

Frau
Carmela Schürmann
Präsidentin VSED
c/o Bevölkerungsamt der Stadt Zürich
Postfach
8022 Zürich

Schaffhausen, den 1. Oktober 2019

**Rechtsgutachten zur Entwicklung und zum aktuellen Stand des
Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz und damit
zusammenhängenden Fragen**

Sehr geehrte Frau Schürmann, sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben mich aufgrund einer *Besprechung am 3. Februar 2017* in Zürich mit *Schreiben vom 7. Februar 2017* beauftragt, wie besprochen zu Händen des *Verbandes Schweizerische Einwohnerdienste (VSED)* ein *Gutachten zur Entwicklung und zum aktuellen Stand des Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz* und damit *zusammenhängenden Fragen* zu verfassen und hierbei namentlich das *Gutachten von Prof. Dr. Karl Spühler* aus dem Jahr 1992 zu *aktualisieren*

Ich werde zunächst Ihrem Wunsch entsprechend die *Grundlagen und die Entwicklung des Rechts des Einwohnerkontroll- und -meldewesens* darstellen (Ziff. I), dann die heute geltenden *Begrifflichkeiten klären und Empfehlungen für eine einheitliche Terminologie* abgeben (Ziff. II) und anschliessend die wichtigsten der gestellten konkreten Fragen beantworten (Ziff. III; vgl. dazu Ihren Vorschlag „Fragestellungen“ vom 3. Februar 2017). Die Ergebnisse des Gutachtens habe ich an mehreren Sitzungen mit den Vertretern des VSED-Vorstands (Frau Carmela Schürmann, stv. Leiterin des Personenmeldeamtes der Stadt Zürich; Herr lic. iur. Fritz Schütz, Direktor des Bevölkerungsamtes des Kantons Basel-Stadt) besprechen können, wofür ich mich bestens bedanke. Einzelne der ursprünglich gestellten Fragen sind – wie besprochen (Sitzung vom 19. Juli 2018) – weniger dringend und bedürfen gegebenenfalls vertiefter Abklärung, weshalb sie hier nicht behandelt werden. Ein *Inhalts-, Literatur- und Materialienverzeichnis (inkl. Vollzugshilfen)* findet sich im Anhang des Gutachtens.

I. Rechtsgrundlagen und Entwicklung des Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz

Eine eigentliche *staatliche Einwohnerkontrolle*, in der Regel ausgeübt durch die Gemeinden, besteht in unserem Land seit dem 19. Jahrhundert. Sie war damals Bestandteil des *kantonalen Niederlassungsrechts* und diente auch *allgemeinen polizeilichen Zwecken* (Kontrolle der Wohnbevölkerung und insbesondere der Ortsfremden).¹ Die Kompetenzen der Kantone auf dem Gebiet des Niederlassungsrechts sind seither durch die sukzessive Erweiterung der *Niederlassungsfreiheit* für die Schweizer Bürgerinnen und Bürger und die Übertragung

¹ Vgl. zur Geschichte des Einwohnerkontrollwesens in der Schweiz auch *Rüegg*, Entwicklung, S. 11 ff., und neuerdings *Walter Huwiler*, Geschichtliches zur Einwohnerkontrolle, abrufbar auf der Homepage des VSED; zum Stand des kantonalen Niederlassungsrechts und des Einwohnerkontrollwesens Ende des 19. Jahrhunderts *Schollenberger*, S. 37 ff., insbesondere S. 52 f. Für die Kontrolle der Ortsfremden (also nicht nur der Ausländer) wurde damals auch der Begriff der *Fremdenpolizei* verwendet; vgl. dazu auch *Schollenberger*, S. 45 und *Aubert*, Band II, Rz. 1964.

der Kompetenz zur *Regelung von Aufenthalt und Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer* auf den *Bund* stark eingeschränkt worden. Sie besteht heute weitgehend nur noch in der Kompetenz zur *Regelung des Einwohnerkontroll- und -meldewesens* bzw. des entsprechenden *Register- und Schriftenpolizeiwesens* im Rahmen des Bundesrechts.² Diese Entwicklung soll nachfolgend dargestellt werden (siehe nachfolgend A.). Nach der Jahrtausendwende hat der Bund überdies gestützt auf seine *neue Statistikkompetenz* auch auf das Einwohnerkontroll- und -meldewesen im Sinne einer *Vereinheitlichung der Begriffe* und *gewisser Meldegrundsätze* Einfluss genommen und *neue Grundlagen* für die auch die Einwohnerkontrolle betreffenden *Dokumente* und *Register* geschaffen (siehe nachfolgend B.). Zum Abschluss des ersten Teils des Gutachtens soll anschliessend das heute geltende, die Bundesvorgaben umsetzende *kantonale Recht zum Einwohnerkontroll- und -meldewesen* am Beispiel des Kantons Zürich dargestellt werden mit Hinweisen und Vergleichen zum Recht anderer Kantone (siehe nachfolgend C.).

A. Die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Kompetenzausscheidung im Bereich des Niederlassungsrechts

1. Einführung der uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürgerinnen und Bürger

Die *Regelung von Aufenthalt und Niederlassung* lag in der Schweiz – soweit dies Schweizer Bürgerinnen und Bürger betrifft – lange Zeit grundsätzlich im *Kompetenzbereich der Kantone*. Der Bund hat allerdings seit der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 für die Bürgerinnen und Bürger in verschiedenen

² Vgl. zur Entwicklung des Einwohnerkontrollwesens im Zusammenhang mit der sukzessiv erweiterten Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürgerinnen und Bürger auch *Rüegg*, Entwicklung, S. 15 ff. und zur Entwicklung der Fremdenkontrolle parallel zum Ausbau des Ausländerrechts *ders.*, S. 24 ff.

Teilschritten die *Niederlassungsfreiheit*³ für das ganze Gebiet der Schweiz eingeführt und *Einschränkungen* dieses Freiheitsrechts *sukzessive abgebaut*.⁴ Auf den 1. Januar 1979 trat der in der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1975 angenommene neue Art. 45 aBV in Kraft, welcher die *Niederlassungsfreiheit* auf Verfassungsstufe *ohne Einschränkungen* garantierte, wobei zugleich durch eine Revision von Art. 48 aBV der Grundsatz der *Unterstützung am Wohnsitz* (nicht mehr wie früher am Heimatort) eingeführt wurde.⁵ Heute (in der neuen Bundesverfassung) sind die Niederlassungsfreiheit in Art. 24 BV und das Prinzip der Wohnortsunterstützung in Art. 115 BV geregelt. Auch Art. 24 BV sieht keine Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit mehr vor. Im konkreten Fall kann allerdings auch die Niederlassungsfreiheit nach allgemeinen Grundsätzen eingeschränkt werden, doch ist dies nur möglich, wenn hierfür eine genügende gesetzliche Grundlage und ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht und der Kerngehalt dieses besonderen Freiheitsrechts beachtet wird, welcher schon aufgrund der Entstehungsgeschichte namentlich eine Einschränkung wegen Unterstützungsbedürftigkeit oder schlechtem Leumund ausschliesst.⁶

Seit der Einführung der grundsätzlich uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit im Jahr 1979 kann von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, die in einer andern Gemeinde Wohnsitz nehmen wollen, *kein Durchlaufen eines besonderen Bewilligungsverfahrens*

³ Zu den *verschiedenen Funktionen* der Niederlassungsfreiheit (bundesstaatliche, individualrechtliche und wettbewerbliche Funktion) und zur *heutigen Bedeutung* dieses Grundrechts vgl. *Beat Rudin* in BS-Komm. BV Art. 24 Rz 12 ff., 51.

⁴ Die Niederlassungsfreiheit bestand nach der Gründung des Bundesstaats zunächst nur für Schweizerinnen und Schweizer, die seit mindestens fünf Jahren das Bürgerrecht besaßen, über einen guten Leumund verfügten und nicht armengenössig waren sowie einer christlichen Konfession angehörten. Vgl. dazu und zur seitherigen Entwicklung *Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Rz. 573 ff., *Patrizia Egli* in SG-Komm-BV, Art. 24 Rz. 1 ff., und *Beat Rudin* in BS-Komm.BV, Art. 24 Rz. 1 ff. Wegen der grossen Bedeutung der zunehmenden Niederlassungsfreiheit im Bundesstaat bzw. zu ihrer Durchsetzung sah Art. 43 Abs. 6 aBV ursprünglich auf Verfassungsstufe vor, dass die kantonalen Gesetze über die Niederlassung (und das Stimmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden) der Genehmigung des Bundesrates unterliegen; vgl. dazu *Etienne Grisel*, Komm. aBV, Art. 43 Rz. 70 ff.

⁵ Vgl. dazu *Detlev Ch. Dicke* in Komm. aBV, Art. 45 Rz. 1 ff. und *Blaise Knapp* in Komm. aBV, Art. 48 Rz. 1 ff.

⁶ Vgl. dazu *Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Rz. 580 ff., *Patrizia Egli* in SG-Komm. BV, Art. 24 Rz. 21 ff., *Beat Rudin* in BS-Komm. BV, Art. 24 Rz. 28 ff. und bereits *Spühler*, S. 338 und *Aubert*, Band II, Nachtrag, Rz. 1970 ff.

mehr verlangt werden. Vielmehr haben Kantone und Gemeinden eine entsprechende Anmeldung entgegen zu nehmen (blosse formelle bzw. Ausweisprüfung) und in das vorgesehene Register einzutragen. Soweit noch von Niederlassungsbewilligung gesprochen wird, handelt es sich somit um eine blosse Bestätigung, dass die formellen Voraussetzungen erfüllt sind.⁷ Zutreffend hielt daher *Karl Spühler* bereits 1992 fest, die Kantone könnten nach Einführung der grundsätzlich unbeschränkten Niederlassungsfreiheit in ihrem Niederlassungsrecht nur noch regeln, welche Anwesenheitsverhältnisse meldepflichtig sind und wie diese Meldepflicht zu erfüllen ist.⁸ Neben der sukzessive erweiterten Niederlassungsfreiheit garantiert der Bund den Niedergelassenen – schon in der ursprünglichen Fassung der Bundesverfassung von 1874 – die *Ausübung der politischen Rechte am Wohnort* und die *Gleichbehandlung mit den Kantonsbürgerinnen und –bürgern*.⁹ Die *Niederlassungsfreiheit* beinhaltet im Übrigen auch heute noch sowohl die *Freiheit, sich an einem Ort dauerhaft niederzulassen*, als auch das Recht, sich an einem bestimmten Ort *vorübergehend aufzuhalten*.¹⁰

Die bis Ende 1999 geltende *frühere Bundesverfassung von 1874* (aBV) ging denn auch bei Schweizer Bürgerinnen und Bürger ausdrücklich von zwei Formen der Niederlassung aus, von der *Niederlassung* im engeren Sinn (Verweilen an einem Ort

⁷ Die allenfalls vorgesehene *Hinterlegung* des *Heimatscheins* oder eines *anderen Ausweises* bildet blosse Folge, nicht Voraussetzung der Niederlassung. Für die Niederlassungsbestätigung kann lediglich eine reine Kanzleigebür verlangt werden. Vgl. dazu *Patricia Egli*, SG-Komm. BV, Art. 24 Rz 6 und *Beat Rudin* in BS-Komm. BV, Art. 24 Rz. 21, beide mit Hinweis auf Bundesgerichtsurteil 2P.49/2007 vom 3. August 2007, E. 2.3., sowie *Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*, Rz. 579 und *Thalmann (2000)*, Vorb. § 32-39 Rz. 2.2; anders (strenger) teilweise noch Botschaft zur Einführung der Niederlassungsfreiheit (Initiative Waldner), BBl 1974 I 223 ff., S. 227 f. (Niederlassungsbewilligung mit Kanzleigebür; Heimatschein als Voraussetzung der Niederlassungsfreiheit) und *Etienne Grisel*, Komm. aBV, Art. 43 Rz. 71 (Erteilung einer Polizeierlaubnis aufgrund eines durchgeführten Verfahrens mit freilich rein formeller Prüfung) und *Detlev Ch. Dicke*, Komm. aBV, Art. 45 Rz. 16, Art. 47 Rz. 3 (Vorlage bzw. Deponierung eines Ausweises als mögliche Voraussetzung). Zum früheren Niederlassungsbewilligungsverfahren vor Einführung der uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit in Art. 45 aBV *Giacometti*, S. 252 ff.

⁸ Vgl. *Spühler*, S. 338.

⁹ Art. 43 Abs. 2 und Abs. 4 aBV; heute findet sich der *Gleichbehandlungsgrundsatz für alle Schweizer Bürger* in Art. 37 BV (vgl. insbesondere Abs. 2) und das *Prinzip des Stimmrechts am Wohnort* in Art. 39 BV (vgl. insbesondere Abs. 2).

¹⁰ Vgl. dazu und zur *Abgrenzung* der *Niederlassungsfreiheit* gegenüber der *persönlichen Freiheit*, welche die *Bewegungsfreiheit* einschliesst, *Patrizia Egli* in SG-Komm. BV, Art. 24 Rz. 5, 9 und *Beat Rudin* in BS-Komm. BV, Art. 24 Rz. 6. und zur Rechtslage vor Einführung der uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit *Aubert*, Band II, Rz.1964 ff.

mit der Absicht dauernden Verbleibens) und dem blossen *Aufenthalt* (nur vorübergehendes Verweilen an einem bestimmten Ort, aber doch von einer gewissen Dauer; nicht nur reine Durchreise).¹¹ Auch war vorgesehen, dass ein *Bundesgesetz* den *Unterschied* zwischen *Niederlassung* und *Aufenthalt* bestimmen und dabei gleichzeitig über die *politischen und bürgerlichen Rechte* der *schweizerischen Aufenthalter* nähere Vorschriften aufstellen sollte.¹² Ein solches *Gesetz* wurde jedoch *nie erlassen*, weil es in der Praxis nicht nötig erschien, zumal Lehre und Rechtsprechung die Unterscheidung zwischen Aufenthalt und Niederlassung, soweit sie für die Rechtsanwendung nötig ist, in genügender Weise herausgearbeitet hatten und für eine unterschiedliche Regelung von Voraussetzungen und Wirkungen dieser Tatbestände nach Wegfall der die Niederlassungsfreiheit in Art. 45 aBV einschränkenden Vorschriften im Jahr 1975 ohnehin kein Anlass mehr bestand.¹³ Auf eine *Übernahme* des nicht erfüllten *Gesetzgebungsauftrag* von Art. 47 aBV in die neue, geltenden Bundesverfassung wurde daher aus den erwähnten Gründen *verzichtet*.¹⁴ Für Schweizer Bürgerinnen und Bürger wird denn auch die bisherige *Unterscheidung* von Niederlassung und Aufenthalt in der *geltenden Verfassung nicht mehr verwendet*. Im Bereich des kantonal geregelten *Einwohnermeldewesens* wird die Unterscheidung aber meist weiterhin vorgenommen. Seit 2008 ist die Unterscheidung nun überdies grundsätzlich durch die *neuen Vorschriften zur Registerharmonisierung (RHG; RHV)*, welche sich auf die heutige Statistikkompetenz des Bundes stützen, für die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister *bundesrechtlich vorgeschrieben* und die *Auslegung* dieser Begriffe bzw. der Begriffe „Niederlassungsgemeinde“ und „Aufenthaltsgemeinde“ auf Bundesebene *umschrieben*.¹⁵ Neben der Legaldefinition der beiden eben erwähnten Begriffe in Art. 3 RHG werden die für die

¹¹ Vgl. dazu auch *Aubert*, Band II, Rz. 1964 ff. und Nachtrag Rz. 1964-1966 (mit dem Hinweis, dass einzelne Kantone, z.B. Neuenburg, auf diese Unterscheidung in ihrem Recht verzichteten). Vgl. zur diesbezüglich uneinheitlichen Situation vor Einführung des RHG auch eingehend *Rüegg*, Niederlassung, S. 16 ff. mit Hinweis auf die verschiedenen kantonalen Bestimmungen

¹² Art. 47 aBV; vgl. dazu auch *Aubert*, Band II, Rz. 1965 (mit Hinweisen auf entsprechende gescheiterte Gesetzgebungsprojekte im 19. Jahrhundert).

¹³ So *Detlev Ch. Dicke* in Komm. aBV, Art. 47 Rz 1 ff., insbesondere Rz. 8.

¹⁴ Vgl. dazu auch Botschaft neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 223.

¹⁵ Vgl. Art. 3 lit. b und c RHG und dazu Botschaft RHG, S. 457; vgl. dazu auch nachfolgend Ziff. II und die Beantwortung der konkreten Gutachterfragen in Ziff. III.

Einwohnerregisterführung erforderlichen Begriffe bzw. Merkmale und Merkmalsausprägungen (u.a. Niederlassung, Aufenthalt, Hauptwohnsitz, Nebenwohnsitz) gestützt auf Art. 4 Abs. 4 RHG sodann im *BFS-Katalog der Merkmale* näher umschrieben.¹⁶

2. Übertragung der Kompetenz zur Regelung von Aufenthalt und Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer auf den Bund

Auch für die Regelung von Einreise, Aufenthalt und Niederlassung der *Ausländerinnen und Ausländern* waren nach der Gründung des Bundesstaates zunächst lange Zeit *die Kantone* allein *zuständig*, wobei der Bund jedoch die Kompetenz hatte, die politisch begründete Ausweisung zu regeln und Niederlassungsverträge mit dem Ausland abzuschliessen, was auch gewisse fremdenpolizeiliche Massnahmen ermöglichte.¹⁷ Erst während des Ersten Weltkriegs erliess der Bundesrat am *21. November 1917* jedoch gestützt auf seine ausserordentlichen Vollmachten eine allgemeine *Verordnung betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer* (Einführung eines eidgenössischen Visums für die Einreise von Ausländern). Eine *Verfassungsgrundlage* für eine entsprechende Bundesregelung wurde anschliessend durch die *Einfügung von Art. 69^{ter} aBV* im Jahr 1925 geschaffen, wonach die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer dem Bund zusteht (heute Art. 121 BV). Diese Kompetenz nahm der Bund durch den Erlass des *Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG)* wahr, welches vor etwas mehr als zehn Jahren durch das *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz; AuG)* abgelöst wurde.¹⁸ Dieses Gesetz ist inzwischen bereits mehrmals revidiert worden.

¹⁶ Vgl. dazu nachfolgend Ziff. B/1/d.

¹⁷ Vgl. dazu *Schollenberger*, S. 40 und *Aubert*, Band I, Rz. 1018.

¹⁸ AS 2007, S. 5437 ff. Vgl. dazu *Giorgio Malinverni* in Komm. aBV, Art. 69^{ter} Rz. 1 ff. und *Daniela Thurnherr* in SG-Komm.BV, Art. 121 Rz. 1 ff., 24 ff.; zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländer und den dazu bestehenden grundrechtlichen und staatsvertraglichen Garantien auch *Patricia Egli* in SG-Komm. BV, Art. 24 Rz. 12 ff. und *Beat Rudin* in BS-Komm. BV, Art. 24 Rz. 43 ff.

Durch eine am 16. Dezember 2016 erfolgte Revision wurden neue Vorschriften über die Ausländerintegration eingefügt (vgl. insbesondere Art. 53 ff.) und überdies der Titel des Gesetzes geändert. Dieses heisst ab 1. Januar 2019 „*Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration*“ (Ausländer- und Integrationsgesetz; AIG; SR 142.20)¹⁹. Überdies wurden durch eine Revision vom 14. Dezember 2018 verschiedene neue Verfahrensregelungen und Informationssysteme eingeführt.²⁰ Auf die erwähnte Verfassungskompetenz (Art. 69^{ter} aBV bzw. Art. 121 BV/1999) stützt sich auch das für den Bereich des Flüchtlingswesens erstmals Ende der 1970er-Jahre erlassene *Asylgesetz vom 5. Oktober 1979*, welches 1998 *totalrevidiert* wurde (*Asylgesetz vom 26. Juni 1998*, AsylG; SR 142.31)²¹. Zu beiden Gesetzen (Ausländergesetz und Asylgesetz) besteht heute als Ausführungsverordnung die *Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007* (VZAE; SR 142.201), welche anstelle der früheren Vollziehungsverordnung zum ANAG vom 1. März 1949 und zusätzlicher besonderer Verordnungen tritt. Die VZAE trifft insbesondere nähere Regelungen zu Geltungsbereich und ausländerrechtlichen Begriffen (Art. 1-4), dem Anmelde- und Bewilligungsverfahren (Art. 5-18), der Zulassung von Ausländern (Art. 18a-53), dem Aufenthalt der Ausländer (Art. 55-70), dem Ausländerausweis (Art. 71- 72c), dem Familiennachzug (Art. 73-77) der Beendigung des Aufenthalts (Art. 78-81), der Amtshilfe und Datenbekanntgabe (Art. 82-82a), den arbeitsmarktlichen Vorentscheiden und Zustimmungsverfahren (Art. 83-86), dem Datenschutz (Art. 87-87d) sowie zu den Zuständigkeiten, Mitteilungen und Fristen (Art. 88-90). *Weitere Detailvorschriften* werden sich auch aus der Umsetzung der von Volk und Ständen angenommenen *Ausweisungsinitiative* (neu Art. 121 Abs. 3-6 BV) und der *Masseneinwanderungsinitiative* (neu Art. 121 a BV) ergeben.²² Für *Ausländerinnen und Ausländer* bestehen daher, auch wenn sie sich allenfalls auf

¹⁹ AS 2017, S. 6521 ff. Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 8. März 2013 (BBl 2013 2397 ff.) sowie die Zusatzbotschaft vom 4. März 2016 (BBl 2016 2821 ff.).

²⁰ AS 2019 1413 ff.; vgl. dazu auch die Botschaft des Bundesrates vom 2. März 2018 (BBl 2018 1685 ff.).

²¹ Vgl. dazu *Giorgio Malinverni* in Komm. aBV, Art. 69^{ter} Rz. 126 ff., *Daniela Thurnherr* in SG-Komm.BV, Art. 121 Rz. 29 ff., und Beat Rudin, BS-Komm. BV, Art. 121 Rz. 24 ff.

²² Vgl. dazu *Daniela Thurnherr* in SG-Komm.BV, Art. 121 Rz. 37 ff. und *Alberto Achermann* in BS-Komm. BV, Art. 121 Rz. 4 ff.; *Masseneinwanderungsinitiative* insbesondere *Schweizer/Ehrenzeller/Hettich* in SG-Komm. BV- Art. 121a Rz 1 ff., und *Peter Uebersax*, BS-Komm. BV, Art. 121 a Rz. 1 ff.

Niederlassungsverträge mit teilweiser Niederlassungsfreiheit oder heute auf die Personenfreizügigkeit im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU berufen können, *besondere Bewilligungsverfahren für Aufenthalt und Niederlassung*, für deren Durchführung *besondere kantonale und eidgenössische Behörden nach dem Ausländer- und Asylrecht* zuständig sind. Dies entbindet diese Personen jedoch nicht von der polizeilichen Anmeldung und Kontrolle nach dem kantonalen Einwohnerkontroll- und Melderecht. Diese hat vielmehr parallel dazu zu erfolgen und wird im Ausländergesetz ausdrücklich vorgeschrieben.²³ Die entsprechenden Meldefristen sind heute aufeinander abgestimmt.²⁴

3. Verbleibende Gesetzgebungskompetenz der Kantone im Bereich des Niederlassungsrechts (Beschränkung auf das polizeiliche Einwohnerkontroll- und Meldewesen)

Aus den bisherigen Ausführungen bzw. der dargestellten Entwicklung des Bundesrechts (Einführung der uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit für die Schweizer Bürgerinnen und Bürger; grundsätzlich abschliessende Regelung von Aufenthalt und Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer durch Bundesrecht) ergibt sich, dass den Kantonen im Bereich des Niederlassungsrechts bzw. ihrer weiterhin bestehenden Niederlassungshoheit nur noch sehr beschränkte Kompetenzen zustehen, die sich im Wesentlichen auf das Einwohnerkontroll- und Meldewesen bzw. das entsprechende Schriftenpolizei- und Registerrecht beschränken. Die Kantone können weder für Schweizer Bürgerinnen und Bürger noch für Ausländerinnen und Ausländer eigene Bewilligungsverfahren für die Gewährung von Aufenthalt und Niederlassung vorsehen. Bei Schweizer Bürgerinnen und Bürgern können sie nur noch eine Anmeldung bei der zuständigen Einwohnerkontrolle zwecks Prüfung der formellen Voraussetzungen verlangen (insbesondere Identitäts- bzw. Ausweiskontrolle

²³ Vgl. dazu Art. 12 AIG sowie Art. 15 ff. VZAE (*14-tägige Meldefristen*).

