren und zu vereinfachen. § 15 MERG sieht dafür ausdrücklich vor, dass die Gemeinden die elektronische Meldung für Dritte sowie eine elektronische Umzugsmeldung ermöglichen müssen. Zudem soll der elektronische Datenaustausch soweit sichergestellt werden, dass im MERG die Bestimmungen über den Heimatschein aufgehoben werden können (vgl. Weisung zum MERG, ABI. Nr. 44 vom 31. Oktober 2014, Ziffer 2.4).



Mit Einführung des elektronischen Meldeflusses (Sedex¹) tauschen Einwohnerdienste Zu- und Wegzugsmeldungen elektronisch untereinander aus. Meldet eine Gemeinde einen Wegzug einer Person, erhält die neue Gemeinde eine digitale Mitteilung mit sämtlichen Personendaten. Im Gegenzug bestätigt die neue Gemeinde die Aufnahme im Einwohnerregister. Von den 2148 Gemeinden in der Schweiz melden 1972 Gemeinden (92 Prozent, Stand 1. Januar 2022) ihre Zu- und Wegzüge über diese Schnittstelle. Ebenso sind Zivilstandsämter verpflichtet, Zivilstandsereignisse den Einwohnerdiensten von Amts wegen mitzuteilen. Diese Informationen werden bereits seit 1. Januar 2015 elektronisch über die Sedex-Plattform gemeldet.

Mit Anpassung der rechtlichen Grundlagen für das Abrufverfahren (Art. 43a Abs. 4 Ziff. 6 ZGB [SR 210]) ist den Einwohnerdiensten eine Abrufschnittstelle zur Verfügung gestellt worden, die ermöglicht, die Personendaten der Einwohnerinnen und Einwohner aus dem elektronischen Zivilstandsregister Infostar² abzurufen. Das Abrufverfahren Infostar ist seit 2021 ein strategisches Projekt des Bevölkerungsamts und wurde im März 2022 eingeführt.

Das geltende Recht stellt damit die nötigen Grundlagen zur Verfügung für eine elektronische Zuzugsmeldung. Die Personalien der Kundinnen und Kunden können elektronisch überprüft werden. Eine physische Hinterlegung des Heimatscheins ist daher nicht mehr nötig. Aufgrund der Entwicklungen und den Ausführungen in der Weisung zum MERG ist sodann davon auszugehen, dass das kantonale Recht bei einer nächsten Revision künftig ganz auf den Heimatschein verzichten wird.

Mit den technischen Veränderungen und neuen Möglichkeiten haben sich auch die gesellschaftlichen Ansprüche verändert. Es ist zu einer Selbstverständlichkeit geworden, dass Bürgerinnen und Bürger ihren Pflichten auch unkompliziert auf elektronischem Weg nachkommen können. Dazu gehört auch die Möglichkeit, sich bei einem Zuzug einfach und ohne physische Akten am neuen Wohnsitz anzumelden.

4. Heimatschein und Schriftendepot

4.1 Schwindende Bedeutung

Bis vor bald 20 Jahren war der Heimatschein ein wichtiges Dokument im interkommunalen und interkantonalen Datenverkehr. Das Dokument diente als Kontrollinstrument, da für jede Person lediglich ein Heimatschein ausgestellt werden durfte. Zudem gewährte er für Schweizer Staatsangehörige die Korrektheit ihrer Personendaten. Insbesondere auch mit der Aufhebung der Verordnung über den Heimatschein per 1. Juli 2004 verlor der Heimatschein seine Bedeutung (vgl. Weisung zum MERG, Kap. 2.4).

Heute kann jede Person bei ihrer Heimatgemeinde beliebig viele Heimatscheine bestellen. Bei Verlust ist keine Kraftloserklärung des Heimatscheins mehr nötig, was den Heimatschein als Kontrollinstrument für eine weitere Niederlassung ausschliesst.