²⁴ Vgl. Art. 11 lit. a RHG, welcher die Kantone verpflichtet, für die Führung der Einwohnerregister eine 14-tägige Meldefrist einzuführen. Vgl. dazu auch nachfolgend Ziff. C/2/d.--

sowie Angabe der vorgesehenen Art des Aufenthalts bzw. der Niederlassung).²⁵ Auch bei Ausländerinnen und Ausländern können sie lediglich parallel zu den ausländerrechtlichen Bewilligungs- und Kontrollmassnahmen die vorgesehenen allgemeinen Einwohnerkontroll- und -meldeverfahren durchführen.²⁶ Für beide Kategorien (Schweizer Bürgerinnen und Bürger bzw. Ausländerinnen und Ausländer) können sie überdies ein Einwohnerregister führen, was heute aufgrund des RHG obligatorisch ist.²⁷ Zu beachten ist hierbei allerdings auch, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen die Bedeutung von Niederlassung und Aufenthalt für Schweizer Staatsangehörige bzw. Ausländerinnen und Ausländer abhängig von der Anmeldung (Schweizer Staatsangehörige) bzw. der erteilten Bewilligung (Ausländerinnen und Ausländer) unterschiedlich definieren.²⁸ Zusammenfassend bilden die Einwohnerkontroll- und -meldeverfahren heute quasi das verbleibende Residuum der früheren Kompetenzen im Niederlassungsrecht und sind namentlich auch allgemein polizeirechtlich motiviert. Das den Kantonen zur Regelung verbleibende Rechtsgebiet kann auch als *Register- und Schriftpolizeirecht* umschrieben werden.²⁹

Der *Bund* schrieb das Bestehen eines *Einwohnerkontroll- und -meldewesens* lange Zeit nicht *ausdrücklich vor*, weshalb früher zum Teil die Meinung vertreten wurde, die Kantone könnten – wie gewisse angelsächsische Länder – auf ein solches Instrumentarium auch verzichten.³⁰ Allerdings sah der Bund für gewisse Bereiche schon seit langer Zeit ein kantonales bzw. kommunales Registrierungssystem vor, das zumindest einen Teil der Einwohner umfasste, so namentlich das *Stimmregister* für die

²⁵ Vgl. dazu oben Ziff. A/1.

²⁶ Vgl. dazu oben Ziff. A/2 a.E.; die Anmeldung bei den zuständigen Wohnortsbehörden ist heute in Art. 12 AIG ausdrücklich vorgesehen. Die Einwohnerdienste der Wohnortsbehörden sind für die Identifikation von Ausländerinnen und Ausländern (in der Regel anhand eines gültigen Ausweises) zuständig; vgl. Art. 89 AIG.

²⁷ Vgl. Art. 6 ff. RHG und dazu nachfolgend Ziff. B/1.

²⁸ Vgl. dazu und zu den Konsequenzen für die Registerführung nachfolgend Ziff. B/1/d.

²⁹ Vgl. in diesem Sinn das Urteil des Bundesgerichts 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012, insbesondere E. 2.2.2.; zur polizeilichen Natur des Einwohnerkontroll- und -meldewesens auch *Spühler*, S. 339 ff. (passim).

³⁰ Vgl. *Etienne Grisel*, Komm. aBV, Art. 43 Rz. 51, und *Detlev Ch. Dicke*, Komm. aBV, Art. 47 Rz. 3

eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen.³¹ Wie dargelegt verlangt der Bund sodann im Ausländerrecht eine Anmeldung bei der zuständigen Wohnortsbehörde, bei welcher es sich meist um die Einwohnerkontrolle handelt; für die Ausländerinnen und Ausländer sind auch die erforderlichen Schriften im Ausländerrecht des Bundes geregelt.³² Effektiv besteht in allen Kantonen schon seit langer Zeit ein allgemeines Einwohnerkontroll- und -meldewesen.³³ In dessen Ausgestaltung sind die Kantone aber grundsätzlich frei, d.h. sie können die Einwohnerkontrolle einer kommunalen Behörde übertragen (was die Regel bildet) oder aber einer kantonalen Behörde vorbehalten (so der Kanton Basel-Stadt für die Stadt Basel, nicht aber für die übrigen Gemeinden des Kantons). Auch waren sie bisher frei, die Anmelde- bzw. Registrierungsangaben und die entsprechenden Kategorien (Aufenthalt, Niederlassung, Wohnsitz etc.) sowie die Art der Registrierung selber zu regeln und die Meldefristen und -pflichten sowie die Sanktionen bei deren Verletzung zu bestimmen. Diese Freiheit ist inzwischen aber durch die Vorschriften des RHG namentlich hinsichtlich der erforderlichen Meldeangaben und -kategorien eingeschränkt worden und es bestehen seither auch bundesrechtliche Anforderungen an die Melde- und Auskunftspflichten sowie an die Registrierung und den Datenaustausch.³⁴

Zu beachten ist sodann, dass das Einwohnerkontroll- und -meldewesen längst nicht nur allgemeinen polizeilichen Interessen im erwähnten Sinne dient, sondern dass die von der Einwohnerkontrolle gesammelten Daten auch der *Rechtsanwendung in verschiedensten Bereichen* dienen, zumal der Wohnsitz bzw. das Domizil einer Person regelmässig die behördliche Zuständigkeit und überdies das anwendbare materielle Recht bestimmt. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die *massgebenden Domizil-*

³¹ Vgl. dazu *Giacometti*, S. 440 f. und heute Art. 4 BPR. Die Stimmabgabe erfolgt gemäss Art. 3 BPR grundsätzlich am zivilrechtlichen Wohnsitz, wo der Heimatschein hinterlegt ist (Abs. 1); wer statt des Heimatscheins einen anderen Ausweis hinterlegt, erwirbt zur Vermeidung eines doppelten Stimmrechts nur dann politischen Wohnsitz, wenn er nachweist, dass er am Ort, wo der Heimatschein liegt, nicht im Stimmregister eingetragen ist (Abs. 2). Vgl. dazu auch Näheres bei *Saile/Burgherr/Loretan*, Rz. 100.

³² Vgl. dazu heute insbesondere Art. 12 ff. AIG, Art. 8 und 15 ff. VZAE sowie oben Ziff. A/2 a.E..

³³ Vgl. dazu nachfolgend Ziff. B/1/b. und für das 19. Jahrhundert die Hinweise bei *Schollenberger*, S. 37 ff., insbesondere S. 52 f.; zu den kantonalen Rechtsgrundlagen des Einwohnerkontroll- und -meldewesens auch nachfolgend Ziff. C.

³⁴ Vgl. dazu nachfolgend Ziff. B/1.

bzw. *Wohnsitzbegriffe* trotz häufig ähnlicher Formulierungen, welche sich meist an den Begriff des zivilrechtlichen Wohnsitzes i.S.v. Art. 23 ZGB anlehnen, aufgrund der bestehenden Auslegung durch Lehre und Rechtsprechung zum Teil wesentlich differieren können.³⁵ Dies hängt damit zusammen, dass es sich um Rechtsbegriffe bzw. bestimmte rechtliche Beziehungen zu einem Ort handelt, während namentlich das polizeiliche Domizil im Sinne des Einwohnerkontroll- und -melderechts (d.h. Aufenthalt bzw. Niederlassung) primär auf die effektiven tatsächlichen Verhältnisse abstellt.³⁶ Auch wenn aus der massgebenden Qualifikation durch die Einwohnerkontrollorgane (Aufenthalt bzw. Niederlassung) somit für die einzelnen Rechtsgebiete bzw. die betreffenden Spezialdomizile direkt nichts abgeleitet werden kann, so kommt den Beurteilungen und Feststellungen dieser Organe doch grosser Wichtigkeit zu, da ihnen für die Domizilbestimmung nach den Spezialgesetzen als amtlich erhobene Daten über die tatsächlichen Verhältnisse eine besondere Bedeutung zukommt.³⁷ Anzumerken bleibt jedoch, dass die für die Rechtsanwendung bestehenden verschiedenen privat- bzw. öffentlich-rechtlichen Wohnsitze sich aufgrund der unterschiedlichen Regelungen bzw. Begriffe grundsätzlich unabhängig von der Art der polizeilichen Anmeldung bestimmen.³⁸

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Einwohnerregister heute als *Datenbasis für vielfältige Nutzungszwecke öffentlicher Stellen, der Wirtschaft und von Privatpersonen* dienen, wobei aber auch dem Datenschutz mehr Aufmerksamkeit

³⁵ Vgl. dazu die aktuellen Hinweise in BGE 137 II 122 E. 3.5 und bei Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 314 ff., Hausheer/Aebi-Müller, Rz. 09.15 ff., Beat Rudin, BS-Komm. BV, Art. 24 Rz. 20 sowie Arbeitshilfe AuN/Bern, S. 6 ff. (detaillierte Zusammenstellung); zu den verschiedenen Spezialdomizilen bereits Spühler, S. 339 ff. Rüegg, Niederlassung, S. 38 ff. unterscheidet im Bereich des öffentlichen Rechts den für die Ausübung des Stimmrechts massgebenden *politischen Wohnsitz*, den im Einwohnerkontroll- und -meldewesen sowie im militärischen Kontrollwesen relevanten *polizeilichen Wohnsitz* sowie den *öffentlich-rechtlichen Wohnsitz* gemäss Sozialhilferecht und grenzt diese gegenüber dem zivilrechtlichen Wohnsitz ab.

³⁶ Vgl. dazu insbesondere Spühler, S. 339 und Aubert, Band II, Rz. 1966. Vgl. auch Hausheer/Aebi-Müller, Rz. 09.14 und 09.16, welche für die verschiedenartigen Wohnsitzbegriffe im öffentlichen Recht von einer „Funktionalisierung“ des Wohnsitzes bzw. des Wohnsitzbegriffs sprechen.

³⁷ Vgl. zur Zulässigkeit des Datenaustausches mit anderen Amtsstellen auch nachfolgend bei Fn. 61 ff. In der Praxis bilden die Einwohnerregister die Datengrundlage für das Stimmregister (vgl. auch oben Fn. 31) sowie die Verwaltungstätigkeit auf allen drei Ebenen des Bundesstaats; vgl. dazu etwa auch den Tätigkeitsbericht 2014 der Datenschutzstelle der Stadt Zürich, Kapitel Einwohnerregister.

³⁸ Vgl. so ausdrücklich und zutreffend Art. 11 der Berner Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer vom 18. Juni 1986.

gewidmet wird als früher.³⁹ Die von den Einwohnerdiensten erhobenen Daten können sodann weiterhin auch polizeilichen Zwecken (also zur Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und Vollstreckung von Strafurteilen) dienen, doch sollte hierfür in den Polizeigesetzen eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden.⁴⁰

B. Neuere Entwicklungen auf Bundesebene

1. Die Einführung des Registerharmonisierungsgesetzes (ab 2006)

a) Schaffung einer Statistikkompetenz des Bundes in der Bundesverfassung 1999

Die *frühere Bundesverfassung* von 1874 enthielt *keine allgemeine Statistikkompetenz des Bundes*, sondern nur entsprechende *bereichsspezifische Befugnisse* in einzelnen *Sachbereichen*. Parlamentarische Vorstösse forderten jedoch in den 1990er-Jahren einerseits eine *allgemeine Verfassungsgrundlage* des Bundes für die *Statistik* und andererseits eine *Vereinfachung* der bisherigen *Volkszählungen* durch die *Nutzung* von *harmonisierten kantonalen und kommunalen Registern*.⁴¹ Nachdem auch in der 1995 durchgeführten Vernehmlassung zur neuen Bundesverfassung von verschiedenen Seiten entsprechende Anregungen erfolgten, nahmen Bundesrat bzw. die Verfassungskommissionen der beiden Räte dieses Anliegen auf und schufen in der

³⁹ Vgl. dazu auch *Rudin*, S. 1117 f. mit dem zutreffenden Hinweis, dass die Datenbekanntgabe durch die Einwohnerkontrolle zur Erleichterung der Rechtsanwendung bei den spezifischen Regeln über die Datenbearbeitung durch die Einwohnerkontrollen, nicht in den allgemeinen Datenschutzgesetzen geregelt werden sollte; als positives Beispiel §§ 16 ff. MERG/ZH (vgl. zu diesem Gesetz nachfolgend Ziff. C/2/d).

⁴⁰ Vgl. für den Kanton Zürich § 21 Abs. 5 des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (PolG) und dazu *Cornel Borbély*, in Donatsch/Jaag/Zimmerlin (Hrsg.), Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2018, § 21 Rz. 1 und 14.

⁴¹ Die in den Einwohnerregistern enthaltenen Angaben beschränkten sich damals meist auf die Merkmale *Alter*, *Geschlecht*, *Zivilstand* und *Heimat/Nationalität*, womit nur vier von 18 bei den Volkszählungen erhobenen Merkmale abgedeckt waren; vgl. dazu Botschaft über die Volkszählung 2000, BBl 1997 III 1225 ff., S. 1229, und Botschaft RHG, S. 436 f.; zum Kanton Zürich aber auch nachfolgend Ziff. C/2/c; zum aus *historisch* und *verfassungsrechtlich* begründeten *Fehlen* eines *einheitlichen zentralen Bevölkerungsregisters* in der Schweiz auch Botschaft RHG, S. 444; zur Entwicklung des *schweizerischen Statistikrechts* auch *Peter Hänni* in BS-Komm. BV, Art. 65 Rz. 1; zur Geschichte der Volkszählungen und der sich hierbei früher ergebenden Durchführungsprobleme *Rüegg*, Niederlassung, S. 43 ff. und die Resolution des „Schweizerischen Verbandes der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs“ vom 6. Mai 1993 betreffend die Volkszählung 2000.

neuen Bundesverfassung von 1999 die heutige Bestimmung von *Art. 65 BV*, wonach der Bund beauftragt wird, die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt (seit der Revision der *Bildungsverfassung von 2006* auch von Bildung und Forschung) in der Schweiz zu erheben (Abs. 1). Sodann wird der Bund ermächtigt, Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register zu erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten (Abs. 2). Damit wird der *Bund* nicht etwa ermächtigt, neue Register im Zuständigkeitsbereich der Kantone zu schaffen bzw. die Grundlagen bestehender kantonaler Register zu regeln, sondern lediglich *Harmonisierungsvorschriften* zu schaffen, welche die *statistische Erhebungen* des Bundes *erleichtern*, insbesondere zusätzliche Direkterhebungen vermeiden lassen. Es handelt sich hierbei im Prinzip um eine *Grundsatzgesetzgebungskompetenz* des Bundes, wie sie etwa auch für die Raumplanung (*Art. 75 BV*), den Waldschutz (*Art. 77 BV*) oder für Fischerei und Jagd (*Art. 79 BV*) besteht.⁴² Dass damit namentlich auch die Einwohnerregister erfasst werden sollten, ergibt sich nicht ausdrücklich aus dem Verfassungstext, doch war bei der Schaffung des neuen Verfassungsartikels klar, dass diesen bei der Registerharmonisierung eine Schlüsselrolle zukommen wird.⁴³

b) Das Registerharmonisierungsgesetz von 2006⁴⁴

⁴² Vgl. dazu *Markus Schott* in SG-Komm. BV, Art. 65 Rz. 1 ff., 18 ff. und *Peter Hänni*, BS-Komm. BV, Art. 65 Rz. 2 f. und Rz. 9 ; zum *Umfang* der neuen *Gesetzgebungskompetenzen* des Bundes auch Botschaft RHG, S. 483 ff.; zu den *Anforderungen* an die *Registerharmonisierung* auch Botschaft RHG, S. 434.

⁴³ Vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff., 281 f.

⁴⁴ Die vorliegenden Ausführungen zum Registerharmonisierungsgesetz und der Text zum NAD-Projekt (hinten Ziff. I/D) wurden Frau PD Dr. iur. *Magdalena Forowicz*, Mitarbeiterin Fachbereich Rechtsinformatik beim Bundesamt für Justiz, vorgelegt. Ihre Hinweise und Anregungen gemäss Mail vom 2. Oktober 2018 wurden vollumfänglich berücksichtigt und werden bestens verdankt.

Der Bund hat inzwischen von dieser Kompetenz namentlich hinsichtlich der Einwohnerregister Gebrauch gemacht und am 23. Juni 2006 das *Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister* (Registerharmonisierungsgesetz; RHG; SR 431.02) erlassen.⁴⁵ Das damals neu geschaffene Bundesgesetz enthält zwar im Prinzip und entsprechend der heutigen Verfassungslage⁴⁶ *keine direkt anwendbaren Vorschriften über die Organisation und Führung der Einwohnerregister* aber – entsprechend seinem *Grundsatz- bzw. Rahmengesetzgebungscharakter*⁴⁷ – wichtige *Minimalvorschriften* bezüglich *Registerführung und -harmonisierung* (einschliesslich der hierbei zu verwendenden *Begriffe*), welche die *Kantone* namentlich bei der *Regelung der Einwohnerregister* zu beachten haben.⁴⁸ Aufgrund der neuen Anforderungen des Bundesrechts an die Personenregisterharmonisierung im RHG muss sodann auch davon ausgegangen werden, dass die *Kantone* heute grundsätzlich *bundesrechtlich verpflichtet* sind, *Einwohnerregister zu führen*.⁴⁹ Dies ergibt sich im ersten Abschnitt (*Allgemeine Bestimmungen*) schon aus Art. 1 (*Zweck und Gegenstand*), wonach die Datenerhebung durch die Harmonisierung der amtlichen Personenregister vereinfacht und der gesetzlich vorgesehene Austausch von Personendaten zwischen den Registern vereinfacht werden soll (Abs. 1). Zu diesem Zweck bestimmt das Gesetz die in den Registern zu führenden *Identifikatoren* und *Merkmale* und sieht die Zuständigkeit des Bundesamtes für Statistik (BFS) für die Vereinheitlichung von Definitionen, Merkmalen und Merkmalsausprägungen, das Gebot der Vollständigkeit und Richtigkeit der Register und die Pflicht zur Aktualisierung insbesondere der

⁴⁵ Vgl. dazu *Markus Schott* in SG-Komm. BV, Art. 65 Rz. 20 f.

⁴⁶ Vgl. dazu oben Ziff. B/1/a.

⁴⁷ Vgl. dazu insbesondere *Markus Schott* in SG-Komm. BV, Art. 65 Rz. 19 und *Peter Hänni*, BS-Komm. BV, Art. 65 Rz. 9.

⁴⁸ Insbesondere bezüglich der zu führenden *Merkmale* und bezüglich der *Aktualisierung der Daten* bzw. das entsprechende *Auskunfts- und Meldewesen*. Vgl. in diesem Sinne Botschaft RHG, S. 445, 452 f. Vgl. zu den *Voraussetzungen* und *Zielen der Registerharmonisierung* sowie zu den erforderlichen bzw. gewählten Rahmenbedingungen derselben auch Botschaft RHG, S. 438 ff., 452 ff.

⁴⁹ Vgl. dazu und zur Diskussion dieser Frage im parlamentarischen Prozess Botschaft RHG, S. 484 f.; aus der Rechtsprechung vgl. Entscheidung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2016.00195 vom 24. August 2016, E. 2.1; zu früheren *anderen Lehrmeinungen* oben bei Fn. 30. Die Frage ist allerdings daher nicht von grosser praktischer Bedeutung, weil bereits bisher alle Kantone Einwohnerregister kennen; vgl. Botschaft RHG, S. 433 f., 436 f.

Einwohnerregister vor (Abs. 2).⁵⁰ In Art. 2 wird der *Geltungsbereich des Gesetzes* festgelegt, welcher neben verschiedenen *Registern des Bundes* (INFOSTAR [Personenstandsregister], ZEMIS [Register der Ausländerinnen und Ausländer sowie der Personen aus dem Asylbereich], ORDIPRO [Register der ausländischen Diplomaten und internationalen Funktionäre], VERA [Register der Auslandschweizerinnen und -schweizer] sowie einzelner Sozialversicherungsregister) namentlich auch das *Einwohnerregister* und die für die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen dienenden *Stimmrechtsregister der Kantone und Gemeinden* erfasst (Abs. 2).⁵¹ In Art. 3 werden verschiedene *Begriffe*, u.a. auch Einwohnerregister, Niederlassungsgemeinde, Aufenthaltsgemeinde und Haushalt *definiert*. Einwohnerregister wird dabei so verstanden: “manuell oder elektronisch durch den Kanton oder die Gemeinde geführtes Register, in dem alle Personen erfasst sind, die sich im Kanton oder in der Gemeinde niedergelassen haben oder aufhalten“ (lit. a). Mit den Begriffen „Niederlassungsgemeinde“ (lit. b) und „Aufenthaltsgemeinde (lit. c) wird im Prinzip eine gesamtschweizerische Einheitsdefinition für Niederlassung und Aufenthalt geschaffen, welche sich an den Wohnsitzbegriff des ZGB und die niederlassungsrechtliche Praxis der Kantone und Gemeinden anlehnt.⁵² Art. 4 umschreibt die *Aufgaben des BFS* im Zusammenhang mit der erforderlichen Vereinheitlichung von Identifikatoren, Merkmalen und Merkmalsausprägungen und sieht vor, dass ein *amtlicher Katalog der Merkmale* veröffentlicht wird, welcher die Merkmalsausprägungen sowie die Nomenklaturen und Kodierschlüssel enthält; dieser muss regelmässig aktualisiert werden.⁵³ Art. 5 hält fest, dass die erfassten Register bezüglich des *Personenkreises aktuell, richtig und vollständig* sein müssen.⁵⁴

⁵⁰ Vgl. dazu Botschaft RHG, S. 455 f.

⁵¹ Vgl. dazu Botschaft RHG, S. 456; zum *Stimmrechtsregister* auch oben Fn. 31 und 37 sowie Art. 3 BPR. Nicht erfasst werden durch Art. 2 Abs. 2 RHG *weitere* z.T. bestehende *öffentlich-rechtliche Personenregister* der Kantone, z.B. das *Steuerregister*; vgl. dazu auch die Zusammenstellung in Steuerinformationen der Schweiz. Steuerkonferenz SSK „Die Öffentlichkeit der Steuerregister“, Bern 2014, und für den *Kanton Zürich* Weisung der Finanzdirektion über die Führung der Steuerregister in den Gemeinden vom 9. Dezember 2008.

⁵² Vgl. dazu Botschaft RHG, S. 457 f.; zur Vereinheitlichung der Begriffe „Aufenthalt und Niederlassung“ auch Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich VB. 2016.00195 vom 24. August 2016, E. 2.1 und nachfolgend Ziff. B/1/d..

⁵³ Vgl. dazu Botschaft RHG, S. 458; zum Inhalt und zur Bedeutung des Katalogs sowie zum Aktualisierungsrhythmus nachfolgend Ziff. B/1/d

⁵⁴ Vgl. zu Art. 4 und 5 RHG Botschaft RHG, S. 458.

Der *zweite Abschnitt* befasst sich spezifisch mit den *Einwohnerregistern*. Art. 6 (*Minimaler Inhalt*) sieht vor, dass diese Register von jeder Person, die sich im betreffenden Gebiet niedergelassen hat oder aufhält, eine ganze Reihe (über 20) Identifikatoren und Merkmale zu enthalten haben. Darunter fallen neben den üblichen Personalangaben insbesondere auch die *Sozialversicherungsnummer (SVN)* als möglicher künftiger *einheitlicher Personenidentifikator*,⁵⁵ der *Gebäudeidentifikator (EGID)* nach dem neuen, im Jahr 2000 eingeführten eidgenössischen *Gebäude- und Wohnregister (GWR)*, der *Wohnungsidentifikator (EWID)* nach dem GWR, die *Haushaltzugehörigkeit* und die *Haushaltart*, die *Zugehörigkeit* zu einer *anerkannten Religionsgemeinschaft*, *Staatsangehörigkeit*, Angaben zu *Aufenthalt* und *Niederlassung* sowie zu *Zuzug*, *Wegzug* und *Umzug* und *Stimm- und Wahlrecht*.⁵⁶ Allfällige in den Registern aufgeführte *andere Merkmale* haben sich gemäss Art. 7 nach dem erwähnten Katalog zu richten.⁵⁷ Die Vorschriften von Art. 8 sollen die richtige *Bestimmung und Nachführung der Zugehörigkeit einer Person* zu einer *Wohnung* und einem *Haushalt* durch Übernahme der entsprechenden Merkmale aus dem GWR vereinfachen (Abs. 1). Die Kantone werden angehalten, Vorschriften zu erlassen, welche die industriellen Werke und andere registerführende Stellen zur Datenbekanntgabe (insbesondere von Umzügen) verpflichten (Abs. 2) und können zur Erleichterung der Datenführung auch physische Wohnungsnummern einführen (Abs. 3) sowie weitere Vorschriften zur *Bestimmung und Nachführung des Wohnungsidentifikators* erlassen (Abs. 4).⁵⁸ Art. 9 sieht vor, dass die Kantone für die *Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Harmonisierung* eine

⁵⁵ Als Synonym wird auch von “neuer AHV-Versichertennummer“ gesprochen; vgl. dazu Botschaft RHG, S. 432, 450 f.; zur Bedeutung des neuen einheitlichen Personenidentifikators und zur teilweise umstrittenen datenschutzrechtlichen Beurteilung der Neuregelung auch *Markus Schott* in SG-Komm. BV, Art. 65 Rz. 21 m.w.H.; zur Verfassungs- und Gesetzmässigkeit dieser Neuerung auch Botschaft RHG, S. 485 f.

⁵⁶ Vgl. dazu auch Botschaft RHG, S. 458 ff. Die aufgeführten Merkmale entsprechend – abgesehen von der neuen, aber für die Statistik wichtigen Verknüpfung mit der Sozialversicherungsnummer und den GWR-Identifikatoren – den üblicherweise in den Einwohnerregistern geführten Daten, wobei die Auflistung auch der Transparenz beim Datenschutz dient.

⁵⁷ Vgl. Botschaft RHG, S. 461. Es handelt sich insbesondere um Merkmale wie Sprache, Arbeitsort und Zugehörigkeit zu anderen Religionsgemeinschaften.

⁵⁸ Vgl. Botschaft RHG, S. 461 f. Verbessert werden soll damit die für die Statistik wichtige Datenerhebung und der Datenaustausch mit dem im Jahr 2000 neu geschaffenen GWR-Register.

zuständige Stelle zu bezeichnen haben.⁵⁹ Gemäss Art. 10 haben die Kantone Vorschriften zu erlassen, welche sicherstellen, dass im Falle des Weg- oder Zuzugs von Personen die erwähnten *Minimaldaten* in elektronischer und verschlüsselter Form *ausgetauscht werden* (Abs. 1 und 2); der Bund stellt hierfür eine besondere Informatik- und Kommunikations-Plattform zur Verfügung (Abs. 3).⁶⁰ Für das Einwohnerkontrollwesen besonders bedeutsam ist, dass die Kantone in Art. 11 angehalten werden, Vorschriften zu erlassen, wonach natürliche Personen sich *innerhalb von 14 Tagen nach dem Umzug* bei der für die Führung des Einwohnerregisters zuständigen *Amtsstelle zu melden haben*, und die Meldepflichtigen *wahrheitsgetreu Auskunft* über die erwähnten Minimaldaten zu erteilen und – wenn erforderlich – *ihre Angaben zu dokumentieren* haben. Damit der Bund exakte statistische Daten erhält, wird die *Einwohnermeldepflicht* neu zu einem wesentlichen Teil *bundesrechtlich geregelt*, wobei der Bund allerdings – ähnlich wie z.B. im Raumplanungsrecht oder in andern Bereichen einer bundesrechtlichen Grundsatzgesetzgebungskompetenz – im Prinzip nur *die im Interesse der Statistikvereinheitlichung* und des *amtlichen Datenaustausches* erforderlichen *Grundsätze* und *allgemeine Regeln* erlässt, welche von den Kantonen umgesetzt werden müssen⁶¹ In Art. 12 wird sodann für den Fall der Nichterfüllung der Meldepflicht eine *subsidiäre Auskunftspflicht* der Arbeitgeber, Vermieter und Logisgeber verankert, welche die Kantone umzusetzen haben und noch ergänzen

⁵⁹ Vgl. dazu Botschaft RHG, S. 462. Die Kantone spielen eine wichtige Rolle bei der Harmonisierung der Einwohnerregister ihrer Gemeinden, weshalb der Bezeichnung einer für die Koordination zuständigen kantonalen *Amtsstelle* grosse Bedeutung zukommt. Die Verschlüsselung richtet sich nach dem BG über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur vom 19. Dezember 2003 (SR 943.03).

⁶⁰ Vgl. dazu Botschaft RHG, S. 462. Damit wird das Prinzip des elektronischen Datenaustausches zwischen Gemeinden bzw. Kantonen bei Zu- und Wegzügen von Einwohnerinnen und Einwohnern eingeführt, wodurch Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Informationen besser sichergestellt ist; zur Kommunikations-Plattform „sedex“ vgl. nachfolgend nach Fn. 76.

⁶¹ Die konkrete Ausgestaltung der Erfüllung der Meldepflicht obliegt aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung weiterhin den Kantonen; vgl. Botschaft RHG, S. 463. Die 14-tägige Frist nach Art. 11 RHG ist abgestimmt mit den *ausländerrechtlichen Meldefristen* (Ordnungsfristen) gemäss Art. 15 ff. VZAE; vgl. dazu auch oben bei Fn. 14.. Materielle Regeln, die sich direkt aus dem RHG ergeben (so z.B. die vereinheitlichten Begriffe zum Meldeverhältnis) sind m.E. aber – wie beim RPG – unmittelbar anwendbar; vgl. dazu auch hinten Ziff. B/1/e.

können; die Post wird sodann direkt zur subsidiären Auskunft über die Zustellungsadresse verpflichtet.⁶²

Im *dritten Abschnitt* finden sich *gemeinsame Bestimmungen* für *eidgenössische und kantonale Register*. In Art. 13 werden auch die Personenregister des Bundes verpflichtet, die Sozialversicherungsnummer zu führen (Abs. 1) und andere Merkmale ebenfalls nach den Anforderungen des BFS-Katalogs zu verwenden (Abs. 2). Das BFS muss sodann bei Änderungen am Inhalt eidgenössischer oder kantonaler Register konsultiert werden (Abs. 3).⁶³ Der *vierte Abschnitt* enthält die für die Datenbearbeitung und den Datenschutz wichtigen Vorschriften über die *Bereitstellung, Verwendung und Weitergabe von Daten*.⁶⁴ Art. 14 regelt die *Weitergabe von kantonalen und kommunalen Daten* (Minimaldaten und weitere erhobene Daten nach Art. 7) für statistische Zwecke *an das BFS* (Abs. 1 und 2), wobei auch die technische Übermittlung näher geregelt wird (Abs. 3-5).⁶⁵ Entsprechende Vorschriften gelten nach Art. 15 auch für die *Daten von Bundesregistern*.⁶⁶ Art. 16 regelt die *Verwendung* der zur Verfügung gestellten Daten für *statistische Erhebungen und Auswertungen* durch das BFS.⁶⁷ In Art. 17 wird die anonymisierte *Weitergabe der Daten* durch das BFS für Zwecke der Statistik, Forschung und Planung geregelt. Statistik- und Forschungsstellen sowie die statistischen Ämter der Kantone und Gemeinden haben einen anonymisierten Online-Zugriff (Abs. 1) bzw. erhalten die Daten für statistische Erhebungen (Abs. 2). Auch andere Amtsstellen und Private können die anonymisierten Daten für Zwecke der Statistik, Forschung und Planung erhalten, wobei eine Rückgabepflicht besteht und der Datenschutz gewährleistet sein muss (Abs. 3 - 5).⁶⁸

⁶² Vgl. dazu auch Botschaft RHG, S. 464. Die ausdrückliche Ermächtigung der Kantone zur Ausdehnung oder Generalisierung der Auskunftspflicht wurde vom Parlament gestrichen, doch können die Kantone dies aufgrund der bestehenden Kompetenzaufteilung von sich aus tun. Ohne Einführung einer generellen Meldepflicht bestimmter Dritter (vgl. z.B. § 8 MERG/ZH) lassen sich zuverlässige aktuelle Angaben kaum sicherstellen, namentlich wenn der Gemeinde nicht bekannt ist, dass eine Person in ihrer Gemeinde wohnt.

⁶³ Vgl. dazu Botschaft RHG, S. 465.

⁶⁴ Vgl. zum früheren Stand der EDV und des Datenschutzes im Bereich der Einwohnerkontrollen (Stand 1980er-Jahre) *Rüegg*, Entwicklung, S. 41 ff.

⁶⁵ Vgl. dazu Botschaft RHG, S. 465 f.

⁶⁶ Vgl. Botschaft RHG, S. 466.

⁶⁷ Vgl. Botschaft RHG, S. 466 f.

⁶⁸ Vgl. Botschaft, S. 467 f.

Art. 18 hält überdies explizit fest, dass die *Ergebnisse von Datenauswertungen* nur *so veröffentlicht* werden dürfen, dass die betreffenden *Personen nicht bestimmbar* sind bzw. der Datenschutz eingehalten wird.⁶⁹

Im *fünften Abschnitt (Schlussbestimmungen)* regelt das Gesetz zunächst in Art. 19 die *Fristen für die Harmonisierung* der betroffenen *Registerführung*, wobei eine Harmonisierung für die Durchführung der Volkszählung 2010 angestrebt wird. Diese Frist kann für die aufwändige Einführung der Sozialversicherungsnummer und der Wohnungsidentifikatoren in den Einwohnerregistern darüber hinaus erstreckt werden.⁷⁰ Der *Bundesrat* hat überdies gemäss Art. 20 die nötigen Ausführungsvorschriften zu erlassen; dasselbe gilt für die *Kantone*, welche diese Vorschriften aufgrund von Art. 21 in der Übergangsphase nötigenfalls auch auf dem *Verordnungsweg* erlassen können.⁷¹

c) Ausführungsvorschriften in der Registerharmonisierungsverordnung von 2007

Der *Bundesrat* hat gestützt auf die eben erwähnte Delegationsvorschrift die *Registerharmonisierungsverordnung* vom 21. November 2007 (RHV; SR 431.021) erlassen.⁷² Diese enthält einen *ersten Abschnitt (Allgemeine Bestimmungen)*, wobei in Art. 1 der *Gegenstand der Verordnung* (Registerführung; Datenaustausch zwischen den Regiestern; Datenlieferung ans das BFS) umschrieben und in Art. 2 *weitere Begriffe* definiert werden (insbesondere Privathaushalt, Kollektivhaushalt und Sedex [„secure data exchange“; zentrale Informatik- und Kommunikationsplattform i.S.v. Art. 10 Abs. 3 RHG]). Im *zweiten Abschnitt (Registerführung)* führt Art. 3 eine *vorgängige Informationspflicht* gegenüber dem BFS für grundlegende Änderungen

⁶⁹ Vgl. Botschaft RHG, S. 468. Dies ist insbesondere bei Ergebnissen für kleine geographische Einheiten (Quartiere, kleine Gemeinden) bedeutsam.

⁷⁰ Vgl. Botschaft RHG, S. 468.

⁷¹ Vgl. Botschaft RHG, S. 468 f.; Art. 21 Abs. 1 RHG sieht für die neuen kantonalen Ausführungsvorschriften zwar kein Genehmigungsrecht des Bundes, wohl aber eine Informationspflicht der Kantone vor.

⁷² Vgl. dazu auch Begleitbericht RHV vom 20. August 2007.

von erfassten Registern ein, und Art. 4 macht alle *registerführenden Stellen* für die *Einhaltung des Datenschutzes* bei der *Registerführung* verantwortlich.⁷³ Der *dritte Abschnitt (Datenübermittlung)* enthält die technischen Grundsätze und Regeln für den Datenaustausch zwischen den erfassten Registern nach Art. 2 RHG und die Datenlieferung an das BFS, wobei Art. 6 insbesondere den *Datenaustausch zwischen den Einwohnerregistern* und Art. 8 die *Datenlieferung der kantonalen Register an das BFS* regelt. Der Datenaustausch zwischen den Einwohnerregistern bei Weg- und Zuzug hat laufend zu erfolgen, der interkantonale Datenaustausch muss verschlüsselt sein; die Datenlieferung der kantonalen Register an das BFS nach Art. 6 RHG erfolgt vierteljährlich.⁷⁴ Aufgrund von Art. 9 haben die Kantone sicherzustellen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner von Kollektivhaushalten, welche sich dort bereits seit mindestens drei Monaten befinden, in den kantonalen und kommunalen Registern nach Art. 2 Abs. 2 RHG geführt werden; dies hat sich allerdings als unpraktikabel erwiesen und musste vom BFS durch Vollzugsempfehlungen abweichend geregelt werden⁷⁵ Art. 10 regelt den Validierungsservice des BFS, wofür Plausibilisierungsregeln in einer publizierten Richtlinie bestehen (Abs. 1 - 3); festgestellte Mängel werden der zuständigen Datenlieferungsstelle gemeldet, welche für die Mängelbehebung zu sorgen hat (Abs. 4); das BFS kann eine erneute Datenlieferung zum gleichen Stichtag verlangen (Abs. 5) und protokolliert die Mängel (Abs. 6).⁷⁶

Der *vierte Abschnitt* regelt die *Verwendung von Sedex*. Art. 11 normiert den *Anschluss der kantonalen Register*, Art. 12 den *Anschlussadapter*, die weiteren Bestimmungen die *Zertifizierung der Registersoftware* für die Verwendung von Sedex (Art. 13), die *verschlüsselte elektronisch Datenübermittlung* (Art. 14), die *Datenübermittlung zu*

⁷³ Vgl. dazu auch Begleitbericht RHV, S. 8.

⁷⁴ Vgl. Begleitbericht RHV, S. 9 ff.

⁷⁵ Vgl. dazu Begleitbericht RHV, S. 10 f. Hier gibt es Datenschutz- und Vollzugsprobleme. In Spitälern, Strafanstalten und Klinken werden Personen in der Regel nicht angemeldet. Das BFS hat daher bereits im September 2009 eine Empfehlung an die Kantone und Gemeinden für die Meldung solcher Personen erlassen, welche einen Verzicht auf eine Anmeldung beim Einwohnerregister ermöglichen. Vgl. dazu die Beantwortung der Frage 2 im Teil III.

⁷⁶ Vgl. dazu Begleitbericht RHV, S. 11 f.

weiteren behördlichen Zwecken (Art. 15), den *Datenschutz* bei der *Benutzung von Sedex* (Art. 16) und die *digitale Identität der registerführenden Stellen* (Art. 17).⁷⁷ Der *fünfte Abschnitt* enthält ergänzende Vorschriften zur AHV-Versichertennummer bzw. zur *Sozialversicherungsnummer*. Die *zuständige kantonale Amtsstelle nach Art. 9 RHG* meldet der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV (ZAS) die *systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer* (Art. 18) und stellt sicher, dass *alle im Kanton registerführenden Stellen* die erstmalige und umfassende Zuweisung und Bekanntgabe der *AHV-Versichertennummer verlangen* (Art. 19). Die *registerführenden Stellen* können die AHV-Versichertennummer den *berechtigten Stellen* zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben *bekannt geben* (Art. 20) und *führen* die AHV-Versichertennummern *laufend nach* (Art. 22). Art. 21 regelt die entsprechende *Aufdatierung der eidgenössischen Register*.⁷⁸ Der *sechste Abschnitt* befasst sich mit der *kantonalen Amtsstelle nach Art. 9 RHG*, welche in Absprache mit dem BFS die Einführung und Einhaltung der Fristen für die Registerharmonisierung zu koordinieren und festzustellen hat und den Validierungsservice des BFS anfordern kann (Art. 23).⁷⁹ Der *siebente Abschnitt* widmet sich dem *Adressverzeichnis*, welches das BFS als *Datenbank* betreibt (Art. 24). Das Verzeichnis ist ausschliesslich für Zwecke der Statistik, Forschung und Planung zu verwenden (Art. 25) und kann von den Kantonen und Gemeinden für eigene statistische Erhebungen angefordert werden (Art. 26). Das BFS erlässt ein Bearbeitungsreglement; eine Weitergabe an Dritte ist nicht zulässig (Art. 27).⁸⁰

Der *achte Abschnitt* enthält die *Schlussbestimmungen*. Die Registerharmonisierung und die Aufnahme der AHV-Versichertennummer musste gemäss Art. 28 im Hinblick auf die erste reine Registervolkszählung von 2010 bis spätestens am 15. Januar 2010 abgeschlossen sein (Abs. 1); ebenso die Führung der EGID (Gebäudeidentifikatoren), während die EWID (Wohnungsidentifikatoren bis

⁷⁷ Vgl. dazu Begleitbericht RHV, S. 12 ff.

⁷⁸ Vgl. dazu Begleitbericht RHV, S. 14 ff.

⁷⁹ Vgl. dazu Begleitbericht RHV, S. 16.

⁸⁰ Vgl. Begleitbericht RHV, S. 16 f.

spätestens ab 31. Dezember 2012 in den Einwohnerregistern geführt werden mussten (Abs. 2). Sedex stand den Registerbetreibern ab 15. Januar 2008 zu Verfügung, wobei die Datenübermittlung zwischen den Einwohnerregistern bei Weg- und Zuzug ab 15. Januar 2010 zur Verfügung stand (Abs. 3 und 4). Der Validierungsservice des BFS stand ab 15. Januar 2008 zur Verfügung). Im Übrigen ist das BFS für den Vollzug der RHV zuständig (Art. 29).⁸¹

d) Umsetzung der Registerharmonisierungsvorschriften; insbesondere BFS-Katalog der Merkmale

Der Bundesrat hat das Gesetz (RHG) und die Ausführungsverordnung (RHV) auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt.⁸² Die Umsetzung in Bund und Kantonen erfolgte im Prinzip *plangemäss*.⁸³ Der in Art. 4 Abs. 4 RHG vorgesehene *amtliche Katalog der Merkmale* ist vom BFS für die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister *im Jahr 2007* ein erstes Mal *herausgegeben* und inzwischen *im Jahr 2014* aktualisiert worden.⁸⁴ Der Katalog definiert die für die Harmonisierung der amtlichen Personenregister erforderlichen *Identifikatoren*, *Merkmale* und *Merkmalsausprägungen* und bestimmt die *Nomenklatur* und den *Kodierschlüssel*.⁸⁵ Hinsichtlich der hier insbesondere interessierenden Teilen des Katalogs ist zunächst auf die *Bemerkungen zum Katalog der Merkmale* hinzuweisen, wonach hinsichtlich des Meldeverhältnisses grundsätzlich „Niederlassung“ und „Aufenthalt“ und dementsprechend „Niederlassungsgemeinde“

⁸¹ Vgl. dazu Begleitbericht RHV, S. 17 f.

⁸² Einzelne Teile des RHG wurden schon auf den 1. November 2006 in Kraft gesetzt; vgl. dazu Verordnung über die vollständige Inkraftsetzung des RHG vom 21. November 2007 (AS 2007, S. 6717) und Art. 31 RHV sowie die Medienmitteilung des Bundesrats vom 21. November 2007. Gewisse Vorarbeiten des BFS und eine teilweise funktionierende freiwillige Registerharmonisierung in den Kantonen erfolgte bereits im Zusammenhang mit der Volkszählung 2000; vgl. dazu Botschaft RHG, S. 437 f.

⁸³ Vgl. zur Umsetzung in den Kantonen dazu auch nachfolgend lit. C.

⁸⁴ Vgl. BFS, Kantonale und kommunale Einwohnerregister, Amtlicher Katalog der Merkmale, Neuchâtel 2007 sowie BFS, Amtlicher Katalog der Merkmale, Neuchâtel 2014. Von der Rechtsnatur her dürfte es sich beim BFS-Merkmalsskatalog um eine sog. Verwaltungsverordnung handeln; vgl. dazu Botschaft RHG, S. 487 und Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 69 ff., insbesondere 81 ff.

⁸⁵ Vgl. dazu auch Vorwort und Einleitung des Katalogs 2015, S. 7 ff.; zu den erwähnten Begriffen bezüglich des Inhalts des BFS-Katalogs auch die Legaldefinitionen in Art. 6 lit. e-i RHG.

und „Aufenthaltsgemeinde“ zu unterscheiden sind. Da die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen die Bedeutung von Niederlassung und Aufenthalt für Schweizer Staatsangehörige und Ausländerinnen bzw. Ausländer abhängig von der Anmeldung (Schweizer Staatsangehörige) bzw. der erteilten Bewilligung (Ausländerinnen und Ausländer) unterschiedlich definieren, werden im Merkmalkatalog die generelleren und nationalitätsunabhängigen Begriffe „*Hauptwohnsitz*“ und „*Nebenwohnsitz*“ verwendet. Diese Abweichung gegenüber den Begriffen nach Art. 3 RHG erscheint auf den ersten Blick bzw. im Hinblick auf das Legalitätsprinzip nicht unproblematisch, drängte sich jedoch aus den erwähnten Gründen auf (Erfordernis einheitlicher Begriff für in- und ausländische Personen im Hinblick auf die statistische Erfassung) und zeigt einmal mehr die starke Ausrichtung des RHG auf statistische Zwecke.⁸⁶ Im *Kapitel 5 (Meldeverhältnis)* werden sodann nähere Angaben gemacht zur Erfassung der *Meldegemeinde*, des *Meldeverhältnisses* (Hauptwohnsitz/Nebenwohnsitz/Meldung ohne Wohnsitz in der Schweiz), des *Zuzugs* (Zuzugsdatum; Herkunftsort), des *Wegzugs* (Wegzugsdatum; Zielort) bzw. der *andern betroffenen Gemeinden* (Nebenwohnsitz- bzw. Hauptwohnsitz-Gemeinde). In der Praxis sind überdies zusätzlich und ergänzend zum BFS-Katalog zu den einzelnen Merkmalen und Merkmalsausprägungen auch *Empfehlungen des VSED* und der *kantonalen Gemeindeaufsichtsbehörden* zu beachten.⁸⁷ Festzuhalten ist noch, dass die im BFS-Katalog bei den Meldeverhältnissen verwendeten Begriffe des „*Hauptwohnsitzes*“ und des „*Nebenwohnsitzes*“ trotz der wörtlichen und definatorischen Anlehnung an den Wohnsitzbegriff von Art. 23 ZGB nicht mit diesem Begriff gleichgesetzt werden dürfen, sondern entsprechend den Umschreibungen im BFS-Katalog ausgelegt werden müssen. Das ZGB kennt im Übrigen die Unterscheidung von Haupt- und Nebenwohnsitz nicht und sieht nur einen einzigen Wohnsitz vor.⁸⁸

⁸⁶ Vgl. dazu und zur Definition der Begriffe Hauptwohnsitz und Nebenwohnsitz den BFS-Katalog 2014, S. 10 f., und Handbuch Einwohnerdienste/Aargau, Ziff. 5.2.; zur Vereinheitlichung der Begriffe „Aufenthalt“ und „Niederlassung“ auch oben bei Fn. 52.

⁸⁷ Vgl. z.B. Empfehlung des VSED zur Anwendung der Namensschreibweise von ausländischen Personen im Einwohnerregister vom 29. Juni 2012 und als Beispiel für zusätzliche kantonale Richtlinien z.B. das Handbuch Einwohnerdienste/Aargau.

⁸⁸ Vgl. dazu *Breitschmid*, CH-Komm. ZGB, Art. 23 Rz 1 ff. und bereits *Spühler*, S. 339.

e) Würdigung des Ergebnisses

Mit dem *Erlass und der Umsetzung des RHG* ist es – wie das Bundesgericht in einem Grundsatzentscheid (Urteil 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012) zutreffend ausführt – gelungen, die für das *Register- und Schriftenpolizeirecht zentralen Begriffe* der „*Niederlassungsgemeinde*“ und der „*Aufenthalts-gemeinde*“ bzw. von „*Aufenthalt*“ und „*Niederlassung*“ zu vereinheitlichen, was für die Erreichung des Harmonisierungsziels im Bereich der Personenregisterführung unerlässlich ist. Das Bundesgericht hält dazu ausdrücklich fest, das heutige Bundesrecht überlasse dem kantonalen Gesetzgeber trotz der bestehenden kantonalen Kompetenzen im Bereich des Register- und Schriftenpolizeirechts bezüglich der erwähnten Begriffe *keinen definitorischen Spielraum mehr* und gewähre auch für die Rechtsanwendung in den *Gemeinden keinen geschützten Autonomiebereich mehr*. Die Fragen rechtlicher Natur im Zusammenhang mit den erwähnten Begriffen seien harmonisiert; das Ziel der Registerharmonisierung könne lediglich in der Praxis noch auf technisch-administrativ unterschiedliche Weise verwirklicht werden.⁸⁹ Die Situation ist somit ähnlich wie im Baurecht, dessen Regelung im Rahmen der Grundsätze des RPG den Kantonen obliegt, wobei überdies die Kantone, welche der 2005 abgeschlossenen Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) beigetreten sind, bei der Regelung dieser Begriffe an die Definitionen und Erläuterungen dieses Konkordats gebunden sind.⁹⁰ Sie kann überdies auch mit der Harmonisierung des Steuerrechts

⁸⁹ Vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012 (Stadt X./Kanton ZH), insbesondere E. 2.3, publiziert in ZBl 2012, S. 543 ff.; damit übereinstimmend der Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2016.00195 vom 24. August 2016, E. 2.1. Es fällt auf, dass das Bundesgericht sich im zitierten Urteil nur auf das RHG selber, nicht aber auf den BFS-Katalog abstützt und in der materiellen Eventualerwägung nur eine Willkürprüfung vornimmt; dies hat es kurze Zeit später in einem Fall, in welchem es selber über Niederlassung bzw. Wohnsitz entscheiden musste, zu Recht im Sinne einer freien Überprüfung hinsichtlich der Anwendung der harmonisierten Begriffe korrigiert; vgl. nachfolgend bei Fn. 91.