In der Weisung zum MERG (Kap. 2.4 sowie zu § 2 Abs. 2) wurde weiter festgehalten, dass – unter Berücksichtigung der zu erwartenden Entwicklungen und da der Heimatschein seine

¹ Sedex steht für secure data exchange und ist eine Dienstleistung des Bundesamts für Statistik BFS. Die Plattform ist für den sicheren Datenaustausch zwischen Organisationseinheiten konzipiert.

² Infostar steht für das elektronische Zivilstandsregister. Seit 2005 werden alle Zivilstandsereignisse im Personenstandsregister (Infostar), an welches alle schweizerischen Zivilstandsämter angeschlossen sind, beurkundet.



4/6

Bedeutung weitgehend verloren hat – künftig soweit möglich auf diesen verzichtet werden soll. Gemäss den weiteren Ausführungen in der Weisung sollen die Bestimmungen über die Schriften (§§ 2 und 5 MERG betreffend Ausstellung und Vorweisen Heimatschein) sobald als möglich aufgehoben werden, um das Meldewesen allgemein zu vereinfachen.

4.2 Verzicht auf Schriftendepot

Die Hinterlegung der Schriften ist im MERG nicht mehr zwingend vorgesehen. Da bei Inkrafttreten des MERG noch nicht gänzlich auf den Heimatschein verzichtet werden konnte, wurde auch den Gemeinden noch die Möglichkeit belassen, die Hinterlegung des Heimatscheins im kommunalen Recht vorzusehen (§ 5 Abs. 2). In der Stadt Zürich ist in Art. 12, 14 und 15 VO EFK bei der Anmeldung für die Niederlassung, infolge Volljährigkeit sowie nach einer zivilstandsamtlichen Änderung die Schriftenabgabe vorgesehen. Die Bestimmungen der VO EFK zur Hinterlegung des Heimatscheins sind seit 1958 nie den rechtlichen und technischen Entwicklungen angepasst worden. Insbesondere wurde bisher verpasst, auf die nunmehr durch das MERG nicht mehr als Pflicht vorgesehene Hinterlegung zu verzichten.

In Zeiten der Digitalisierung ist es für die Kundschaft nur schwer nachvollziehbar, dass sie nach wie vor verpflichtet sind, den Heimatschein physisch beim Kreisbüro abzugeben. Dies insbesondere auch, weil dem Personenmeldeamt die aktuellen Personendaten oder deren Änderung bereits digital zur Verfügung stehen.

Das Bevölkerungsamt strebt mit seiner Vision «Motiviert, weltoffen und zugänglich – mit Leidenschaft für Züri» eine Digitalisierungsstrategie mit weniger Papierverbrauch und medienbruchfreien Prozessen an. Auf die Hinterlegung des Aufenthaltsausweises wird seit bald zehn Jahren verzichtet. Die Prozesse werden stetig überarbeitet und modernisiert sowie den gesellschaftlichen Ansprüchen und technischen Möglichkeiten angepasst. Dazu gehört die Einführung des Abrufverfahrens auf Infostar. Mit dem Zugriff auf Infostar wird die Kontrolle der Personalien elektronisch möglich und das Schriftendepot überflüssig.

Mit der Aufhebung der VO EFK kann daher auf die Hinterlegung der Schriften bzw. das Schriftendepot verzichtet werden, und es ist nicht nötig, die Bestimmung in einem anderen Erlass aufzunehmen.

4.3 Prozessoptimierung und Aufwandsparnis bei Aufhebung des Schriftendepots

Jährlich hinterlegen durchschnittlich 15 700 Personen infolge Zuzug, Volljährigkeit oder einer Zivilstandsänderung einen Heimatschein. Der Papier-, Porto- und Plastikverbrauch im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung des Schriftendepots, der Einforderung der Heimatscheine infolge Zuzug, Volljährigkeit oder Zivilstandsänderung sowie dem Versand der Einladungen und der Heimatscheine bei einem Wegzug ist beachtlich. Kommt jemand trotz Aufforderungen seiner Pflicht zur Hinterlegung des Heimatscheins nicht nach, wird ein aufwändiges Strafverfahren durch das Kreisbüro eingeleitet. Nebst dem Kreisbüro sind dabei weitere Amtsstellen (Kompetenzzentrum, Stadtrichteramt sowie gegebenenfalls die Stadtpolizei) involviert.