⁹⁰ Vgl. zur Beschränkung der kantonalen Gesetzgebungskompetenzen durch das RPG *Alexander Ruch*, SG-Komm. BV, Art. 75 Rz. 27 ff. und durch die IVHB *Stalder/Tschirky*, Fachhandbuch öffentliches Baurecht, Rz. 3.348 ff., insbesondere Rz. 3.356 ff. Die Verletzung von Bundesrecht und Konkordatsrecht kann grundsätzlich direkt mit der öffentlich-rechtlichen Beschwerde beim Bundesgericht gerügt werden; vgl. Art. 95 lit. a und lit. e BGG.

verglichen werden, weshalb das Bundesrecht unter Hinweis auf dieses Rechtsgebiet zutreffend festgehalten hat, dass die Anwendung des kantonalen Personenregisterrechts, das auf harmonisierten bundesrechtlichen Vorgaben beruht, von ihm mit freier Kognition geprüft werden kann.⁹¹ Allerdings ist zu beachten, dass Verfassungsgrundlage und Sinn des RHG nur darin besteht, die Begriffe „Niederlassung“ und „Aufenthalt“ im Hinblick auf die Statistik zu vereinheitlichen und entsprechende zuverlässige Angaben der Kantone für die Statistik zu erhalten. Daraus kann sich – ganz im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, welche hinsichtlich der Umsetzung des RHG von einem gewissen technisch-administrativen Spielraum der Kantone und Gemeinden spricht – ergeben, dass die Kantone auch in der Registerführung selber weiterhin über einen gewissen Anwendungsspielraum verfügen, soweit die Meldung der begrifflich vereinheitlichten Angaben über Niederlassung und Aufenthalt an die Bundesstatistik sichergestellt ist.⁹² Besondere Fragen stellen sich auch im internationalen Verhältnis, zumal das RHG grundsätzlich nur für die Registerführung im Inland gelten kann und im Ausland – ausser in einzelnen Nachbarländern – Einwohnerkontrollbehörden oft ganz oder weitgehend fehlen.⁹³

Abgesehen von den hier erwähnten Grundsatzentscheiden des Bundesgerichts aus der Anfangszeit der Geltung des RHG ist die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Aufenthalt und Niederlassung nach dem neuen, harmonisierten Registerrecht bisher im Übrigen eher spärlich geblieben.⁹⁴ Dies dürfte zunächst damit zusammenhängen, dass

⁹¹ Urteil des Bundesgerichts 2C_270/2012 vom 1. Dezember 2012 (Stadt Solothurn gegen Gemeinde A./St. Gallen), E. 1.4. Etwas missverständlich ist in diesem Urteil der Hinweis in E. 2.1, wonach das öffentliche Recht den Wohnsitzbegriff in seinem Bereich autonom bestimmen kann. Dies trifft allgemein sicher zu, doch weist das Bundesgericht gleich anschliessend zutreffend darauf hin, dass bei der Anwendung der schon älteren gemeinderechtlichen Wohnsitzbestimmung des Kantons Solothurn die bundesrechtlichen Vorgaben des RHG zu berücksichtigen sind. Auch in diesem Fall verzichtete das Bundesgericht im Übrigen auf einen Hinweis zum BFS-Katalog; anders der in Fn 89 zitierte Zürcher Verwaltungsgerichtsentscheid, insbesondere E. 4.3.3.

⁹² Vgl. dazu etwa für die Registrierung und Meldung des *Aufenthalts in Kollektivhaushalten* die Beantwortung der Frage 2 im Teil III.

⁹³ Vgl. dazu auch die Länderhinweise bei Wikipedia zum Thema „Melderegister“. Zu den sich in diesem Zusammenhang ergebenden Fragen vgl. auch die Beantwortung der Frage 3 im Teil II I.

⁹⁴ Vgl. dazu auch die Mitteilung von Fürsprecher Andreas Feller, Leitender Gerichtsschreiber der II. Öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 7. November 2018. So wird im Urteil i.S. Stadt Solothurn (oben Fn. 91) in E. 2.1 neben dem Zürcher Fall aus dem Jahr 2012 (oben Fn. 89.) noch auf das Urteil 2C_173/2012 vom 23. August 2012 (Kanton Neuenburg) und 2C_413/2011 vom 13. April 2012 (Kanton

Domizilstreitigkeiten eher in den einzelnen Sachbereichen geführt werden (Zivilrecht, Steuerrecht; Sozialhilfe- und Sozialversicherungsrecht), wo die Tragweite der Entscheide für die Betroffenen von grösserer Bedeutung ist. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass sich die registerführenden Gemeinden nach Inkrafttreten des RHG nicht mit Erfolg auf die Gemeindeautonomie stützen können, zumal die massgebenden Begriffe bundesrechtlich vereinheitlicht sind und der verbleibende technisch-administrative Spielraum bei der Umsetzung des RHG keine rechtlich geschützte Autonomie begründet.⁹⁵ Nach meiner Auffassung sollten sich die betroffenen Gemeinden und allenfalls auch der Kanton aber dann mit öffentlich-rechtlicher Beschwerde ans Bundesgericht wehren können, wenn Grundsatzfragen der Anwendung des RHG geklärt werden sollten, zumal heute in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt ist, dass Gemeinwesen diese Beschwerde – unabhängig von der Frage des Vorliegens von Autonomie – auch dann erheben können müssen, wenn sie qualifiziert in schutzwürdigen hoheitlichen Interessen betroffen sind.⁹⁶

Überdies wird auch auf Beschwerde der betroffenen Privatpersonen hin der massgebende Sachverhalt, also die schwierigen und oft umstrittenen Abklärungen zur Feststellung des Lebensmittelpunkts nur auf Willkür hin geprüft, was die Erfolgsaussichten solcher Beschwerden stark einschränkt.⁹⁷ In der *registerrechtlichen Praxis* besteht daher noch immer ein *teilweise erheblicher Klärungsbedarf*.⁹⁸ Insgesamt ist mit dem RHG und dessen Umsetzung, welche sich nicht nur auf die im Übrigen kantonale und kommunal geregelten Einwohner- und Stimmregister, sondern

Freiburg) hingewiesen. Vgl. überdies auch das Urteil 2C_20/2009 vom 13. März 2009 (Kanton Luzern) sowie das nachfolgend in Fn. 97 erwähnte Urteil betreffend den Kanton Genf.

⁹⁵ Vgl. zuletzt Bundesgerichtsurteil 2C_1106/2014 vom 9. Dezember 2014 (Kt. Waadt) und grundlegend bereits das Urteil 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012 (Kt. Zürich), publiziert in ZBl 2012, S. 543 ff. Hieraus resultiert eine *markante Verschlechterung des Rechtsschutzes* für die kommunalen Einwohnerdienste, die sich früher allenfalls auf einen Autonomiebereich berufen und missliebige kantonale Rechtsmittelentscheide ans Bundesgericht weiterziehen konnten.

⁹⁶ Vgl. dazu BGE 138 II 506 ff. und *Bernhard Waldmann*, BGG-Komm. Art. 89 Rz. 37 ff. Ein Anwendungsfall wäre z.B. die Klärung der Frage, ob auch schweizerische Staatsangehörige einen blossen Nebenwohnsitz in der Schweiz haben können; vgl. dazu die Beantwortung der Frage 3 im Teil III.

⁹⁷ Vgl. dazu bzw. zur entsprechenden summarischen Prüfung des Bundesgerichts aus der letzten Zeit namentlich Urteil 2C_341/2016 vom 3. Oktober 2016 (Kt. Genf), E. 4.3 und 4.4.

⁹⁸ Vgl. dazu Teil II und III dieses Gutachtens.

auch eine ganze Zahl bundesrechtlich geregelter Register bezieht (u.a. INFOSTAR, ZEMIS, ORDIPRO, VERA), gestützt auf die mit der neuen Bundesverfassung eingeführten Statistikkompetenz des Bundes (Art. 65 BV) ein eigentliches *neues bundesrechtliches Rechtsgebiet* entstanden (sog. *Registerrecht*).⁹⁹

2. Aufbau von INFOSTAR und Neuregelung bzw. Abschaffung des Heimatscheins

a) Vorgeschichte des Heimatscheins

Der *Heimatschein* diente *lange Zeit* einerseits als *Ausweis über das Bürgerrecht* oder die *Bürgerrechte* eines Schweizers bzw. einer Schweizerin und über deren *schweizerische Staatsangehörigkeit* bzw. allgemein als *Identitätsnachweis*,¹⁰⁰ welcher nach den kantonalen Gesetzen über Aufenthalt und Niederlassung am Niederlassungsort hinterlegt werden musste und auch für die erstmalige Passausstellung erforderlich war, und andererseits als *Zusicherung der Heimatgemeinde*, die betreffende Person jederzeit wieder aufzunehmen und nötigenfalls (im Falle der Verarmung) *durch Sozialhilfe zu unterstützen*.¹⁰¹ Entsprechend dieser grossen Bedeutung des Heimatscheines insbesondere auch im interkantonalen Verhältnis bestanden schon *im 19. Jahrhundert Konkordatsvorschriften* und für gewisse Fragen (*Zusicherung der*

⁹⁹ Vgl. zum Anwendungsbereich Art. 2 RHG; zur Terminologie auch Urteil des Bundesgerichts 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012, insbesondere E. 2.2.3 und 3.2, *Schott*, SG-Komm. BV, Art. 65 Rz. 18 ff. und *Hänni*, BS-Komm. BV, Art. 65 Rz. 9.

¹⁰⁰ Vgl. zu ähnlichen Einrichtungen (Heimatschein) im benachbarten Ausland Wikipedia zu Begriff „Heimatschein“.

¹⁰¹ Die *erstere Funktion* (Erfordernis eines Heimatscheines für die Ausübung des Niederlassungsrechts durch eine Schweizerbürgerin oder einen Schweizerbürger in einem anderen Kanton) ergab sich überdies direkt durch Art. 45 Abs. 1 aBV (ursprüngliche Fassung); vgl. dazu und zur im Heimatschein früher enthaltenen *Unterstützungsgarantie* auch *Fleiner/Giacometti*, S. 225 f., 266 ff., zur Bedeutung des Heimatscheines für das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten *Fleiner/Giacometti*, S. 441 Fn. 26.

Unterstützungsgarantie) auch *Bundesratsvorschriften* über die *Form des Heimatscheines*, welche dessen wichtige Funktionen sicherstellen sollten.¹⁰²

Mit der Einführung der auf Verfassungsstufe uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit und des Wohnortunterstützungsprinzips ab dem Jahr 1979 verlor der Heimatschein die Rücknahme- und Unterstützungs-Garantiefunktion und überdies durfte die Ausübung des Niederlassungsrechts durch Schweizer Bürgerinnen und Bürger inskünftig nicht mehr von aufwändigen Förmlichkeiten abhängig gemacht werden.¹⁰³ Das *Eidg. Justiz- und Polizeidepartement* beschloss daher bereits 1978, zur besseren Durchsetzung der umfassenden Niederlassungsfreiheit für die *Heimatscheine* als *öffentlich-rechtliche Dokumente* aufgrund des Bürgerrechtsgesetzes eine *einheitliche Regelung* zu erlassen. Dies tat der Bundesrat alsdann mit der *Verordnung über den Heimatschein* vom 22. Dezember 1980.¹⁰⁴ Diese hielt fest, dass der Heimatschein der Bürgerrechtsausweis des Schweizer im Inland ist (Art. 1; die Hinterlegung am Niederlassungsort ist für die Kantone fakultativ) und jeder mündige Schweizer Anspruch auf einen solchen Ausweis hat (Art. 2). Ausgestellt werden darf pro Person nur ein Heimatschein, auch bei mehrfachen Bürgerrechten (Art. 3). Der Heimatschein muss bei Wegzug ins Ausland (ausser Fürstentum Liechtenstein) in der Schweiz verbleiben (Art. 8).¹⁰⁵ Grundlage für die Ausstellung bildet neu das Familienregister, womit die Zuverlässigkeit des Ausweises besonders sichergestellt werden sollte (Art. 4; vgl. auch Art. 6 hinsichtlich von Änderungen in den Personalien). Entsprechend der grundsätzlichen Niederlassungshoheit der Kantone beschränkte sich die Verordnung im Übrigen darauf, die Kantone zum Erlass näherer Vorschriften im

¹⁰² So ein Konkordat vom 28. Januar 1854 (BS Band 1, S. 111 ff.) und der Bundesratsbeschluss vom 16. März 1885 betreffend die Formulare der Heimatscheine (AS Band 8, S. 50); vgl. dazu auch *Fleiner/Giacometti*, S. 225 Fn. 18; zur grundsätzlich *unbeschränkten Gültigkeitsdauer* eines Heimatscheins *Fleiner/Giacometti*, S. 262 Fn. 88.

¹⁰³ Vgl. dazu oben Ziff. A/1.

¹⁰⁴ AS 11981, S. 34 ff.; vgl. dazu, zur Vorgeschichte und zum Inhalt der Verordnung auch *Arnaldo Alberti*, *Projet d'ordonnance fédérale sur l'acte d'origine*, ZZW 1979, S. 15 f.

¹⁰⁵ Das neue Auslandschweizergesetz vom 26. September 2014 (ASG; SR 195.1) verlangt eine obligatorische Anmeldung bei der Schweizer Auslandvertretung. Diese verlangen oft den Heimatschein, weshalb der Heimatschein wegziehenden Personen in der Regel mitgegeben und nicht mehr im Depot hinterlegt wird.

Rahmen der Bundesvorschriften bzw. von deren Anforderungen (inkl. Musterformular im Anhang) anzuhalten, insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeit zur Ausstellung (Art. 3 Abs. 2 [Zuständigkeit der Zivilstandsbeamten trotz Art. 4 nicht zwingend]), der Unterzeichnung und der Besorgung des Drucks (Art. 5), der Kraftloserklärung (Art. 7) und der Aufsicht (Art. 9). Damit gelang zwar nicht hinsichtlich der Einwohnerregister selber, wohl aber hinsichtlich der *für die Einwohnermeldung erforderlichen Ausweise* gestützt auf Art. 54 des früheren Bürgerrechtsgesetzes von 1952 (zumindest sinngemäss auch in Verbindung mit dem neuen Art. 45 aBV) eine *erste zaghafte Vorstufe einer Harmonisierung im Bereich des Einwohnerkontroll- und -meldewesens*.¹⁰⁶ Ein Beispiel für die Umsetzung der Bundesratsverordnung von 1980 findet sich in den Hinweisen hinten bei Ziff. 145 zur Entwicklung des Einwohnerkontroll- und -meldewesens des Kantons Zürich. Die Bundesratsverordnung wurde im Übrigen *am 5. Juli 2000 teilrevidiert*.¹⁰⁷ Eingefügt wurden hierbei geschlechtsneutrale Bezeichnungen. Sodann wurden die Anforderungen hinsichtlich Inhalt, Gestaltung und Druck der Ausweise verstärkt (Art. 5; u.a. neue Rubrik Elternnamen im Muster zur Erleichterung der Identifizierung einer Person) und die Inhaber bzw. Inhaberinnen der Heimatscheine verpflichtet, diese bei Wegzug ins Ausland der Ausstellungsbehörde zuzustellen (Art. 8 Abs. 2).¹⁰⁸

b) Aufbau des Systems „Infostar“ mit der Zivilstandsverordnung von 2004

Mit der vom *Bundesrat* erlassenen neuen *Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004* (ZStV; SR 211.112.2) wurde der *Heimatschein* neu als *Zivilstandsdokument* definiert, womit für die *Ausstellung und den Ersatz der Heimatscheine* zwingend die

¹⁰⁶ Vgl. dazu auch die Hinweise bei *Alberti* (oben Fn. 104) und zur *Bedeutung des Heimatscheins* nach Einführung der *uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit* auch den Beschwerdeentscheid des Aargauer Regierungsrats vom 11. August 1986, publiziert in ZBl 1987, S. 293 ff. ; zum *Inhalt* und zur *Ausstellung* der Heimatscheine und der *Verbindung* mit dem (zivilrechtlichen) *Familienregister* auch *Henri-Robert Schüpbach*, Der Personenstand. Erfassung und Beurkundung des Zivilstandes, in SPR II/3, Basel 1996, S. 146 f.

¹⁰⁷ AS 2000, S. 2028 ff.

¹⁰⁸ AS 2000, S. 2028 ff.; vgl. dazu auch Medienmitteilung des EJPD vom 5. Juli 2000.

Zivilstandsämter zuständig wurden und *dieselben Anforderungen* an die *formelle und materielle Qualität* dieser Ausweise wie für die *übrigen Zivilstandsdokumente* gilt, was also gegenüber der Bundesratsverordnung von 1980 eine *vollständige Vereinheitlichung der Heimatscheine* bzw. der entsprechenden Zivilstandsausweise ermöglichte (neu überdies inkl. einheitliche Gebühren). Gleichzeitig wurde damit ermöglicht, dass auch die Heimatscheine bzw. die entsprechenden Mitteilungen an die Gemeindeverwaltungen im Rahmen des *elektronischen Beurkundungssystem INFOSTAR* ausgedruckt werden können. Formell geschah dies dadurch, dass der *Heimatschein* – zumindest vorübergehend – in die *Liste der Zivilstandsformulare* aufgenommen wurde (Art. 6) und das für die Beurkundung *zuständige Zivilstandsamt* die Erfassung und Bereinigung von Personenstandsdaten auch an die *Gemeindeverwaltungen des Wohnsitzes und des Aufenthalts* zu melden haben (Art. 49).¹⁰⁹ Gleichzeitig wurde die *Bundesratsverordnung* über die Heimatscheine vom 22. Dezember 1980 im Jahr 2004 *vollumfänglich aufgehoben*.¹¹⁰ Es bleibt im Übrigen den Kantonen bzw. dem kantonalen Einwohnerkontroll- und -melderecht überlassen, ob für Aufenthalt und Niederlassung weiterhin die Vorweisung und die Hinterlegung eines Heimatscheins oder eines entsprechenden Ausweises bei Begründung von blossem Aufenthalt erforderlich ist, oder sich die Kantone mit einem Abruf zum Personenstand bei INFOSTAR begnügen wollen, was zur Zeit erst einige wenige Kantone tun.¹¹¹ INFOSTAR bzw. die neue *Zivilstandsverordnung von 2004* brachte somit lediglich eine *freiwillige* und – abgesehen von der neuen Form der Heimatscheinausstellung – *nicht zwingende weitere Harmonisierung im Einwohnerkontroll- und -meldewesen*.

¹⁰⁹ Vgl. dazu auch die Grundlage in Art. 43a Abs. 3 ZGB (Fassung vom 5. Oktober 2001).

¹¹⁰ Vgl. Art. 99 Abs. 1 Ziff. 1 ZStV; zur *Begründung* und zur *Auslegung der einzelnen Vorschriften* auch Bundesamt für Justiz, Kommentierte Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004; vgl. zu den *übergangsrechtlichen Fragen* am Beispiel des Kantons Bern auch Information der Polizei- und Militärdirektion an die Einwohnergemeinde u.a. Amtsstellen vom 30. September 2003 (Weitergeltung der bisherigen Heimatscheine in Papierform bis zu Änderungen in den Personalien nach Anschluss an INFOSTAR; Hinweis auf erforderliche Identitätsabklärung wegen Missbrauchsgefahr; Heimatschein als blosses Inhaberpapier).

¹¹¹ Ein Abruf von INFOSTAR-Daten durch die Einwohnerkontrollen ist zur Zeit noch nicht möglich. Einzelne Kantone begnügen sich inzwischen anstelle des Heimatscheins mit anderen Zivilstandsdokumenten und hinterlegen diese nicht mehr.; vgl. für den *Kanton Zürich*, der abwarten will, bis zum reibungslosen Funktionieren von SEDEX und INFOSTAR nachfolgend bei Fn. 163.

c) Neuregelung des Personenstandsrecht von 2017; Ausbau von „Infostar“

Der *Bund* betreibt seit dem 1. Juli 2004 gestützt auf Art. 39 Abs. 1 ZGB (elektronische Registerführung) und Art. 45a ZGB (zentrale Datenbank; beide Bestimmungen Fassung vom 5. Oktober 2001) und die neue Zivilstandsverordnung von 2004 zur *Beurkundung des Personenstandes die zentrale Datenbank INFOSTAR (Informatisiertes Standesregister)*.¹¹² Da die bestehenden *gesetzlichen Grundlagen* im ZGB den *bestehenden und künftigen Anforderungen* an die elektronische Registerführung *nicht mehr genügen*, hat der Bund im Jahr 2014 eine *Revision des Personenstands- und Grundbuchrechts* eingeleitet, welche nach längeren parlamentarischen Beratungen (vor allem wegen umstrittener Fragen im Grundbuchbereich) inzwischen *zum Abschluss gekommen* ist. Behoben werden sollten namentlich *Schwächen* im Zusammenhang mit *gemischten Zuständigkeiten* und *Hoheiten von Bund und Kantonen*, wie sie auch im Einwohnerkontroll- und -meldewesen festzustellen sind, dort aber einstweilen bestehen bleiben. Im Bereich der Personenstandsregisterführung hat der Bund nun aber zusammen mit den Kantonen die umfassende „Bundeslösung Infostar“ gefunden, wobei aber Betrieb von Infostar und Oberaufsicht des Bundes über das Zivilstandswesen klar getrennt bleiben sollen. Mit der inzwischen vom Parlament verabschiedeten Vorlage werden insbesondere klare und moderne gesetzliche Grundlagen für zukunftsweisende, elektronisch geführte Meldeprozesse zwischen den Zivilstandsbehörden einerseits und den Einwohnerdiensten sowie dem AHV- und Auslandschweizerregister andererseits geschaffen.¹¹³

¹¹² Vgl. dazu *Hausheer/Aebi-Müller*, Rz. 04.34 und *C. Graf-Gaiser/T. Siegenthaler*, CH-Komm. ZGB, Kommentierung von Art. 39 und 45a ZGB.

¹¹³ Vgl. dazu Botschaft Revision Personenstands- und Grundbuchrecht, S. 3551 ff.; zur inzwischen erfolgten Änderung des ZGB vom 15. Dezember 2017, welche auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist AS 2018, S. 4017 ff.; zur Situation im *Einwohnerkontroll- und -meldewesen* oben Ziff. B/1. und nachfolgend Ziff. C.

Neu gefasst werden im hier interessierenden Zusammenhang insbesondere die Art. 39 ZGB (*weitergehende Elektronisierung des Registers*), Art. 43a ZGB (*Datenschutz und Bekanntgabe an Dritte*) sowie 45a ZGB (*Weiterausbau INFOSTAR*). Gemäss dem neuen Art. 43a Abs. 4 Ziff. 6 ZGB sollen die *Kantone und Gemeinden* für die *Aufgaben der Führung der Einwohnerregister* künftig auf die Daten der Personenstandsregister *Zugriff haben*, sofern und soweit diese für die *Überprüfung der Identität* einer Person notwendig sind. Diese *Thematik* wird zur Zeit im Rahmen der „E-Government-Strategie Schweiz“ durch den VSED bearbeitet. Die *physische Entgegennahme, Prüfung und Hinterlegung des Heimatscheines* wird dabei als *Behinderung der Umsetzung des automatischen und elektronischen Meldeprozesses* zwischen den beteiligten Stellen betrachtet. Das vorgesehene *neue Verfahren* (Abrufverfahren oder Plausibilitätsprüfung im Hintergrund) *entlastet* sodann namentlich auch die *Zivilstandsämter* von Anfragen der Einwohnerdienste. Zugleich wird auch eine *Missbrauchsgefahr beseitigt*, weil beim Bezug eines Heimatscheines aus INFOSTAR auch ein mehrmaliger Bezug möglich ist (Anmeldung an Scheindomizilen). In einem Anhang der Zivilstandsverordnung soll im Sinne des Datenschutzes der *Zugriff auf die wirklich erforderlichen Daten* beschränkt werden. Die *Kosten der Funktionalitäten* von INFOSTAR für die *Einwohnerdienste* können gemäss dem neuen Art. 45a Abs. 6 ZGB den *Kantonen in Rechnung gestellt* werden. Den Zivilstandsämtern sollen aber die *entfallenden Gebühren* für die Heimatscheine *nicht gutgeschrieben werden*, sondern es soll sich auch für die *Bürgerinnen und Bürger* eine *Entlastung* ergeben.¹¹⁴ *Einzelne Kantone* (z.B. Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Waadt, Genf und Tessin) haben das *Erfordernis eines Heimatscheins* oder eines *anderen besonderen Ausweises* für die Anmeldung zur Niederlassung oder zum Aufenthalt bzw. die Hinterlegung eines solchen im Hinblick auf die neuen elektronische Abfragemöglichkeiten *bereits abgeschafft* oder lassen einstweilen das Vorzeigen eines gleichwertigen

¹¹⁴ Vgl. dazu Botschaft Revision Personenstands- und Grundbuchrecht, S. 3566 ff.; vgl. zu den *entgehenden Gebühren* als teilweiser Grund für die Beibehaltung des Heimatscheines in den Kantonen auch *Erich Aschwanden*, Teure Gebühren für einen alten Zopf, NZZ 29. März 2017.

Zivilstandsdokuments genügen.¹¹⁵ Insgesamt kann gesagt werden, dass durch die mit dem neuen Personenstandsrecht bereits ausgelösten bzw. bevorstehenden Änderungen gleichsam eine *weitere Stufe* in der *Harmonisierung* des schweizerischen *Einwohnerkontroll- und -meldenwesens* gelungen ist bzw. gelingen wird (Ermöglichung einer *vereinfachten Personenidentifikation* bei den Zuzugs-, Umzugs- und Wegzugsmeldungen dank elektronischem Zugriff der Einwohnerdienste auf die erforderlichen Daten im Personenstandsregister).

C. Die Entwicklung des kantonalen Rechts zum Einwohnerkontroll- und -meldewesen, insbesondere am Beispiel des Kantons Zürich

1. Vorbemerkung

Aufgrund des lange Zeit weitgehend oder fast ausschliesslich im Kompetenz- und Gestaltungsspielraum der Kantone liegenden Bereichs der Regelung des Einwohnerkontroll- und -meldewesens waren bisher die *kantonalen Regelungen* hinsichtlich *Organisation* und *Funktionieren* des *Einwohnerkontroll- und -meldewesens* sehr unterschiedlich und oft sehr lückenhaft und es besteht auch *kaum Übersichts- bzw. interkantonal rechtsvergleichende Literatur* zu diesem in der Praxis doch sehr wichtigen Rechtsbereich. Die *kantonalen Regelungen* finden sich zum Teil in den *Gemeindegsetzen* oder in besonderen Gesetzen zu *Aufenthalt und Niederlassung* oder zum *Einwohnerkontrollwesen*, wobei in verschiedenen Kantonen auch *kommunalen Vorschriften* eine *grosse Bedeutung* zukommt bzw. wichtige Fragen nur auf kommunaler Stufe (z.B. in kommunalen Polizeiverordnungen) geregelt sind oder sogar ganz der Praxis überlassen wurden. Auch bestand im Einwohnerkontroll- und -meldewesen z.T. keine besondere kantonale Fachaufsicht, sondern *nur die*

¹¹⁵ Vgl. *Aschwanden* (Fn. 112) a.E (zum Stand im Frühjahr 2017).; für den Kanton Zürich auch nachfolgend bei Fn. 163, für den Kanton Basel-Stadt nachfolgend Fn. 119.

*allgemeine Gemeindeaufsicht*¹¹⁶ Dieser Zustand in einem für die *betroffenen Personen bedeutsamen Bereich* (Aufenthalt und Niederlassung; Melde- und Auskunftspflichten bezüglich zahlreicher und ganz verschiedener persönlichkeitschutzrelevanten Daten) vermochte *heutigen Anforderungen an die Gesetzmässigkeit* von Eingriffsnormen in die *persönliche Freiheit* und den *Persönlichkeitsschutz* klarerweise *nicht mehr zu genügen*.¹¹⁷ Im Zusammenhang mit der vom Bund neu geregelten *Registerharmonisierung*, mussten die entsprechenden Vorschriften in den letzten Jahren im Prinzip *in allen Kantonen revidiert* und *auf kantonale Stufe angehoben* werden, was Gelegenheit gab, auch im Bereich des *Einwohnerkontroll- und -meldewesens* die *heutigen Anforderungen an die Gesetzmässigkeit* zu berücksichtigen. Dabei sind zum Teil auch *neue besondere Gesetze* geschaffen worden, wie dies insbesondere im *Kanton Zürich* mit dem *Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 11. Mai 2015* (MERG/ZH; LS 142.1), aber etwa auch in den Kantonen *Aargau* und *Thurgau* geschehen ist,¹¹⁸ oder zusätzliche RHG-Einführungsgesetze zu den bestehenden Gesetzen über Aufenthalt und Niederlassung bzw. das Einwohnerkontrollwesen (z.B. in den Kantonen *Bern* und *Waadt*).¹¹⁹ In andern Kantonen (z.B. im *Kanton Schaffhausen*) wurden die erforderlichen neuen gesetzlichen Bestimmungen ins *Gemeindegesetz*¹²⁰ oder in die bestehenden Gesetze über Aufenthalt und Niederlassung¹²¹ eingefügt. In der *Übergangsphase* wurde die

¹¹⁶ Vgl. dazu bereits *Spühler*, S. 337 f.; als Beispiele für den früheren Zustand siehe Zürich: §§ 32 ff. des Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926 (GG/ZH; aufgehoben durch das nachfolgend erwähnte MERG/ZH); Bern: Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer vom 12. September 1985 (GNA); Waadt: Loi du 9 mai 1983 sur le contrôle des habitants (LCH).

¹¹⁷ Vgl. zu diesen Anforderungen namentlich *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Rz. 325 ff., insbesondere Rz. 378 ff. und *Tschannen/Zimmerli/Müller*, § 19 Rz. 1 ff., insbesondere Rz. 22 ff.

¹¹⁸ Vgl. für den *Kanton Zürich* nachfolgend Ziff. 2/d; für den *Kanton Aargau* auch Gesetz über die Einwohner- und Objektregister sowie das Meldewesen vom 18. November 2008 (Register- und Meldegesetz; RMG/AG) und dazu das Handbuch Einwohnerdienste/Aargau (mit Auflistung der Rechtsgrundlagen in Ziff. 1); für den *Kanton Thurgau* Gesetz über das Einwohnerregister sowie kantonale Register vom 25. Februar 2009 (ErG/TG).

¹¹⁹ Vgl. *Bern*: Gesetz über die Harmonisierung amtlicher Register vom 28. November 2006 (RegG/BE); *Waadt*: Loi d'application de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes du 2 février 2010; zur heutigen Rechtsanwendung und Praxis im *Kanton Bern* vgl. auch die Arbeitshilfe AuN/Bern (mit Auflistung aller massgebenden Rechtsgrundlagen und zahlreichen Beispielen und Hinweisen zur Praxis).

¹²⁰ Vgl. für den *Kanton Schaffhausen*: Änderung des Gemeindegesetzes vom 27. Oktober 2008 (insbesondere Art. 88 ff.; zusätzlich sind auch Gemeindereglemente vorgesehen); auch der *Kanton Zürich* setzte das RHG zunächst im Gemeindegesetz um; vgl. nachfolgend Ziff. 2.

¹²¹ Vgl. etwa *Basel-Stadt*: Gesetz über das Aufenthaltswesen (Aufenthaltsgesetz) vom 16. September 1998; Änderung vom 14. April 2010. Dieses Gesetz wurde inzwischen abgelöst durch ein neues Gesetz über

Anpassung an das neue Bundesrecht in einzelnen Kantonen aufgrund von Art. 21 Abs. 2 RHG vorerst auch auf blosser *Verordnungsstufe* vorgenommen.¹²² Sodann wurden zu den neuen gesetzlichen Bestimmungen teilweise auch noch *ergänzende Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe* sowie in *kommunalen Reglementen* geschaffen.¹²³

Die *kantonalen Bestimmungen* über das Einwohnerkontroll- und -meldewesen weisen daher *trotz der bundesrechtlichen Registerharmonisierung*, welche schon aufgrund der Kompetenzregelung in der Verfassung ganz auf eine Erleichterung der Statistik, nicht auf eine grundsätzliche Angleichung von Organisation und Abläufen ausgerichtet ist, weiterhin eine *grosse Vielfalt* und *bedeutsame Unterschiede* in *Organisation* und im *Funktionieren* der *Einwohnerkontrolle* auf. Eine weitergehende *gesamtschweizerische Vereinheitlichung* oder *zumindest Angleichung* in der *Organisation* und *Führung* der *Einwohnerkontrolle* ist daher schon aufgrund der bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen *nicht möglich*.¹²⁴ Sollte das *Bedürfnis* hierfür bestehen, müsste vielmehr – ähnlich wie hinsichtlich der Zivil- und Strafrechtspflege – eine entsprechende *Gesetzgebungskompetenz* des *Bundes* in der *Verfassung* geschaffen werden.¹²⁵

Die *Entwicklung des kantonalen Rechts* des *Einwohnerkontroll- und -meldewesens* seit der Einführung der auf Verfassungsstufe uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit im

Niederlassung und Aufenthalt vom 11. Januar 2017 (NAG), welches klarer strukturiert ist, kantonale Regeln über die Registerführung enthält und auf eine Schriftenhinterlegung verzichtet; vgl. dazu Ratschlag des Regierungsrates vom 25. Mai 2016.

¹²² Vgl. dazu auch vorne Ziff. B/1/b und als Beispiele *Graubünden*: Übergangsbestimmungen des Regierungsrates für den Vollzug des Registerharmonisierungsgesetzes vom 16. September 2008; Thurgau:

¹²³ Vgl. als Beispiel *Graubünden*: Verordnung zum Gesetz über die Einwohnerregister und weitere Personen- und Objektregister vom 26. Oktober 2010 (Einwohnerregisterverordnung, ERV) als Ergänzung zum Gesetz über die Einwohnerregister vom 1. Dezember 2010 (Einwohnerregistergesetz, ERG); *Bern*: Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register vom 12. März 2008 (ERV) als Ergänzung zu dem oben Fn 117 erwähnten Gesetz (RegG); für den Kanton *Zürich* auch nachfolgend Ziff. 2/d; zu kommunalen Reglementen etwa oben Fn. 118 (Beispiel Schaffhausen)..

¹²⁴ Vgl. dazu auch nachfolgend Ziff. D.

¹²⁵ Vgl. zur heutigen beschränkten, eng auf die Bedürfnisse der Prozessrechtsvereinheitlichung zugeschnittenen Gerichtsorganisationskompetenz des Bundes Art. 122 Abs. 2 und Art. 123 Abs. 2 BV (Fassung gemäss Justizreform vom 12. März 2000).

Jahr 1975 (rev. Art. 45 aBV) soll nachfolgend an Hand des *Beispiels des Kantons Zürich* näher dargelegt werden, zumal dessen einschlägige Regeln und deren Entwicklung – anders als beim Recht anderer Kantone – auch einen gut belegten *Niederschlag in der Literatur* gefunden haben. Es zeigen sich dabei die sich grundsätzlich in allen Kantonen stellenden spezifischen *staats- und verwaltungsrechtlichen Fragen* bei der *Regelung der Einwohnerkontrolle* und insbesondere auch *neue Probleme und Lösungsmöglichkeiten* im Zusammenhang mit der vom Bund ab 2006 vorgeschriebenen *Registerharmonisierung*. Eine grosse Rolle spielt dabei naturgemäss auch die in den Kantonen – und im Kanton Zürich auch im Laufe der gesetzgeberischen Entwicklung – ganz unterschiedlich gelöste Koordination der *Regelung des Einwohnerkontroll- und -meldewesens* mit der *kantonale Datenschutzgesetzgebung*. Nach den Grundsätzen der Rechtsetzungslehre sollten allerdings *bereichsspezifische Regeln*, wie sie im Bereich des Einwohnerkontrollwesens nötig sind, nicht in die allgemeine Datenschutzregelung, sondern in die *Regelung des Einwohnerkontroll- und -meldewesens* aufgenommen werden.¹²⁶

2. Die Entwicklung der Gesetzgebung im Einwohnerkontroll- und -meldewesen im Kanton Zürich¹²⁷

a) Gemeindegesetz von 1926; Scheitern der Revision von 1983

¹²⁶ Vgl. dazu *Rudin*, S. 1117

¹²⁷ Die nachfolgenden Ausführungen wurden auch lic.iur. dipl. natw. ETH *Urs Glättli* vorgelegt, welcher als Juristischer Sekretär des kantonalzürcherischen Gemeindeamtes die besprochenen Revisionen begleitet hat. Seine Hinweise und Vorschläge zum vorliegenden Text vom 6. April 2018/8. März 2019 werden bestens verdankt und wurden weitgehend übernommen.

Das Melde- und Einwohnerregisterwesen ist im Kanton Zürich traditionell eine Aufgabe der Gemeinden. *Weder* in der *früheren Kantonsverfassung* vom 18. April 1869 (aKV/ZH) noch in der *heute geltenden Kantonsverfassung* vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) finden sich ausdrückliche Regeln zu diesem Rechtsbereich. *Art. 14 aKV* enthielt lediglich Bestimmungen zur *Niederlassungsfreiheit* und zur *Niederlassungsbewilligung* (Vorschrift einer *mässigen Kanzleिताxe*), wobei nach der Revision vom 6. Juni 1926 überdies hinsichtlich der Verweigerung und des Entzugs der Niederlassungsbewilligung auf die Bundesgesetzgebung verwiesen wurde.¹²⁸ *Art. 48 aKV* enthielt überdies eine weitgehende Aufgabendelegation an die Gemeinden, welche aufgrund einer Revision vom 30. November 2003 im Sinne eines verfassungsmässigen Subsidiaritätsprinzips und einer Garantie der Gemeindeautonomie noch etwas präzisiert wurde.¹²⁹ Im bis vor kurzem geltenden *Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926* (Gemeindeggesetz) fand sich ursprünglich ein *dritter Titel: „Niederlassung, Duldung und Aufenthalt“* (§§ 32-39), welcher durch die verfassungsmässige Neuregelung der Niederlassungsfreiheit auf Bundesstufe im Jahr 1975,¹³⁰ die Verordnung des Bundesrates über den Heimatschein vom 22. Dezember 1980¹³¹ und die schon länger bestehende umfassende Gesetzgebung des Bundes über die Ausländer¹³² schon längere Zeit und insbesondere mit der uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit von *Art. 45 aBV* weitgehend überholt war. Eine Revision des dritten Titels des Gemeindeggesetzes scheiterte jedoch in der Volksabstimmung vom 27. Februar 1983.¹³³

In der ursprünglichen Fassung regelte § 32 des Gemeindeggesetzes von 1926 das *Niederlassungsrecht der Schweizer Bürger* im Kanton Zürich, wobei ein

¹²⁸ Vgl. zur Zürcher Regelung von Niederlassung, Aufenthalt und Duldung aufgrund dieser Verfassungsvorschrift und zur Entwicklung bis zur Einführung der uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit in *Art. 45 aBV Mettler*, S. 85 ff.

¹²⁹ Vgl. dazu auch *Jaag*, S. 132 ff.

¹³⁰ Vgl. dazu oben *Ziff. A/1*.

¹³¹ Vgl. dazu auch oben bei *Fn. 102*.

¹³² Vgl. dazu vorne *Ziff. A/2*.

¹³³ Vgl. dazu auch Abstimmungsvorlagen des Kantons Zürich zur Volksabstimmung vom 27. Februar 1983. Umstritten war vor allem das Verbot der Abgabe von Adresslisten nach bestimmten Bevölkerungsgruppen,

kantonrechtlich umschriebener *Heimatschein* (§ 33) oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift auf der Gemeindekanzlei hinterlegt werden musste. Ebenso hatte ein Niedergelassener gemäss § 34 hinreichende Ausweise über Zivilstandsverhältnisse und seinen letzten Steuerzettel vorzuweisen. Die Gemeinden mussten ein Niedergelassenenregister führen und dem Niedergelassenen einen Schriftenempfangsschein ausstellen (§ 35). § 36 garantierte die Rechte eines niedergelassenen Schweizerbürgers. Bei einem Aufenthalt bis längstens drei Monaten konnte die Gemeinde gemäss § 39 die Abgabe von Ausweisschriften erlassen, wobei allgemeine Vorschriften des Regierungsrats vorbehalten blieben und eine kommunale Meldepflicht für Beherbergungsbetriebe eingeführt werden konnte.¹³⁴ Effektiv anwendbar waren bereits in den 1980er-Jahren aber nur noch die Vorschriften über die Meldepflicht der Niedergelassenen und Aufenthalter und die Pflicht der Gemeinden zur Führung der Einwohnerkontrolle, wobei auch diese Vorschriften aber nicht mehr den damals bestehenden Anforderungen und Bedürfnissen entsprachen. Da die kantonalen Vorschriften insgesamt lückenhaft waren, erliessen die Gemeinden zum Teil eigene Verordnungen, welche im Rahmen des übergeordneten Rechts verbindlich waren; zum Teil mussten die Gemeinden aber mangels ausdrücklicher Vorschriften auch nach allgemeinen Grundsätzen entscheiden.¹³⁵ Dass die Gemeinden Einwohnerregister zu führen haben, liess sich im Übrigen aus § 35 (Niedergelassene) und § 39 (meldepflichtige Aufenthalter) ableiten, wobei in der Praxis eine tägliche Nachführung verlangt wurde. Welche Daten bzw. Merkmale in den Registern geführt werden sollten, welche Ausweise verlangt werden sollten und wie Auskünfte, Datenschutz und die Weitergabe der Daten an Dritte gehandhabt werden soll, wurde weitgehend der Praxis überlassen.¹³⁶ Zu erwähnen ist, dass die 1949 gegründete „Schweizerische Vereinigung der Chefbeamten der kommunalen Einwohnerkontrollen“, die Vorgängerorganisation des VSED (der Auftraggeberin des

¹³⁴ Vgl. dazu *Thalmann* (1988), Vorbem. §§ 32-39, S. 90 ff. (mit anschliessender systematischer Darstellung des geltenden Rechts des Aufenthalts und der Niederlassung für Schweizerbürger und Ausländer).

¹³⁵ Vgl. dazu *Thalmann* (1988), Vorbem. §§ 32-39, S. 90 und Rz. 5.4 und 5.5, S. 103 (mit Hinweis auch auf die mangelnde gesetzliche Grundlage für die Verwendung der Daten zu statistischen Zwecken).

¹³⁶ Vgl. dazu auch *Thalmann* (1988), Vorbem. §§ 32-39, S. 90 ff., insbesondere Rz. 5.1.1 ff., S. 101 ff.

vorliegenden Gutachtens), in den 1950er-Jahren eine *Modell-Verordnung* zur *kommunalen Einwohnerkontrolle* schuf, welche als Vorbild für die 1958 von der Stadt Zürich erlassene Verordnung zum Einwohnerkontrollwesen diente und auch andernorts Grundlage für Regelungen und Praxis der Einwohnerkontrollen bildete.¹³⁷ Die entsprechenden Vorschriften regelten insbesondere die Anwesenheitsformen, die Melde- und Auskunftspflicht sowie die Schriftenkontrolle und enthielten Vorschriften zur polizeilichen Mitwirkung und Strafbestimmungen.¹³⁸

b) Revision des Gemeindegesetzes von 1993

Nachdem eine *Revision* der Vorschriften über Niederlassung, Duldung und Aufenthalt 1983 *gescheitert* war, gelang eine Anpassung an das neue Recht im Rahmen bzw. im *Nachgang zur Einführung des Datenschutzgesetzes vom 6. Juni 1993* (DSchG; LS 236.1), wobei es sich allerdings um eine *blasse Nachführung der Praxis* ohne grundsätzliche Neuerungen handelte; die neue Regelung beschränkte sich überdies grundsätzlich auf das *polizeiliche Meldewesen* (daher Verzicht auf Regeln über das Recht der Niederlassung selber). Die Gemeinden konnten dazu ergänzende Vorschriften erlassen.¹³⁹ Der revidierte § 32 enthielt neu den *Grundsatz der allgemeinen Meldepflicht* für die Wohnsitznahme zum Zweck der Niederlassung oder des blossen Aufenthalts; eine Meldepflicht bestand auch für die Berufstätigkeit sowie für Beherbergungsbetriebe.¹⁴⁰ Von der Meldepflicht wegen blossen Aufenthalts wurde befreit, wer sich nicht länger als drei Monate in der Gemeinde aufhält und wer sich nur vorübergehend in einem Krankenhaus befindet oder in ein Heim eingewiesen worden

¹³⁷ Verordnung über Einwohner- und Fremdenkontrolle vom 23. April 1958 (Erlass 142.110); vgl. dazu *Rüegg*, Entwicklung, S. 21 ff. Die Verordnung steht in verschiedener Hinsicht mit den heute geltenden Vorschriften, insbesondere dem RHG, in Widerspruch und sollte m.E. dringend revidiert werden.

¹³⁸ Vgl. dazu *Rüegg*, Entwicklung, S. 29 ff.

¹³⁹ Vgl. dazu *Thalmann* (2000), Vorbem. §§ 32-39, Rz. 1 und 4 sowie Abstimmungsvorlagen des Kantons Zürich für die Volksabstimmung vom 26. September 1993. Der neue Gesetzestext lehnte sich inhaltlich stark an die 1983 gescheiterte Vorlage an, wobei neu eine Koordination mit dem zuvor erlassenen Datenschutzgesetz erfolgte, nach welchem sich neu auch die Adressherausgabe richtet; vgl. nachfolgend zu § 39 rev. GG/ZH.

¹⁴⁰ Vgl. dazu *Thalmann* (2000), § 32 Rz. 1 ff.

ist.¹⁴¹ Die *An- und Abmeldefrist* betrug acht Tage; die Gemeinde konnte im Fall des blossen Aufenthalts eine jährliche Wiederholung der Anmeldung verlangen (§ 34).¹⁴² Die meldepflichtige Person und nötigenfalls auch ihr Arbeitgeber war zu den erforderlichen *personenbezogenen Auskünften* verpflichtet (§ 35).¹⁴³ Bezüglich *Schriftenhinterlegung* musste der Niedergelassene einen Heimatschein und der Aufenthalter einen Heimatausweis hinterlegen (§ 36).¹⁴⁴ § 37 regelte neu die *Ausstellung von Heimatscheinen und Heimatausweisen* sowie den Ersatz derselben bei Verlust.¹⁴⁵ Zentral war der neue § 38, welcher erstmals eine umfassende Regelung über die *Führung der Einwohnerregister* enthielt; diese werden von den Gemeinden geführt und sollen aufgrund der erfolgten Meldungen nach § 35 Bestand, Entwicklung, Veränderung und Struktur der Bevölkerung wiedergeben und untereinander vergleichbar sein; eine *Datenweitergabe an amtliche Stellen* soll erfolgen, soweit dies für deren Tätigkeit erforderlich ist und der Datenschutz eingehalten ist.¹⁴⁶ Die *Datenherausgabe an Private* und die Schutzrechte der Betroffenen richteten sich gemäss § 39 nach dem Datenschutzgesetz.¹⁴⁷

c) Revisionen des Gemeindegesetzes von 2007 und 2010

Nachdem es mit der Gesetzesrevision von 1993 endlich gelungen war, die massgebenden kantonalen Vorschriften an die mit und seit der Einführung der uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit durch Art. 45 aBV eingetretene Entwicklung namentlich des Bundesrechts anzupassen, ergab sich *nach der*

¹⁴¹ Vgl. dazu *Thalmann* (2000), § 33 Rz. 1 f.

¹⁴² Vgl. dazu *Thalmann* (2000), § 34 Rz. 1 ff.

¹⁴³ Vgl. dazu *Thalmann* (2000), § 34 Rz. 1 ff.

¹⁴⁴ Vgl. dazu *Thalmann* (2000), § 36 ff.

¹⁴⁵ Vgl. dazu *Thalmann* (2000), § 37 Rz. 1 ff.

¹⁴⁶ Vgl. dazu *Thalmann* (2000), § 38 Rz. 1 ff.

¹⁴⁷ Vgl. dazu *Thalmann* (2000), § 39 Rz. 1 ff.

Jahrtausendwende erneut ein *Bedarf* nach einer *grundsätzlichen Änderung* des kantonalen Rechts bzw. der Regelungen über das Einwohnerkontroll- und -meldewesen. Zunächst trat am 1. Januar 2006 die *neue Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005* (KV/ZH) in Kraft. Diese enthielt zwar wiederum keine ausdrücklichen Regeln zum Einwohnerkontroll- und -meldewesen, sondern behielt in Art. 83 die *offene Umschreibung der Gemeindeaufgaben* bei.¹⁴⁸ Zu beachten ist immerhin auch Art. 100 der neuen Kantonsverfassung, wonach Kanton und Gemeinden die *öffentliche Ordnung und Sicherheit*, worunter unausgesprochen auch das Einwohnerkontroll- und -meldewesen fällt,¹⁴⁹ gemeinsam gewährleisten (sog. *Verbundaufgabe*).¹⁵⁰ Daraus ergab sich aber noch kein Handlungsbedarf für eine Neuregelung dieses Rechtsbereichs, zumal das Melde- und Einwohnerregister weiterhin eine Aufgabe der Gemeinden blieb, der Kanton aber durch die Vorschriften im Gemeindegesetz für eine genügende und vergleichbare Durchführung dieser Tätigkeit sorgte.¹⁵¹

Ein *erster Anstoss* zu einer Änderung ergab sich auf *kantonomer Ebene*. Nachdem das frühere Datenschutzgesetz durch das neue *Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007* (IDG) abgelöst wurde, mussten namentlich die §§ 38 und 39 des Gemeindegesetzes betreffend die Datenherausgabe an amtliche Stellen und Private präziser und im Prinzip einschränkender geregelt werden.¹⁵² Eine *weitergehende Änderung* der Vorschriften in §§ 32 ff. des Gemeindegesetzes machten dann aber kurz darauf die *neuen bundesrechtlichen Vorschriften über die Registerharmonisierung (RHG und RHV)* nötig.¹⁵³ Die *Umsetzung* dieser neuen bundesrechtlichen Vorschriften erfolgte im Kanton Zürich in einer *ersten Phase* ebenfalls im *Gemeindegesetz*, wobei die *bisherigen Vorschriften stark vermehrt*

¹⁴⁸ Vgl. dazu Jaag in Komm. KV/ZH, Art. 83 Rz. 1 ff.; vgl. auch Jaag/Rüssli, Rz. 2601 ff.

¹⁴⁹ Vgl. zum Meldepolizeiwesen, das traditionell Gemeindeaufgabe (ohne kantonale Fachaufsicht) bildete, auch Weisung MERG/ZH, S. 1.

¹⁵⁰ Vgl. dazu Rüssli in Komm. KV/ZH, Art. 100 Rz. 1 ff., insbesondere Rz. 3 ff.; vgl. auch Jaag/Rüssli, Rz. 3801 ff. (allgemein) und 3825 ff. (zur Fremdenpolizei).