Durch die Auflösung des Schriftendepots kann der Nachhaltigkeit Folge geleistet und der Materialverbrauch erheblich reduziert werden. Damit verbunden kann das Bevölkerungsamt Kosten von jährlich rund 25 000 Franken einsparen. Dazu kommt die Einsparung von



5/6

Arbeitsressourcen, die anderweitig eingesetzt werden können, weil die Kundschaft nicht mehr zur Hinterlegung des Heimatscheins aufgefordert werden muss.

Durch Übergabe der Rotomaten (Ablagesystem) an die Immobilienverwaltung können im Stadthaus weitere physische Arbeitsplätze geschaffen werden, welche aufgrund der Umstrukturierung der Kreisbüros dringend benötigt werden.

Dem Bevölkerungsamt entgehen bei Aufhebung der Hinterlegungspflicht keine Gebühreneinnahmen.

Durch den Wegfall der Hinterlegungspflicht und die Aufhebung des Schriftendepots können somit Ressourcen gespart und Prozesse vereinfacht werden.

5. Anpassung geltender Reglemente

Im Reglement über allgemeine Gebühren der Stadtverwaltung (GebR, AS 681.100) wird in Art. 16 Abs. 3 lit. a, lit. b und lit. d die Hinterlegung der Schriften im Zusammenhang mit den Gebühren für die Anmeldung genannt. Die Bestimmungen haben – unter Vorbehalt der Zustimmung des Gemeinderats zur Aufhebung der VO EFK – insofern angepasst zu werden, dass die Schriftenhinterlegung nicht mehr genannt wird. In den Gebühren selbst oder deren Höhe ergibt sich daraus keine Änderung.

Änderung in Art. 16 Abs. 3 GebR (AS 681.100):

Bestimmung	Geltende Regelung	Revisionsvorschlag
lit. a	Anmeldung zur Niederlassung, einschliesslich Bestätigung, Schriftenaufbewahrung und -rückgabe sowie Adresswechsel in der Gemeinde; 40	Anmeldung zur Niederlassung, einschliesslich Bestätigung, Schriftenaufbewahrung und -rückgabe sowie Adresswechsel in der Gemeinde; 40
lit. b	Anmeldung zum Aufenthalt, einschliesslich Bestätigung, Schriftenaufbewahrung und -rückgabe 60 Wiederholung der Anmeldung; 60	Anmeldung zum Aufenthalt, einschliesslich Bestätigung; Schriftenaufbewahrung und -rückgabe 60 Wiederholung der Anmeldung; 60
lit. d	Aufforderung zur Abgabe, Erneuerung oder Vorweisung von Schriften oder zur Anmeldung oder Meldung eines Adresswechsels; 20	Aufforderung zur Abgabe, Erneuerung oder Vorweisung von Schriften oder zur Anmeldung oder Meldung eines Adresswechsels; 20

Ausserdem wird im Rahmen der Totalrevision des Anhangs II zum Reglement über Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung (ROAB, AS 172.101) die Führung des Schriftendepots nicht mehr als Aufgabe des Bevölkerungsamts aufgeführt.



6/6

6. Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Die mit dieser Vorlage beabsichtigte Aufhebung der VO EFK sowie damit verbunden insbesondere des Schriftendepots betrifft in erster Linie verwaltungsinterne Abläufe sowie die Prozesse für natürliche Personen. Sie bewirkt keine administrative Belastung für Unternehmen. Es bedarf daher keiner Regulierungsfolgenabschätzung.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Verordnung über Einwohner- und Fremdenkontrolle vom 23. April 1958 (AS 142.110) wird aufgehoben.**
- 2. Die Aufhebung tritt mit unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach erfolgter Volksabstimmung im Falle des Referendums in Kraft.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cucho-Curti