¹⁵¹ Vgl. dazu oben Ziff. 2/b.

¹⁵² Vgl. die Änderungen der §§ 38 und 39 GG/ZH durch § 44 lit. a IDG und dazu auch Thalmann/Bieri/Glättli (2011), Vorbem. §§ 32-39g, Rz. 1.1.

¹⁵³ Vgl. dazu oben Ziff. B/1.

werden mussten (von bisher acht auf neu über zwanzig Gesetzesparagrafen).¹⁵⁴ So wurden in den §§ 32-35 die *Melde- und Auskunftspflichten bei Zuzug, Umzug und Wegzug* entsprechend den bundesrechtlichen Anforderungen neu geregelt. In § 37a wurde die Führung der Einwohnerregister im Sinne des Bundesrechts neu geregelt und in § 37b die Grundlage zur Bezeichnung der bundesrechtlich geforderten Koordinationsstelle geschaffen. In den §§ 37c- 37e wurde neu das Prinzip der amtlichen Wohnungsnummern eingeführt und damit neue Melde-, Auskunfts- und Handlungspflichten für Privatpersonen (Grundeigentümer, Liegenschaftsverwaltungen und Notariate) eingeführt. In den §§ 38-39 f wurde die Datenbekanntgabe und Datenlieferung entsprechend den bundesrechtlichen Anforderungen und den neuen Vorschriften des IDG neu geregelt. § 39g führte sodann neu eine kantonale Strafbestimmung für die Verletzung von Melde-, Auskunfts- und Mitwirkungspflichten im Einwohnermeldewesen ein.¹⁵⁵

d) Schaffung eines besonderen Meldewesen- und Registergesetzes (MERG/ZH; 2015)

Die 2010 revidierten und auf das neue Bundesrecht (Registerharmonisierung) ausgerichteten Bestimmungen des bisherigen Gemeindegesetzes von 1926 über Niederlassung und Aufenthalt (§§ 32-39g) stellen *weniger* eigentliches *Gemeindeorganisationsrecht* als eher *besonderes kantonales Verwaltungsrecht* im Bereich *Niederlassung, Aufenthalt und Registerführung* dar. Nachdem der Kanton

¹⁵⁴ Siehe Änderung des Gemeindegesetzes vom 11. Januar 2010 und dazu Weisung des Regierungsrates vom 8. April 2009; vgl. auch die Antwort des Regierungsrates vom 9. Juli 2008 auf die Anfrage mehrere Kantonsräte bezüglich der Umsetzung des RHG.

¹⁵⁵ Vgl. dazu *Thalmann/Bieri/Glättli*, Vorbem. §§ 32-39g, Rz. 1.2 und im einzelnen die Weisung des Regierungsrates vom 8. April 2009 zu der 2010 erfolgten Gesetzesänderung .

Zürich nach dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung im Jahr 2006 eine Totalrevision des Gemeindegesetzes einleitete,¹⁵⁶ beschloss der Regierungsrat im Nachgang der Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens zur Revision des Gemeindegesetzes im Jahr 2013, die Überarbeitung der Bestimmungen über das *Melde- und Einwohnerregisterwesen* aus dem *Gemeindegesetz auszugliedern* und in ein *Spezialgesetz zu überführen*.¹⁵⁷ Am 28. August 2013 verabschiedete der Regierungsrat das Konzept für ein neues Spezialgesetz und beauftragte die Direktion der Justiz und des Innern, eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.¹⁵⁸ Das Vernehmlassungsverfahren wurde im Dezember 2013 eröffnet und im April 2014 abgeschlossen. Gestützt auf die Weisung des Regierungsrates vom 22. Oktober 2014 verabschiedete der Kantonsrat am 11. Mai 2015 das *Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG/ZH)*, welches mit wenigen Ausnahmen auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt wurde.¹⁵⁹ Da das Gesetz in verschiedenen Punkten und namentlich auch hinsichtlich der zu schaffenden Kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP) ergänzende Vorschriften auf Verordnungsstufe vorsieht, erliess der Regierungsrat nach Durchführung eines weiteren Vernehmlassungsverfahrens vor kurzem die *Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 14. Februar 2018 (MERV/ZH)*, welche am 1. Juni 2018 in Kraft getreten ist.¹⁶⁰ Die Verordnung enthält nähere Bestimmungen zur *Zuständigkeit und zum Datenaustausch*,

¹⁵⁶ Dieses Projekt ist inzwischen abgeschlossen; vgl. das Gemeindegesetz vom 20. April 2015, welches am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist.

¹⁵⁷ Vgl. Weisung MERG/ZH, S. 1 und *Thalmann/Bieri/Glättli*, Vorbem. §§ 32-39g, Rz. 1.2

¹⁵⁸ Das Konzept liess sich auf inzwischen vom Verband Zürcher Einwohnerkontrollen und der Stadt Zürich erstellte Vorarbeiten abstützen. Es koordinierte diese Vorarbeiten insbesondere mit drei – seit längerem andauernden – Projekten aus dem E-Government-Portfolio von Gemeinden und Kanton Zürich [elektronische Umzugsmeldung, elektronische Drittmeldung und kantonale Einwohnerdatenplattform]; vgl. im Einzelnen RRB Nr. 942/2013.

¹⁵⁹ Vgl. Regierungsratsbeschluss vom 23. September 2015. Die Aufhebung der Vorschriften über den direkten Datenzugriff der Justizbehörden auf Steuerdaten und der KESB auf Daten der Einwohnerkontrollen (vgl. Anhang MERG/ZH Ziff. 2 betreffend 11 118-120 GOG und Ziff. 3 betreffend § 74 EG KESR) tritt erst am 1. Januar 2021 in Kraft. Ab dann greift die Pflicht dieser Bezüger zum Datenbezug aus der kantonale Einwohnerdatenplattform (KEP) ; vgl. auch nachfolgend nach Fn. 167..

¹⁶⁰ Vgl. Amtsblatt des Kantons Zürich vom 23. Februar 2018, S. 21 f. mit Begründung (S. 22-25) sowie den Erläuternden Bericht der Direktion der Justiz und des Innern vom 31. Mai 2017 zum Vernehmlassungsentwurf MERV/ZH (Erläuternder Bericht E-MERV/ZH) mit Kommentar zu den Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfs (Komm. E-MERV/ZH). Vgl. auch die im Internet abrufbare Präsentation „Umsetzung MERG/ZH“ des Gemeindeamtes (mit Hinweisen insbesondere auch zum Stand der elektronischen Umzugsmeldungen im Kanton Zürich) sowie die Hinweise zur Umsetzung von eUmzugCH im ganzen Land unter www.egovernment.ch.

wobei das Gemeindeamt als kantonale Fach- und Koordinationsstelle bezeichnet wird, zu den *Meldepflichten und den Einwohnerregistern* und zur *Kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP)*.

Das *neue Gesetz* knüpft *inhaltlich an die bisherigen Regelungen* im 2010 revidierten früheren Gemeindegesetz an, womit grundsätzlich die bisher zuständigen Stellen nach bewährtem Vorgehen weiter arbeiten können. Zusätzlich berücksichtigt wird aber das *E-Government-Projektportfolio von Gemeinden und Kanton Zürich*. Auch an der *Aufgabenteilung* zwischen Kanton und Gemeinden wird *grundsätzlich nichts geändert*, doch soll der *Betrieb der Einwohnerdatenplattform KEP* durch die zuständige *kantonale Verwaltungsstelle*¹⁶¹ wahrgenommen werden. Nach Möglichkeit sollen sodann die *Abläufe vereinfacht* und das *Melde- und Einwohnerregisterwesen zeitgemäss und bürgernah* ausgestaltet werden. Bei der Regelung der KEP soll an der Verantwortung der Gemeinden für die formelle Führung der Einwohnerregister und an deren alleiniger Berechtigung zur Datenänderung (Datenhoheit) festgehalten werden. Der Datenbezug soll aber technisch erleichtert werden.¹⁶²

Im Einzelnen¹⁶³ werden im *Abschnitt A (Allgemeine Bestimmungen)* des MERG/ZH zunächst die meldepolizeilichen Begriffe *Aufenthalt und Niederlassung* in Übereinstimmung mit dem neuen Bundesrecht (Art. 3 lit. b und c RHG) definiert (§ 1).¹⁶⁴ Die auszustellenden Schriften werden neu als *Heimatschein* (bei der Heimatgemeinde) bzw. *Aufenthaltsausweis* (bei der Niederlassungsgemeinde) bezeichnet, doch sollen diese Regeln aufgehoben werden, wenn der elektronische Austausch mit Sedex und Infostar funktioniert (§ 2).¹⁶⁵ Der *Abschnitt B (Melde- und Auskunftspflichten)* regelt in § 3 die *persönliche Melde- und Auskunftspflicht* bei *Zuzug, Umzug und Wegzug* (auch bei Raumbezug zwecks Ausübung einer beruflichen

¹⁶¹ Gemeindeamt; vgl. § 1 MERV/ZH und Anhang 3 Ziff. 1.1 VOG RR.

¹⁶² Vgl. dazu Weisung MERG/ZH, S. 2 ff.

¹⁶³ Vgl. dazu die Erläuterungen in der Weisung MERG/ZH, S. 11 ff.

¹⁶⁴ Zur Zuständigkeit bzw. zur Frage des für die Kantone fehlenden Umsetzungsspielraums vgl. vorne Ziff. B/1/e.

¹⁶⁵ Sie Weisung MERG/ZH, S. 13 f., 19 und 23.

Tätigkeit, bei freiwilligem Aufenthalt in einem Kollektivhaushalt und bei Änderung der erfassten Daten; Details sind in der MERV/ZH geregelt: § 4 Identifikation der meldepflichtigen Personen; § 5 Erfordernis einer Niederlassung in der Schweiz bei blosser Aufenthalt von Schweizer Bürgern;¹⁶⁶ § 6 Behandlung der Asylsuchenden). Bei *blosser Aufenthalt* besteht eine *jährliche Meldepflicht* im Zusammenhang mit einer *Erwerbstätigkeit* und in den *übrigen Fällen alle vier Jahre* (§ 4). Bei Anmeldung ausserhalb der Heimatgemeinde müssen *Heimatschein* bzw. *Aufenthaltsausweis* vorgelegt werden; die Gemeinde kann eine *Hinterlegung* verlangen (§ 5). § 6 regelt *Auskunfts- und Dokumentationspflicht* von Meldepflichtigen. § 7 sieht im *Säumnisfall* eine *subsidiäre unentgeltliche Auskunftspflicht* von *Arbeitgebern, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebenden* vor. *Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende* haben überdies den *Ein- und Auszug* von Mietenden und anderen Nutzungsberechtigten zu melden (§ 8). Das *Grundbuchamt* hat *Eigentumsänderungen an Grundstücken* zu melden (§ 9). Die *Meldefristen* bei Zu-, Um- und Wegzügen betragen für alle direkt Meldepflichtigen *14 Tage* (§ 10).

Der *Abschnitt C (Einwohnerregister)* enthält Vorschriften zu den *Aufgaben der Gemeinden* bzw. der *registerführenden Stellen*. § 11 regelt die *zu erfassenden Identifikatoren und Merkmale*, wobei die Gemeinde und der Regierungsrat dies erweitern kann (vgl. dazu § 7 MERV/ZH; die §§ 8 f. MERV/ZH betreffen die Aktualisierung und Bereinigung der Register und § 9 MERV/ZH die Gebührenaufteilung bei elektronischen Umzugsmeldungen). § 12 normiert den *unentgeltlichen Informationsaustausch* zwischen den *registerführenden Stellen* und den *öffentlichen oder privaten Aufgabenträgern der industriellen Werke*. § 13 regelt die *Vergabe der Wohnungsnummern* durch die Gemeinden. § 14 verpflichtet *Grundeigentümer und Liegenschaftsverwaltungen* zur *unentgeltlichen Information* über die Zuteilung der *Wohnungsnummern* und die *Nachführung* der Angaben. § 15

¹⁶⁶ Vgl. zur umstrittenen Zulässigkeit dieser Vorschrift die Beantwortung der Frage 3 in Teil III.

hält die Gemeinden dazu an, die *Meldungen Dritter elektronisch* entgegen zu nehmen (vgl. dazu auch § 3 MERV/ZH). Die *Datenbekanntgabe* richtet sich unter Vorbehalt der *nachfolgenden Bestimmungen* nach der *Datenschutzgesetzgebung* (§ 16). Öffentlichen Organen kann im *elektronischen Abrufverfahren Zugriff auf das Register* gegeben werden (§ 17). In *eingeschränkter Form ist Privaten Auskunft* zu geben (§ 18). Die Gemeinde kann in *beschränktem Umfang* direkt gestützt auf das Gesetz *Adressverzeichnisse* herausgeben, wenn dies ideellen Zwecken dient (§ 19).¹⁶⁷ Bei *Umzug* sind die *Gemeinden* für den *Datenaustausch* zuständig (§ 20). Die *Datenlieferung an den Bund* wird durch *Regierungsratsverordnung* geregelt (§ 21; vgl. dazu § 2 MERV/ZH).

Im *Abschnitt D (Kantonale Einwohnerdatenplattform)* wird *Aufbau, Organisation und Betrieb* dieser *Plattform* geregelt. § 22 enthält die *allgemeinen Regeln* zur Plattform (Inhalt: Kopie der Identifikatoren, Merkmale und weiterer Angaben [Stimm- und Wahlrecht] aller Personen mit Niederlassung und Aufenthalt im Kanton; Löschung bei Wegzug nach zehn Jahren; elektronische Schnittstelle für Meldungen der Gemeinden). § 23 regelt die *Datenbekanntgabe an Amtsstellen* und *weitere Träger öffentlicher Aufgaben* (mit gewissen Datenschutzregeln; vgl. zum erforderlichen Nachweis, zur Prüfung und Entscheid des Gemeindeamtes über den Datenbezug auch §§ 11 f. MERV/ZH; zur Transparenz und Protokollierung des Datenbezugs §§ 13-15 MERV/ZH). In der KEP wird die *AHV-Nummer* mit dem *Personenidentifikator des Drittregisters verknüpft*, wobei die Verknüpfung für den Datenbezüger nicht erkennbar sein darf, sofern er die AHV-Nummer nicht selber auf einer spezialgesetzlichen Grundlage verwenden darf (§ 24). § 25 regelt die *Freigabe des Datenbezugs aus der KEP* und setzt eine genügende Rechtsgrundlage für die Weiterbearbeitung der Daten voraus. Aufgrund von § 26 hat der Regierungsrat durch *Verordnung Massnahmen zur Beschränkung der Datenbekanntgabe auf das*

¹⁶⁷ Vgl. zur Problematik der Datenherausgabe durch die Einwohnerdienste (insbesondere an Private) auch *Beat Rudin*, S. 1117 f. sowie Entscheid des Zuger Verwaltungsgerichts vom 30. März 2016 (VerwGer ZG V 2015/105).

Notwendige (Verhältnismässigkeitsgrundsatz) zu treffen (vgl. dazu § 16 MERV/ZH [Ausnahmen von der Pflicht oder dem Recht zum Datenbezug; Verweigerung bei Unangemessenheit des Bezugs]).¹⁶⁸ § 27 regelt die *Finanzierung* von Aufbau und Betrieb der KEP durch den Kanton, wobei die Gemeinden die Anpassung ihrer Übermittlungssysteme zu tragen haben und die Daten unentgeltlich zu melden haben. Gemäss § 28 kann der Kanton die *Daten der KEP* und des *kantonal geführten Gebäude- und Wohnungsregisters* mit den Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren abgleichen (und damit nötige Korrekturen im Einwohnerregister veranlassen).

Abschnitt E (Vollzugsorgane des Kantons) bestimmt, dass die *zuständige Direktion* (Direktion des Innern und der Justiz) die *Fachaufsicht* über das Meldewesen und die Einwohnerregister der Gemeinden ausübt (§ 29; zuständig ist das Gemeindeamt [§ 1 MERV/ZH]). Die *Koordinationsstelle* (ebenfalls das Gemeindeamt [vgl. § 1 MERV/ZH]) ist verantwortlich für die *Koordination* und *Durchführung des Datenaustausches* zwischen den staatlichen Ebenen sowie für die *Qualitätskontrolle der Daten in der KEP* und kann *Vorgaben zu den Meldungen Dritter* machen (§ 30).¹⁶⁹ *Abschnitt F (Schlussbestimmungen)* enthält eine *Strafbestimmung* (Sanktion: Busse) für die Verletzung von Melde-, Auskunfts- und Mitwirkungspflichten (§ 31) sowie eine *Delegationsnorm* für *Verordnungsvorschriften des Regierungsrates* (§ 32). Als *Übergangsbestimmung* hält § 33 fest, dass die Datenbezüger nach § 23 Abs. 2 (die dort genannte Stellen und weiteren Träger öffentlicher Aufgaben) erst ab 2021 zum Bezug der Daten aus der KEP verpflichtet sind, da die Erstellung der Plattform und der Anschluss an diese für alle Datenbezüger einige Zeit in Anspruch nimmt.

¹⁶⁸ Die Notwendigkeit solcher Bestimmungen kann infrage gestellt werden, weil für den konkreten Datenbezug bereits die Vorschrift besteht, dass der Datenbezug auf das Notwendige zu beschränken ist (§ 12 Abs. 2 MERV/ZH). Die Ausnahmen vom Bezugsrecht und von der Bezugspflicht lassen sich auf § 32 lit. c MERG/ZH stützen.

¹⁶⁹ Begründet ist dies mit dem bereits im Gesetzgebungskonzept vorgesehenen „Eindachprinzip“, wonach der Betrieb der KEP, die Erfüllung der verbliebenen Daueraufgaben der Koordinationsstelle sowie die Fachaufsicht koordiniert von derselben Verwaltungsstelle wahrgenommen werden soll (vgl. Weisung MERG/ZH, S. 37 zu § 29)

D. Ausblick

Das lange Zeit weitgehend den Kantonen und Gemeinden überlassene *Einwohnerkontroll- und -meldewesen* ist namentlich durch die *bundesrechtliche Harmonisierung der Personenregister* sowie durch die *Modernisierung der bundesrechtlichen Personenregister auf Bundesebene (elektronische Registerführung)* und die noch im Gang befindliche verbesserte bzw. *erleichterte Zusammenarbeit zwischen den Registern* in qualitativer und zeitlicher Hinsicht (Erfordernis zuverlässiger aktueller Daten) wesentlich verbessert worden.

Grundvoraussetzung hierfür bildete die *Registerharmonisierung* durch das RHG und dessen Ausführungsvorschriften. Die doppelte Zielsetzung dieser Gesetzgebung ist grundsätzlich erreicht worden: Die Nutzung der vorhandenen Registerdaten durch eine Harmonisierung der verwendeten Begriffe und neue Anforderung an die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der erhobenen Daten für die *Statistik zu vereinfachen* und den *Datenaustausch* zwischen den verschiedenen Registern *wesentlich zu erleichtern* (elektronischer Datenaustausch).¹⁷⁰ Im Begleitbericht zur RHV wird dazu zutreffend festgehalten, dass damit gleichzeitig ein *wesentlicher Beitrag* zu einer *rationalisierteren Statistikproduktion* und zur *Entwicklung des E-Governments* in der Schweiz geleistet wurde, wie dies in der E-Government-Strategie Schweiz vom Januar 2007 auch als prioritäres Vorhaben vorgesehen war.¹⁷¹ Allerdings sind in der Praxis noch nicht alle Probleme gelöst. Trotz der grundsätzlichen Vereinheitlichung der Begriffe zum Meldeverhältnis stellen sich in der Praxis verschiedene *heikle*

¹⁷⁰ In der Praxis der Kantone erscheinen allerdings noch nicht alle Probleme gelöst. So stellt sich die Frage, ob und wie der persönliche Schaltergang bzw. dessen identifizierende Funktion bei An- und Abmeldungen angemessen ersetzt werden kann; vgl. zur beispielhaften Lösung des Kantons Zürich für die elektronische Umzugsmeldung oben Fn. 158. Sodann stellt sich die Frage, was mit dem Heimatscheinen nach Ablösung durch INFOSTAR-Meldungen geschehen soll; vgl. dazu Berner Fachhochschule, Kompetenzzentrum Public Management und E-Government, Massnahme 10 „Gesetze in den Kantonen“/„Elektronische Meldung und Abwicklung Adressänderung, Wegzug, Zuzug“, Text von *Thomas Gees* vom 27. November 2012. Siehe zur *Ablösung des Heimatscheins* auch oben Ziff. B/2.

¹⁷¹ Vgl. dazu bereits Botschaft RHG, S. 433 f., 445 f. und Begleitbericht RHV, S. 5; zur E-Government-Strategie Schweiz auch *Andreas Glaser*, Der elektronisch handelnde Staat, ZSR 2015 II S. 259 ff., insbesondere S. 292 f.; zum *wirtschaftlichen Nutzen* der Registerharmonisierung auch Botschaft RHG, S. 478 ff.

Abgrenzungsfragen, die noch der *Klärung* bedürfen.¹⁷² Im Hinblick auf die *Umstellung auf elektronisches Verfahren* stellt sich sodann die Frage, ob und wie der persönliche Schaltergang bzw. dessen identifizierende Funktion bei An- und Abmeldungen angemessen ersetzt werden kann.¹⁷³ Und für die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden im Einwohnerkontroll- und -meldewesen aber auch mit andern Behörden (z.B. Krankenversicherung, Militärpflichtersatz, Betreibungsverfahren) stellt sich die Frage, wie der für eine korrekte und speditive Rechtsanwendung notwendige *Zugriff auf die aktuelle Wohnsitzadresse* sichergestellt werden kann, was aufgrund unterschiedlicher Systeme in den Kantonen bisher nicht möglich ist und bei der Verwaltung hohen Aufwand verursacht. Auf Bundesebene besteht dazu das Projekt „*Aufbau nationaler Adressdienste*“ im Rahmen des Schwerpunktplans E-Government Schweiz, für dessen Umsetzung das Bundesamt für Justiz zuständig ist. Es erarbeitet zur Zeit die konzeptionellen und rechtlichen Grundlagen zum Projekt. Bis Ende 2019 soll ein Prototyp eines nationalen Adressdienstes (NAD) entwickelt werden. Dabei sollen unter Beachtung des Datenschutzes und der Informationssicherheit schon vorhandenen Adressdaten zum Einsatz kommen, bei welchen auf einen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden etablierten Erhebungs- und Datenvalidierungsprozess zurückgegriffen werden kann. Zu einem entsprechenden neuen Gesetz (Adressdienstgesetz; ADG) führt der Bundesrat nun im zweiten Halbjahr 2019 eine Vernehmlassung durch (Äusserungsfrist bis 22. November 2019). Das Gesetz soll die Grundlage schaffen, damit das Bundesamt für Statistik (BFS) einen nationalen Adressdienst (NAD) bereitstellen kann. Danach sollen Gemeinden, Kantone und die Bundesverwaltung sowie zugriffsberechtigte Dritte (z.B. Krankenkassen) zur Vereinfachung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mittels der persönlichen AHV-Nummer auf aktuelle und ehemalige Wohnadressen der Einwohner und bestimmte weitere Daten nach RHG zurückgreifen können. Der NAD ist als Basisdienst des Bundes konzipiert, wobei direkt die dem BFS gemäss Registerharmonisierungsgesetz gelieferten Daten weiterverwendet werden sollen. Eine Weiterentwicklung zu einem

¹⁷² Vgl. dazu oben Ziff. B/1/e. und nachfolgend Teil II des Gutachtens.

¹⁷³ Vgl. zur beispielhaften Lösung des Kantons Zürich für die elektronische Umzugsmeldung oben Fn. 158.

umfassenden Bundespersonenregister ist nicht geplant und wäre aufgrund der Gesetzesgrundlage auch nicht möglich.¹⁷⁴

Für das *Einwohnerkontroll- und -meldewesen* insbesondere stellt sich allerdings auch die Frage, ob es mittel- oder längerfristig nicht sinnvoll wäre, diesen Bereich *vollständig zu harmonisieren bzw. bundesrechtlich zu regeln* (auch in organisatorischer Hinsicht), wie es der VSED auch schon angeregt hat.¹⁷⁵ Dies würde jedoch eine *grundsätzliche Erweiterung der Bundeskompetenz* erfordern, welche bisher auf eine Registerharmonisierung zu Statistikzwecken beschränkt war.¹⁷⁶ Auch eine solche Bundesregelung würde im Übrigen an den die heute in der Verwaltungspraxis ebenfalls bestehenden schwierigen Abgrenzungsfragen zwischen zivilrechtlichem Wohnsitz, polizeilichem bzw. registerrechtlichem Domizil und den zahlreichen Spezialdomizilen der einzelnen Rechtsbereiche des öffentlichen Rechts nichts ändern. In diesem Bereich könnte nur die *Schaffung eines Allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts* Verbesserungen bringen, welche die Domizilfestlegung vereinfachen könnte.¹⁷⁷ Es ist allerdings damit zu rechnen, dass auch im Rahmen eines solchen Gesetzgebungsprojektes aufgrund der konkreten Bedürfnisse besondere Regeln für die einzelnen Rechtsbereiche bestehen bleiben könnten, doch könnte zumindest die massgebende Sachverhaltsabklärung und die einzelnen rechtlichen Abgrenzungen besser und praxistauglicher geregelt werden.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Vgl. dazu den Erläuternden Bericht EDI/BFS vom 14. August 2019 zu einem Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG), insbesondere S. 11 ff. (Grundzüge der Vorlage), S. 24 ff. (Erläuterung der einzelnen Bestimmungen) und S. 42 ff. (Rechtliche Aspekte, insbesondere Verfassungsgrundlage und Datenschutz);

¹⁷⁵ Vgl. dazu den Jahresbericht 2017/2018 von VSED-Präsidentin Carmela Schürmann, S. 1 zu den strategischen Themen des Verbands (abrufbar unter https://www.vsed.ch/fileadmin/user_upload/Jahresbericht_2017_2018_deutsch.pdf) und zu diesem Postulat des VSED bereits die Botschaft RHG, S. 445.

¹⁷⁶ Vgl. zur heute eng beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Registerrechts oben Ziff. B/1/a.

¹⁷⁷ Vgl. zur Frage der Schaffung eines Allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2 ff. und Tschannen/Zimmer/Müller, § 1 Rz. 31 ff.

¹⁷⁸ Vgl. zu den unterschiedlichen Bedürfnissen bzw. zur Funktionalisierung des Wohnsitzbegriffes in den einzelnen Rechtsbereichen auch oben bei Fn. 36.

II. Teil: Auslegung und Anwendung der Begriffe „Aufenthalt“ und „Niederlassung“ im geltenden Einwohnerkontroll- und -melderecht

1. Vorbemerkungen

Wie im I. Teil dieses Gutachtens dargetan,¹⁷⁹ sind die im früheren kantonalen Niederlassungs- bzw. Einwohnerkontroll- und -melderecht unterschiedlich verstandenen und praktizierten Begriffe des „Aufenthalts“ und der „Niederlassung“ von Einwohnern (d.h. von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, aber auch von Ausländerinnen und Ausländer) durch den Erlass des Registerharmonisierungsgesetzes neu im Sinne einer *einheitlichen Begriffsdefinition bundesrechtlich umschrieben* worden. Diese Begriffsvereinheitlichung erfolgte zwar – entsprechend der Verfassungsgrundlage in Art. 65 Abs. 2 BV – primär zur Erleichterung und Verbesserung der bundesrechtlich geregelten Statistik, doch wirkt sie sich sinngemäss und nötigerweise auch direkt auf das im Übrigen – abgesehen von den ebenfalls neuen bundesrechtlichen Auflagen zur Qualitätssicherung der erhobenen Daten (siehe insbesondere Grundsätze zur Auskunft- und Meldepflicht) – im Prinzip weiterhin von den Kantonen geregelte Einwohnerkontroll- und -Meldewesen aus, zumal dessen Daten nun für die Bundesstatistik direkt herbeigezogen werden. Das *Bundesgericht* hat denn auch im bereits erwähnten Grundsatzentscheid aus dem Jahr 2012 (Urteil 2C_919/2011) festgehalten, bundesweit einheitliche, *übereinstimmende Begrifflichkeiten* hinsichtlich *Niederlassung* und *Aufenthalt* seien zur Erreichung des mit dem RHG angestrebten Harmonisierungsziels *unerlässlich*. Das Bundesrecht belasse dem *kantonalen Gesetzgeber keinen definitorischen Spielraum*. Es sei zwar denkbar, dass das Ziel der Registerharmonisierung im Alltag auf technisch-administrativ verschiedene Wege erreicht werden könne. Der kantonale bzw. kommunale Spielraum im Bereich der Umsetzung der Registerpflicht begründe allenfalls in geringem Ausmass eine gewisse

¹⁷⁹ Vgl. oben Ziff. I/B/1/b.

verwaltungsmässige Autonomie (wohl vor allem bezüglich der zu treffenden Feststellungsmassnahmen). Klar davon zu trennen seien jedoch *Fragen rein rechtlicher Natur* bezüglich der erwähnten Begriffe, welche nunmehr *harmonisiert* seien.¹⁸⁰ Diese Formulierung des Bundesgerichts erscheint insofern als unpräzise, als die vom RHG erfassten Register bzw. deren Führung insgesamt harmonisiert werden sollten, wobei verschiedene massgebende Begriffe, insbesondere die Begriffe der „Niederlassung“ und des „Aufenthalts“, zu diesem Zweck aber im eigentlichen Sinn vereinheitlicht werden sollten.¹⁸¹ Es ist somit davon auszugehen, dass die *Kantone und Gemeinden* heute bezüglich des *Einwohnerkontroll- und -meldewesens* sowohl in ihrer *Rechtsetzung* als auch in ihrer *Praxis* die *vereinheitlichten Begriffen* „Aufenthalt“ und „Niederlassung“ gemäss der *RHG-Gesetzgebung* anzuwenden haben, und diese Begriffe nicht mehr selber definieren können.¹⁸² Es trifft zwar zu, dass das RHG selber nur die Begriffe „Niederlassungsgemeinde“ und „Aufenthaltsgemeinde“ definiert (Art. 3 lit. b und c), doch ergibt sich daraus zwangsweise auch die Umschreibung für die Anwesenheitsformen der „Niederlassung“ bzw. des „Aufenthalts“.¹⁸³ Das ergibt sich im Übrigen auch ausdrücklich aus der Botschaft zum RHG, wird dort doch ausgeführt, in Art. 3 lit. b und c werde eine für die ganze Schweiz geltende *registerrechtliche Einheitsdefinition für Niederlassung und Aufenthalt* geschaffen, die sich auf die Begriffsbestimmung des ZGB sowie auf die Praxis der Kantone und Gemeinde stütze und in Zusammenarbeit mit dem vorliegenden Auftraggeber (VSED) ausgearbeitet worden sei.¹⁸⁴ Die betreffenden Angaben (Niederlassungs- bzw. Aufenthaltsgemeinde; Niederlassung bzw. Aufenthalt) gehören denn auch zum im Interesse der Registerharmonisierung vorgeschriebenen zwingenden minimalen Inhalt der Einwohnerregister für jede erfasste Person und müssen daher entsprechend dem

¹⁸⁰ Vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012 (Stadt X./Kanton ZH), insbesondere E. 2.3.; sinngemäss damit übereinstimmend der Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2016.00195 vom 24. August 2016, E. 2.1. Vgl. zur Rechtsprechung des Bundesgerichts auch meine Anmerkungen oben bei Fn 88 ff.

¹⁸¹ Vgl. Botschaft RHG, S. 484 und die nachfolgenden Ausführungen im Text.

¹⁸² Vgl. dazu auch Arbeitshilfe AuN/Bern, S. 19 f., sowie Handbuch NuA/Luzern, S. 7. Anderer Meinung war der Zürcher Regierungsrat beim Erlass der Begriffsbestimmung in § 1 MERG/ZH; vgl. dazu oben bei Fn. 162.

¹⁸³ Vgl. dazu das oben (Fn. 180) erwähnte Bundesgerichtsurteil, E. 2.2.4. sowie BSF-Katalog 2014, S. 10 f.

¹⁸⁴ Vgl. Botschaft RHG, S. 457.

Gesetzeszweck auch landesweit übereinstimmen.¹⁸⁵ Diese Angaben bzw. Merkmale werden im Übrigen gestützt auf Art. 4 Abs. 4 RHG im amtlichen Katalog der Merkmale des BFS noch näher definiert, wobei dieser Katalog allerdings anstelle der gesetzlichen Begriffe „Niederlassung“ und „Aufenthalt“ die Begriffe bzw. Merkmale „*Hauptwohnsitz*“ für die Niederlassung und „*Nebenwohnsitz*“ für den Aufenthalt eingeführt hat, da das Ausländerrecht Aufenthalt und Niederlassung für die einzelnen Ausländerkategorien abweichend definiert und für das einheitliche Einwohnerregister daher *nationalitätsunabhängige Begriffe gewählt* wurden.¹⁸⁶ Wie die nachfolgende Darstellung ergibt, stimmen diese Begriffe jedoch grundsätzlich mit den Begriffen „Aufenthalt“ und „Niederlassung“ überein bzw. entsprechen der Legaldefinition von Art. 3 lit. b und c RHG.

2. Der Begriff der Niederlassung bzw. des Hauptwohnsitzes

In Art. 3 lit. b RHG wird der *Begriff der Niederlassungsgemeinde* wie folgt definiert: „Gemeinde, in der sich eine Person in der Absicht dauernden Verbleibens aufhält, um dort den Mittelpunkt ihres Lebens zu begründen, welcher für Dritte erkennbar sein muss; eine Person wird in derjenigen Gemeinde als niedergelassen betrachtet, in der sie das erforderliche Dokument hinterlegt hat, und kann nur eine Niederlassungsgemeinde haben“. In der Botschaft zum RHG wird dazu festgehalten, der Wohnsitz einer Person befinde sich nach Art. 23 ZGB, an welchen sich die Definition anlehnt, an dem Ort, wo sich diese mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. In der Rechtspraxis werde dies indes differenzierter ausgelegt. Die

¹⁸⁵ Vgl. dazu Art. 6 lit. o und p RHG und dazu BSF-Katalog 2014, S. 9 f.

¹⁸⁶ Vgl. dazu und zur Kritik an diesem Vorgehen oben bei Fn. 85; zu den Besonderheiten bei den Ausländern nachfolgend Ziff. 2 und 3.

Niederlassung werde einerseits durch den Willen, sich an einem Ort dauerhaft niederzulassen, und andererseits durch den Ausdruck dieses Willens mit der effektiven Wohnsitznahme an diesem Ort definiert.¹⁸⁷

Im *BFS-Katalog 2014*, welcher – wie erwähnt – anstelle der Begriffe Niederlassung und Aufenthalt gemäss Art. 6 lit. o RHG „Hauptwohnsitz“ (Niederlassung) und „Nebenwohnsitz“ (Aufenthalt) unterscheidet, wird dazu unter Ziff. 52 (Meldeverhältnis) festgehalten: „Hauptwohnsitz (Niederlassung in der Gemeinde) begründet, wer in eine Gemeinde zuzieht und sich dort objektiv feststellbar, im Sinne von „Wohnen“ aufhält, und wenn kein anderer Ort in der Schweiz als Niederlassung erkennbar oder feststellbar ist. In der Mehrheit der Fälle haben schweizerische Staatsangehörige in der Niederlassungsgemeinde den Heimatschein zu hinterlegen (manchmal nur zu zeigen). Für Ausländerinnen und Ausländer befindet sich der Hauptwohnsitz in jenem Kanton, der ihnen die Bewilligung ausgestellt hat bzw. in jener Gemeinde, in welcher sich die Person angemeldet hat.“

Der *Begriff des Hauptwohnsitzes* bzw. der *Niederlassung* i.S. von Art. 3 lit. b und Art. 6 lit. o und p RHG lehnt sich somit eng an den *zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff* nach Art. 23 ZGB an, welcher vorsieht, dass der Wohnsitz einer Person sich an dem Ort befindet, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Abs. 1). Gleich wie beim zivilrechtlichen Wohnsitz (vgl. Art. 23 Abs. 2 ZGB) gilt der Grundsatz, dass man nur einen Hauptwohnsitz bzw. eine einzige Niederlassung haben kann. Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung bereitet vor allem das Erfordernis der *Absicht des dauernden Verbleibs*, welche nicht nur subjektiv gegeben, sondern auch für Dritte erkennbar sein muss, wie dies Art. 3 lit. b RHG – anders als der Wortlaut von Art. 23 Abs. 1 ZGB – ausdrücklich festhält. Zu den äusserlich – also auch von Dritten – wahrnehmbare Tatsachen gehört die Art und das Verhalten beim effektiven Aufenthalt in der Gemeinde, wobei traditionell dazu grundsätzlich auch die

¹⁸⁷ Vgl. Botschaft RHG, S. 457.

Schriftenhinterlegung gehört, die für sich allein aber nicht entscheidend sein kann bzw. deren Berechtigung von der Einwohnerkontrolle auch muss überprüft werden können. In Abweichung vom Wortlaut von Art. 3 lit. b RHG lässt die Praxis es überdies heute nicht zuletzt aufgrund der Entwicklungen im Schriftenrecht auch zu, dass schweizerische Staatsangehörigen den Heimatschein nur vorweisen, nicht aber hinterlegen müssen.¹⁸⁸ Hinsichtlich des tatsächlichen Verhaltens geht es bei der Feststellung, ob ein Hauptwohnsitz bzw. eine Niederlassung vorliege, insbesondere darum darzutun, dass die betreffende Person am fraglichen Ort den *Mittelpunkt ihres Lebens* hat, wie dies auch der Praxis zur Anwendung von Art. 23 Abs. 1 ZGB entspricht und nun in Art. 3 lit. b RHG ausdrücklich festgehalten wird. Es geht darum, festzustellen, wo eine Person ihre intensivsten familiären, gesellschaftlichen und beruflichen Beziehungen unterhält, wobei die gesamten Lebensumstände eine Rolle spielen. Nach der *zivilrechtlichen Lehre und Rechtsprechung*, welche aufgrund der engen Anlehnung an das ZGB auch für die Bestimmung von Hauptwohnsitz bzw. Niederlassung im Sinne des Registerrechts herbeigezogen werden kann, liegt der Lebensmittelpunkt dort, wo die Person übernachtet und von wo aus sie ihre familiären Beziehungen pflegt und die Freizeit verbringt und ihre persönlichen Effekten sich befinden. Verbringt eine verheiratete Person die Nächte während der Woche am Arbeitsort und am Wochenende mit der Familie, so gilt der Wohnsitz der Familie auch als ihr Wohnsitz und nicht der Arbeitsort. Dasselbe gilt auch für Konkubinatspaare. Bei alleinstehenden Personen gewinnt der Arbeitsort an Bedeutung, wenn sie dort zudem ihre Freizeit verbringen.¹⁸⁹ Allerdings kann nicht unbesehen auf die zivilrechtliche Praxis abgestellt werden, zumal *im Registerrecht keine Vorschrift im Sinne von Rechtsvermutungen* besteht, dass ein einmal begründeter Wohnsitz bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes weiterbesteht bzw. dass bei fehlendem oder nicht nachweisbarem Wohnsitz der Aufenthaltsort als Wohnsitz gilt (vgl. Art. 24 ZGB). Entsprechende *fiktive Wohnsitze*, welche im Zivilrecht eine für die Rechtsanwendung

¹⁸⁸ Vgl. dazu BFS-Katalog 2014, S. 38; zur Entwicklung im Schriftenrecht oben Ziff. I/B/2.

¹⁸⁹ Vgl. dazu *Breitschmid*, CH-Komm. ZGB, Art. 23 Rz. 3 mit Hinweisen auf die aktuelle Lehre und Rechtsprechung.

Probleme bietende Wohnsitzlosigkeit verhindern sollen,¹⁹⁰ sind *im Registerrecht nicht möglich*, zumal dieses stets auf die effektiven tatsächlichen Verhältnisse abstellt, weshalb ein Hauptwohnsitz bzw. eine Niederlassung allenfalls auch fehlen kann.¹⁹¹

Das Bundesgericht hat in seinem Leitentscheid vom 1. Dezember 2012 zu einem Fall aus dem Kanton Solothurn¹⁹² ausgeführt, die Begriffe der „Niederlassungs-“, bzw. „Aufenthaltsgemeinde“ und sinngemäss der „Niederlassung“ und des „Aufenthalts“ gemäss Art. 3 lit. a und b RHG beruhen gemäss der Botschaft zum RHG auf der Begriffsbestimmung des ZGB und der bisherigen Praxis von Kantonen und Gemeinden. Es sei daher für die Bestimmung des registerrechtlichen Wohnsitzes (Niederlassung bzw. des Hauptwohnsitz) neben der Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Wohnsitz auch die Praxis in verwandten Sachbereichen heranzuziehen, namentlich auch jene zum Steuerrecht (E. 2.1).¹⁹³ Der Wohnsitzbegriff setze sich aus einem objektiven, äusseren (Aufenthalt) und einem subjektiven, inneren Element (Absicht des dauernden Verbleibens) zusammen. Zu seiner Feststellung sei von den äusserlich wahrnehmbaren Umständen, welche den Aufenthalt kennzeichnen, auf die dahinter stehende Absicht zu schliessen. Dabei lasse sich gemeinhin kein strikter Beweis erbringen, sodass eine Abwägung aufgrund von Indizien erforderlich sei. Dies bedinge vielmehr eine sorgfältige Berücksichtigung und Gewichtung sämtlicher Berufs-, Familien- und Lebensumstände. Auf die bloss geäusserten Wünsche der betreffenden Person oder die gefühlsmässige Bevorzugung eines Ortes komme nichts an; der Wohnsitz sei nicht frei wählbar. Gleichermassen könne es keine ausschlaggebende Rolle spielen, wo bisher die Schriften hinterlegt oder die politischen Rechte ausgeübt worden seien. Solche äussere Merkmale könnten immerhin ein Indiz

¹⁹⁰ Vgl. dazu *Breitschmid*, CH-Komm. ZGB, Art. 24 Rz. 1 f.

¹⁹¹ Vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 2C_478/2008 vom 23. September 2008, E. 3.5 und bereits *Spühler*, S. 339 f. sowie Handbuch NuA/Luzern, S. 12 Ziff. 7. Hinzuweisen ist freilich darauf, dass ein unfreiwilliger Aufenthalt zu einem Sonderzweck grundsätzlich keine Niederlassung, sondern nur einen Aufenthalt begründet; vgl. dazu nachfolgend Fn. 213.

¹⁹² Urteil 2C_270/2012 (Stadt Solothurn gegen Gemeinde A./Kanton St. Gallen); vgl. insbesondere E. 2.

¹⁹³ Diese Grundsätze hat das Bundesgericht inzwischen auch in weiteren Entscheiden bestätigt; vgl. zuletzt Bundesgerichtsurteil 2C_341/2016 vom 3. Oktober 2016 (Kt. Genf), E. 4.2 mit weiteren Hinweisen.

für den Wohnsitz bilden, wenn auch das übrigen Verhalten der Person in diese Richtung ziele (E. 2.3).¹⁹⁴

Das Bundesgericht erläutert sodann in diesem Entscheid gewisse Regeln der Praxis bei *erwerbstätigen verheirateten und unverheirateten Personen mit Beziehungen zu mehreren Orten*, wobei es darauf hinweist, dass bei verheirateten Personen die persönlichen und familiären Kontakte zum Familienort grundsätzlich höher gewichtet würden als jene zum Arbeitsort; bei unverheirateten Personen würden demgegenüber erhöhte Anforderungen bezüglich der Beziehung zum Familienort gestellt. Wenn die Person das dreissigste Altersjahr überschritten habe oder sich seit mehr als fünf Jahren ununterbrochen am selben Ort aufgehalten habe, begründe dies die natürliche Vermutung, der Lebensmittelpunkt befinde sich am Ort der Erwerbstätigkeit bzw. des Wochenaufenthalts (E. 2.4 und 2.5 [mit Hinweisen auch zur möglichen Entkräftung dieser Vermutungen]).

Bereits in einem kurz zuvor ergangenen Entscheid hat das Bundesgericht – allerdings nur in einer Eventualbegründung – schon festgehalten, dass für die Bestimmung bzw. Abgrenzung von Niederlassung und Aufenthalt im registerrechtlichen Sinn bei *getrenntem Familien- und Arbeitsort* zwar nicht allein entscheidend, aber doch im Sinne eines Indizes auch auf die für diesen Fragenbereich bestehende *steuerrechtliche Rechtsprechung* abgestellt werden dürfe, zumal Steuerrecht und Registerrecht bezüglich der Domizilfrage auch in der Rechtspraxis eher näher beisammen lägen als Registerrecht und Zivilrecht und die steuerrechtlichen Kriterien im Zusammenhang mit dem Doppelbesteuerungsverbot bzw. der Praxis dazu präziser gefasst seien als die Legaldefinitionen des RHG.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Hieraus ergibt sich auch, dass primär Abklärungen zum zivilrechtlichen Wohnsitz oder zu Spezialdomizilen Hinweise zur registerrechtlichen Niederlassung (Hauptwohnsitz) geben, nicht umgekehrt die bestehenden Meldeverhältnisse; vgl. Bundesgerichtsurteil 2C_341/2016 vom 3. Oktober 2016 (Kt. Genf), E. 4.2 a.E.

¹⁹⁵ Vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichts 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012, E. 3.2 (dazu auch oben bei Fn. 88) und zum Auseinanderfallen von Arbeits- und Wohnort auch *Spühler*, S. 343; vgl. zu den steuerrechtlichen Kriterien für die Bestimmung des Steuerdomizils in solchen Fällen etwa BGE 132 I 29 ff., E. 4 und 5 (Frage des Steuerdomizils eines verheirateten Steuerpflichtigen in leitender Stellung; kein Steuerdomizil am Arbeitsort, wenn dort kein „pied-à-terre“ vorhanden ist).

3. Der Begriff des Aufenthalts bzw. des Nebenwohnsitzes

Der *Begriff der Aufenthaltsgemeinde* wird in Art. 3 lit. c RHG wie folgt definiert:

„Gemeinde, in der sich eine Person zu einem bestimmten Zweck ohne Absicht dauernden Verbleibens mindestens während dreier aufeinander folgender Monate oder dreier Monate innerhalb eines Jahres aufhält; der Aufenthalt zum Zweck des Besuchs einer Lehranstalt oder Schule und die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs-, Versorgungs-, Heil- oder Strafanstalt begründen eine Aufenthaltsgemeinde.“ Dazu wird in der Botschaft zum RHG festgehalten, der Begriff Aufenthalt beziehe sich auf eine minimale Anwesenheitsdauer zu einem bestimmten Zweck ohne Absicht dauernden Verbleibens und für eine begrenzte Dauer (z.B. als Wochenaufenthalter). Im Falle eines Aufenthalts verfügten die betroffenen Personen weiterhin über einen anderen Niederlassungsort. Zudem begründe der Aufenthalt an einem Ort zum Zweck des Besuchs einer Lehranstalt und die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs-, Versorgungs-, Heil- oder Strafanstalt aufgrund des ZGB keinen Wohnsitz, sondern bilde eben nur Aufenthaltsort. Die minimale Aufenthaltsdauer sei bisher nicht in allen Kantonen gleich geregelt gewesen. Sie liege aber in 20 Kantonen bei mindestens drei ununterbrochenen Monaten bzw. drei Monaten, die innerhalb eines Jahres verteilt seien, was für die vorgeschlagene Regelung spreche.¹⁹⁶ Es kann hier überdies auch darauf hingewiesen werden, dass die Abgrenzung zwischen meldepflichtigem Aufenthalt und bloss vorübergehender, nicht meldepflichtiger Anwesenheit (blosser Kurzaufenthalt) auch aufgrund der bestehenden völkerrechtlichen Verträge im internationalen, insbesondere im europäischen Verhältnis meist bei drei Monaten liegt.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Vgl. dazu Botschaft RHG, S. 457. Der dort zitierte ursprüngliche Art. 26 ZGB findet sich heute in leicht veränderter Form in Art. 23 Abs. 1 2. Halbsatz; vgl. dazu *Breitschmid*, CH-Komm. ZGB, Art. 23 Rz. 8a ff.

¹⁹⁷ Vgl. dazu Swissinfo, Merkblatt „Einreisen/Ausreisen“ vom 5. Juli 2017 (abrufbar im Internet).

Im BFS-Katalog 2014 wird zum Statut des „Aufenthalts“ unter Ziff. 52 (Meldeverhältnis) sodann Folgendes festgehalten: „Nebenwohnsitz (Aufenthalt in der Gemeinde) ist jedes zusätzliche Verweilen an einem Ort ausserhalb der Niederlassungsgemeinde, wenn die Aufenthaltsdauer länger als drei Monate in Folge oder dreier Monate innerhalb eines Jahres dauert. Am Aufenthaltsort sind entweder ein Heimatausweis oder gleichbedeutende Schriften, ausgestellt durch die Niederlassungsgemeinde, zu hinterlegen.“ Zusätzlich hält der Katalog an der erwähnten Stelle fest: „Ausländerinnen und Ausländer aus EU/EFTA-Staaten können sich wie schweizerische Staatsangehörige in jeder Gemeinde der Schweiz niederlassen oder aufhalten. Staatsbürger aus Drittstaaten benötigen für die Wohnsitznahme für einen zusätzlichen Aufenthalt in einem anderen Kanton eine Bewilligung vom kantonalen Migrationsamt“. Allgemein wird dann angefügt: „Die Mehrheit der Personen hat einen einzigen Wohnsitz in der Schweiz und somit das Meldeverhältnis Hauptwohnsitz. – Einige Personen haben weder einen Haupt- noch einen Nebenwohnsitz in der Schweiz. Sie arbeiten regelmässig in der Schweiz und kehren nach der Arbeit an ihren Wohnort im Ausland zurück, beispielsweise Grenzgänger mit einem Ausweis G. Diese Personen werden im Einwohnerregister nicht registriert. – Einige Personen haben einen Nebenwohnsitz, aber keinen Hauptwohnsitz in der Schweiz. Diese kehren mindestens einmal wöchentlich an ihren ausländischen Wohnsitz zurück, logieren aber während der Woche in einer schweizerischen Gemeinde, beispielsweise Grenzgänger mit einem Ausweis G. Diese Personen müssen mit dem Meldeverhältnis 3 registriert werden.“ Das Meldeverhältnis 3 bedeutet: „Die Person ist in der Gemeinde gemeldet, hat aber keinen Hauptwohnsitz in der Schweiz.“

Während der Begriff der Niederlassung bzw. des Hauptwohnsitzes und die entsprechende Feststellung von Niederlassung bzw. Hauptwohnsitz in konkreten Fällen in der Praxis immer wieder zu heiklen Anwendungsfragen führt, weil ein auch für Dritte erkennbarer Aufenthalt mit der Absicht des dauernden Verbleibens am betreffenden Ort dargetan bzw. abgeklärt werden muss, bietet der Begriff des blossen Aufenthalts bzw. des Nebenwohnsitzes aufgrund der Legaldefinition in Art. 3 lit. c

RHG und der Ausführungen im BFS-Katalog in der Regel weniger Probleme. Sofern nicht eine Niederlassung bzw. ein Hauptwohnsitz gegeben ist, begründet die Anwesenheit in einer bestimmten Gemeinde – wenn die zeitlichen Anforderungen gemäss der Legaldefinition gegeben sind (Verbleiben am betreffenden Ort mindestens während dreier aufeinanderfolgender Monate oder dreier Monate innerhalb eines Jahres) – nach Registerrecht einen *Aufenthalt* bzw. einen *Nebenwohnsitz*. Eine *Unterscheidung* verschiedener *Arten von Nebenwohnsitz* (z.B. Wochenaufenthalt, befristeter Heimaufenthalt etc.) *erübrigt sich*, da das Registerrecht nur den einheitlichen Typus „Aufenthalt bzw. „Nebenwohnsitz“ kennt.¹⁹⁸ Für den Fall der *Grenzgänger* sieht der BFS-Katalog entsprechend der Regelung in Art. 9 Abs. 4 VEP Folgendes vor: Arbeiten sie regelmässig in der Schweiz und kehren nach der Arbeit an den Wohnort im Ausland zurück, werden sie in der Schweiz nicht registriert. Logieren sie während der Woche in einer schweizerischen Gemeinde, kehren aber mindestens einmal wöchentlich an ihren ausländischen Wohnsitz zurück, werden sie mit dem besonderen Meldeverhältnis 3 registriert (Person in der Gemeinde gemeldet, aber kein Hauptwohnsitz in der Schweiz), was nach dem BFS-Katalog aber ebenfalls einem Aufenthalt bzw. Nebenwohnsitz in der Schweiz entspricht. Es stellt sich allenfalls die Frage, ob auch schweizerische Staatsangehörige wie ausländische Grenzgänger in der Schweiz nur einem Nebenwohnsitz haben können (vgl. dazu Teil III, Frage 3). Abgesehen vom Fall der Grenzgänger und schweizerischer Staatsangehöriger mit blossen Nebenwohnsitz in der Schweiz stellen sich in der Praxis auch Fragen der Registrierung beim Aufenthalt zu Sonderzwecken in besonderen Einrichtungen (namentlich in Wohn- und Altersheimen). Vgl. dazu Teil III, Frage 2.

III. Teil: Konkrete Gutachterfragen¹⁹⁹

¹⁹⁸ Vgl. dazu auch Bericht Rütimann, S. 3 f.

¹⁹⁹ Für die Beantwortung der gestellten Gutachterfragen verdanke ich folgenden Personen wertvolle Hinweise aus der Praxis: *Franz Behrens*, stv. Direktor, Leiter des Personenmeldeamts der Stadt Zürich; *Urs Glättli*, lic. iur., dipl. natw. ETH, Zürich, und *Peter Rütimann*, lic. iur., Rechtsanwalt, Winterthur.

Frage 1: *Ist das Prinzip der zeitlichen Priorität bei Gleichwertigkeit zweier örtlicher Anknüpfungspunkte bei der Bestimmung der Niederlassung noch anzuwenden?*

Bei Gleichwertigkeit zweier (oder allenfalls auch mehrerer) örtlicher Anknüpfungspunkte vertrat das Bundesgericht lange Jahre, nachgewiesenermassen seit einem Entscheid aus dem Jahre 1911, den Grundsatz der zeitlichen Priorität, wonach derjenige Ort als Niederlassung gilt, an welchem zuerst eine Anmeldung zur Niederlassung erfolgt ist, sofern der Lebensmittelpunkt nicht offensichtlich an den neuen Ort verlegt worden ist. Für diese Ordnung machte das Bundesgericht vor allem Gründe der Einfachheit und der Rechtssicherheit geltend. Es sei im Zeitpunkt des Umzugs oft schwer zu entscheiden, ob die Beziehungen auf Dauer am einen oder am andern Ort überwiegen würden. Auch werde so z.B. für die Besteuerung bzw. die Festlegung des Steuerdomizils nichts präjudiziert.²⁰⁰ An dieser Rechtsprechung hielt das Bundesgericht auch nach Einführung der uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit in Art. 45 aBV fest und weigerte sich, weitergehende Abklärungen zu treffen, wie sie bei Doppelbesteuerungstreitigkeiten regelmässig erfolgen. Das Bundesgericht begründete dies auch damit, es dürfe im Verfahren um Hinterlegung eines Heimatscheines nicht über den Lebensmittelpunkt einer Person entschieden und damit faktisch weitgehend auch die Beantwortung weiterer Fragen präjudiziert werden, über welche in erster Linie andere Behörden (Zivilrichter, Steuerbehörden etc.) zu befinden hätten. Nur wenn bei mehrfacher Niederlassung der Lebensmittelpunkt offenkundig nicht am Ort der ersten Niederlassung sei, komme der Grundsatz der zeitlichen Priorität nicht zur Anwendung; bei definitiver Aufgabe einer bisherigen Niederlassung komme überdies dem nächsten Niederlassungsort die Priorität zu.²⁰¹

²⁰⁰ Vgl. dazu auch Bericht Rütimann, S. 4, mit Hinweis auf BGE 37 I 28 ff., E. 2. und das nicht publizierte Bundesgerichtsurteil P 29/67 vom 12. Juli 1967.

²⁰¹ Vgl. dazu Spühler, S. 343, mit Hinweis auf nicht publizierte Bundesgerichtsurteile aus den Jahren 1985 und 1987.

Diese langjährige Gerichtspraxis hatte für die Einwohnerdienste grosse Vorteile: Sie konnten sich im Normalfall mit der *Anmeldung zum Wochenaufenthalt* begnügen, wenn der Meldepflichtige eine bisherige und beibehaltene Niederlassung nachweisen konnte. Es war dagegen Aufgabe der zuständigen anderen Behörden, über das Steuer-, Unterstützungs- oder politische Domizil zu befinden. Anders war nur zu verfahren, wenn es offensichtlich war, dass ein Meldepflichtiger seinen Lebensmittelpunkt in die Zuzugsgemeinde verlegt hat, wobei sogar eine einmalige Rückkehr in die frühere Wohngemeinde pro Monat für die Beibehaltung der bisherigen Niederlassung genügte.²⁰² Bereits für die damalige Rechtslage wurde allerdings darauf hingewiesen, dass die Gemeinde in der Praxis daran interessiert sind, einen Meldepflichtigen als Niedergelassenen zu registrieren, weshalb die Einwohnerdienste von den vorgesetzten Stellen oft angewiesen wurden, über den effektiven Lebensmittelpunkt eines sich neu Anmeldenden akribische Abklärungen zu treffen, welche aber im Anfechtungsfall nur Bestand hatten, wenn für die Begründung der Niederlassung am neuen Ort klare und offensichtliche Gründe vorlagen.²⁰³

Obwohl das Bundesgericht dies bisher noch nie klar festgehalten hat, kann unter dem heute geltenden Registerharmonisierungsrecht am *Grundsatz der zeitlichen Priorität* bei Gleichwertigkeit mehrerer örtlicher Anknüpfungspunkte *nicht mehr festgehalten werden*.²⁰⁴ Dies ergibt sich zunächst schon aus der Legaldefinition in Art. 3 lit. b RHG, wonach massgebende Niederlassungsgemeinde ist, wo eine Person sich in der erkennbaren Absicht eines dauernden Verbleibs bzw. zur entsprechenden Begründung des Lebensmittelpunkts aufhält. Die Anwendung dieser registerrechtlichen Vorschrift erfordert somit im Anwendungsfall eine *zumindest minimale Abklärung der massgebenden Verhältnisse*. Dies kann auch damit erklärt werden, dass es die Absicht des RHG war, für die Bundesstatistik *gesicherte und mit den tatsächlichen*

²⁰² Vgl. dazu Bericht Rütimann, S. 4 f. (mit Hinweis zu den Konsequenzen dieser Praxis für die Einführung eines elektronischen Anmeldeverfahrens).

²⁰³ Vgl. Bericht Rütimann, S. 5 f.

²⁰⁴ Unzutreffend m.E. daher Arbeitshilfe AuN/Bern, S. 19 und Handbuch Einwohnerdienste/Aargau, Ziff. 5.4.1., welche Vollzugshilfen immer noch vom Grundsatz der zeitlichen Priorität ausgehen.

Begebenheiten übereinstimmende Daten über Aufenthalt und Niederlassung zu gewinnen. Art. 5 RHG sieht denn auch ausdrücklich vor, dass die Register (und damit auch das Einwohnerregister nach Art. 6 ff. RHG) in Bezug auf den erfassten Personenkreis aktuell, richtig und vollständig sein müssen.²⁰⁵ Zu diesem Zweck sieht das RHG in Art. 11 und 12 auch Melde- und Auskunftspflichten vor, welche von den Kantonen noch konkretisiert werden müssen.²⁰⁶ Die massgebende *Anwendungsrichtlinien* gehen denn auch zu Recht davon aus, dass bei Anmeldung an einem neuen Ort eine zumindest minimale Prüfung der Art der vorgesehenen Wohnsitznahme stattfindet.²⁰⁷ Aus den nach Einführung des RHG ergangenen Leiturteilen des Bundesgerichts ergibt sich sodann klar, dass anders als unter der erwähnten früheren Rechtsprechung *jedenfalls im Streitfall der Lebensmittelpunkt detailliert und nach den bestehenden Grundsätzen der Rechtsprechung*, namentlich nach der zivil- und steuerrechtlichen Praxis *abgeklärt werden muss*, wobei das Bundesgericht ausdrücklich festgehalten hat, dass es hierbei keine oder jedenfalls keine ausschlaggebende Rolle spielen kann, wo die Schriften bisher hinterlegt sind oder die politischen Rechte ausgeübt wurden.²⁰⁸ Dies muss m.E. allerdings auch Konsequenzen bei der Abklärung der tatsächlichen Verhältnisse haben: Hier muss es den zuständigen kommunalen und kantonalen Behörden möglich sein, gestützt auf die massgebenden Verwaltungsverfahrensvorschriften über die in den kantonalen Gesetzen (vgl. z.B. § 6 MERG/ZH/ZH) vorgesehenen Auskunftspflichten der meldepflichtigen Personen hinaus *zusätzliche Abklärungen* zu treffen bzw. von den Meldepflichtigen *Auskünfte und Unterlagen zu verlangen*, welche der Festlegung des registerrechtlichen Lebensmittelpunktes dienen. Andernfalls kann die nach der bundesgerichtlichen

²⁰⁵ Nur so können zuverlässige statistische Grundlagen geschaffen werden; vgl. Botschaft RHG, S. 458; das Bundesgericht weist in seiner Rechtsprechung zur Festlegung des Hauptwohnsitzes ausdrücklich auf diese Anforderung hin; vgl. Urteil 2C_341/2016 (Kt. Genf), E. 4.1.

²⁰⁶ Vgl. dazu auch Botschaft RHG, S. 463 f. und als Beispiel §§ 3 ff. MERG/ZH/ZH. Im Rahmen der abzuklärenden Fragen können m.E. auch die Untersuchungsmittel des jeweiligen Verwaltungsrechtspflegegesetzes angewandt werden.

²⁰⁷ Vgl. BFS-Katalog 2014, insbesondere S. 38 f., Bericht Rütimann, S. 2, welcher von einer *generellen Prüfungspflicht* spricht, und als kantonales Beispiel Arbeitshilfe AuN/Bern, S. 12 ff.

²⁰⁸ Vgl. Bundesgerichtsurteil 2C_270/2012 vom 1. Dezember 2012 (Kt. Solothurn), insbesondere E. 2.3; vgl. zur detaillierten Prüfung des massgebenden registerrechtlichen Lebensmittelpunktes auch bereits die Eventualerwägung des Bundesgerichts im Urteil 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012 (Kt. Zürich), E. 3 (publiziert in ZBl 2012, S. 543 ff.).

Rechtsprechung nun auch im Registerrecht erforderliche Gesamtwürdigung der gegebenen tatsächlichen Umstände nicht erreicht werden.²⁰⁹

Soweit es *nicht zum Streitfall kommt*, bleibt es m.E. grundsätzlich den zuständigen Einwohnerdienststellen überlassen, wieweit sie die Überprüfung des massgebenden Lebensmittelpunktes treiben wollen, doch sind wohl minimale Nachfragen bzw. Überprüfungen insbesondere bezüglich Lebensform (Ehe, registrierte Partnerschaft, Konkubinat, Wohngemeinschaft) und allenfalls bezüglich Mitgliedschaft in Vereinen und Behörden, Verbindungen zum Familienwohnsitz und zur Arbeitsstelle nötig.²¹⁰ Hinsichtlich dieser Fragen dürfte denn auch ein gewisser *kantonaler bzw. kommunaler (Autonomie-)Spielraum im technisch-administrativen Bereich* vorliegen, von welchem das Bundesgericht in seinen Leitentscheiden zum neuen Registerrecht spricht.²¹¹ Abgesehen von strittigen Fällen dürfte bei den neuen Anforderungen gegenüber der langjährigen Praxis im Übrigen nur ein gradueller Unterschied bestehen, da schon bisher eine offenkundige Verlegung des Lebensmittelpunkts an den neuen Ort vorbehalten blieb.²¹²

Frage 2: *Wie ist mit einem Aufenthalt zu einem Sonderzweck (z.B. bei einem begleiteten Wohnen) umzugehen? Was passiert mit der melderechtlichen Niederlassung einer Person, die sich zu einem Sonderzweck (z.B. Gefängnis, Heim) an einem Ort aufhält und deren Ehepartner die Niederlassung wechselt?*

Für den *zivilrechtlichen Wohnsitz*, der ebenfalls vom Lebensmittelpunkt bzw. dem Ort ausgeht, wo sich eine Person mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält, hält Art.

²⁰⁹ Vgl. dazu oben bei Fn. 205.

²¹⁰ Vgl. dazu die Hinweise in der Arbeitshilfe AuN/Bern, S. 12; vgl. auch Bericht Rütimann, S. 2, zur *generellen Prüfungspflicht* und *Ausnahmen* (keine Prüfung ist erforderlich, wenn die Wohnung am bisherigen Wohnort definitiv aufgegeben wird und keine weiteren Aufenthaltsorte bestehen bzw. der Meldepflichtige mit der ganzen Familie in die neue Gemeinde umzieht).

²¹¹ Vgl. dazu namentlich Urteil 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012 (Kt. Zürich), E. 2.3.2 (publiziert in ZBl 2012, S. 543 ff.).

²¹² Vgl. die oben Fn. 200 ff. angegebenen Literatur- und Rechtsprechungszitate zur früheren Rechtslage.

23 Abs. 1 ZGB ausdrücklich fest, der Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung oder die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs- oder Pflegeeinrichtung, einem Spital oder einer Strafanstalt begründe für sich allein keinen Wohnsitz. Dazu wird in Lehre und Rechtsprechung ausgeführt, der *freiwillige Aufenthalt* zum Zweck der Ausbildung begründe – wie auch der freiwillige Aufenthalt in einer Erziehungs-, Pflegeeinrichtung oder einem Spital – für sich allein noch keinen Wohnsitz, da der Aufenthalt einem *Sonderzweck* diene und nicht den (umfassenden) Lebensmittelpunkt bilde. Bei *unfreiwilligem Aufenthalt* in einer Erziehungs- oder Pflegeeinrichtung, einem Spital oder einer Strafanstalt bestehe dort zwar ein Lebensmittelpunkt, doch *fehle* es an der *Absicht dauernden Verbleibens*. Falle der behördliche Zwang weg, könne am bisherigen Anstaltsort aber ein freiwilliger Wohnsitz begründet werden.²¹³ Auch bei freiwilligem Aufenthalt in eine Wohn- oder Pflegeeinrichtung könne allenfalls eine Wohnsitzbegründung angenommen werden, wenn eine urteilsfähige volljährige Person freiwillig und mit der Absicht dauernden Verbleibens in ein Alters- oder Pflegeheim eintrete, zumal *Art. 23 Abs. 1 zweiter Halbsatz ZGB* lediglich eine *widerlegbare Vermutung* enthalte. Selbst hinsichtlich des zivilrechtlichen Wohnsitzes könne in einem solchen Fall also nicht einfach nach *Art. 24 ZGB* ein fiktiver fortgesetzter Wohnsitz am Herkunftsort angenommen werden; sei dagegen keine Wohnsitznahme beabsichtigt und verliere die Person danach ihre Urteilsfähigkeit, bleibe es nach der genannten Bestimmung zivilrechtlich beim bisherigen Wohnsitz.²¹⁴ Im Übrigen führe auch ein *langdauernder Aufenthalt in einer Pflegeeinrichtung* nicht dazu, dass dort der Lebensmittelpunkt angenommen werden müsse; vielmehr könnten die Beziehungen zum Herkunftsort weiterhin überwiegen.²¹⁵

Lehre und Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Wohnsitz bei einem Aufenthalt zu Sonderzwecken (Ausbildung, Erziehung, Pflege- und Spitalbehandlung, Straf- und Massnahmenvollzug) können grundsätzlich auch für die *registerrechtliche*

²¹³ Vgl. dazu Breitschmid, CH-Komm. ZGB, Art. 23 Rz. 8a mit Hinweis auf BGE 134 V 236 ff. E. 2.1.

²¹⁴ Vgl. dazu Breitschmid, CH-Komm. ZGB, Art. 23 Rz. 8b und 8c mit Hinweis u.a. auf BGE 135 III 49 ff. E. 6.2 und 108 V 22 ff., E. 3.

²¹⁵ Vgl. dazu Breitschmid, CH-Komm. ZGB, Art. 23 Rz. 8c mit Hinweis auf BGE 131 V 59 ff., E. 6.

Bestimmung von Niederlassung bzw. Aufenthalt herbeigezogen werden, da in diesem Bereich ebenfalls vom Lebensmittelpunkt bzw. der Absicht des dauernden Verbleibens am betreffenden Ort und den effektiven tatsächlichen Verhältnissen auszugehen ist; es entfällt lediglich der fortgesetzte fiktive Wohnsitz bzw. Hauptwohnsitz nach Art. 24 ZGB. Ein registerrechtlicher *Hauptwohnsitz* in einer *Sonderzweckanstalt*, namentlich in einer Wohn- oder Pflegeeinrichtung, ist somit grundsätzlich nur dann anzunehmen, wenn es sich um einen *freiwilligen, selbstgewählten Aufenthalt* handelt, und die *Absicht des dauernden Verbleibs* besteht bzw. auch nach aussen sichtbar wird. In den andern Fällen liegt allenfalls ein blosser *Nebenwohnsitz* bzw. *Aufenthalt* vor, wenn die zeitlichen Anforderungen nach Art. 3 lit. c RHG erfüllt sind (Aufenthalt von mindestens drei Monaten pro Jahr). Bei freiwilligem und längerdauerndem Aufenthalt in den erwähnten Einrichtungen besteht grundsätzlich auch eine individuelle Meldepflicht bei der zuständigen Einwohnerkontrolle; bei bloss vorübergehendem bzw. nicht freiwilligem Aufenthalt in den erwähnten Einrichtungen sehen die Kantone zum Teil ein blosses Meldung an das Bundesamt für Statistik vor (keine Meldung an die Einwohnerdienste), welche direkt von den betreffenden Kollektivhaushalten gemacht werden.²¹⁶ Insoweit kann von einem *bloss statistischen Aufenthalt* der betreffenden Personen gesprochen werden. Diese vom Wortlaut von Art. 9 RHV abweichende Praxis für Personen in Kollektivhaushalten ist vom Bundesamt für Statistik ausdrücklich genehmigt worden, zumal die Pflicht zur Aufnahme auch dieser Personen im Einwohnerregister kaum praktikabel wäre.²¹⁷

Bei gewissen Formen des Aufenthalts zu Sonderzwecken stellen sich besondere Fragen. So handelt es sich bei *Heimen zu Therapiezwecken* oder bei *begleitetem Wohnen* ebenfalls um Aufenthalte zu Sonderzwecken, was grundsätzlich einen Nebenwohnsitz begründet. Wenn das Wohnen aber unabhängig von der Therapie zeitlich unbefristet ist und nicht aufgegeben wird bzw. aufgegeben werden muss, kann

²¹⁶ Vgl. z.B. die §§ 3 und 4 der RMV/AG und dazu Handbuch Einwohnerdienste/Aargau, Ziff. 2.3.5 und 5.4.4.

²¹⁷ Vgl. dazu BFS-Guidelines KHH-PHH, insbesondere Ziff. 7 Seite 6.

ein Hauptwohnsitz gegeben sein, sofern nicht weiterhin überwiegende Beziehungen zu einem anderen Ort (z.B. Familienort) bestehen.²¹⁸

Besondere Fragen stellen sich auch beim *Altersheim-Aufenthalt*. In der Regel geben Altersheim-Pensionärinnen und –Pensionäre ihre bisherige Wohnung auf und begründen damit einen neuen Hauptwohnsitz am Ort des Altersheims. In den Gemeinden wird dies teilweise jedoch nicht akzeptiert, weil unterschiedliche Heim-Tarife für Einheimische und Auswärtige bestehen und die Gemeinden überdies befürchten, allenfalls unterstützungspflichtig zu werden. Zum Teil wird daher nur eine Aufenthaltsregistrierung vorgenommen. Dies ist aber unzulässig, weil damit die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV) verletzt wird. Ohnehin sind die registerrechtlichen Meldeverhältnisse für die Bestimmung der Unterstützungszuständigkeit nicht allein massgebend und bei der Tarifgestaltung können die Gemeinden durchaus berücksichtigen, ob es sich um Einheimische oder Neuzuzüger handelt.²¹⁹ Entscheidend bei der Qualifikation des Aufenthalts in einem Altersheim ist nach dem Gesagten, ob ein *freiwilliger Eintritt mit der Absicht des dauernden Verbleibs* im Heim erfolgt, oder ob eine Einweisung durch Dritte vorgenommen wird (unabhängig vom eigenen Willen des Betroffenen oder mangels Urteilsfähigkeit). In ersterem Fall liegt registerrechtlich die Begründung eines Hauptwohnsitzes vor, in letzterem Fall nur ein Nebenwohnsitz bzw. ein Aufenthalt vor. Für eine Abgrenzung müssen die Umstände des konkreten Falles beurteilt werden, wobei auch dem *Grad der Pflegebedürftigkeit* (BESA-Stufen) eine Rolle zukommt; Pflegebedürftigkeit allein schliesst jedoch einen freiwilligen Eintritt bzw. die Absicht der Begründung eines neuen Hauptwohnsitzes nicht aus.²²⁰

²¹⁸ So zutreffend Handbuch Einwohnerdienste/Aargau, Ziff. 5.4.4 (mit der Einschränkung, dass die Beziehungen zum Familienort überwiegen können; vgl. dazu oben bei Fn. .215.

²¹⁹ So zutreffend Handbuch Einwohnerdienste/Aargau, Ziff. 5.4.5, Absätze 1 und 2; zum Unterstützungswohnsitz vgl. auch SKOS, *Örtliche Zuständigkeit in der Sozialhilfe (Wegleitung)*, Bern 2017 und Sozialhilfe-Handbuch des Kantons Zürich, Ziff. 3.2.10 (polizeiliche Anmeldung als blosse Vermutung der Wohnsitzbegründung; besondere Regeln des ZUG).

²²⁰ Vgl. dazu auch zutreffend Handbuch Einwohnerdienste/Aargau, Ziff. 5.4.5, Absatz 3.

Schliesslich stellt sich noch die Frage, was melderechtlich mit der *Niederlassung* einer *Person* zu geschehen hat, die sich klarerweise bloss zu einem *Sonderzweck* in einer Anstalt (z.B. in einem Gefängnis oder einem Heim) befindet, dort also höchstens einen Nebenwohnsitz hat, wenn der Ehepartner die Niederlassung wechselt. Es stellt sich dann die Frage, ob damit auch für die zur Zeit in der betreffenden Anstalt untergebrachten Person der *Hauptwohnsitz an den neuen Ort wechselt*. Dies ist grundsätzlich zu bejahen, sofern die bisherige Wohnung aufgegeben wird und geplant ist, dass auch die zur Zeit untergebrachte Person danach an diesen neuen Ort ziehen wird. Auch zivilrechtlich bestimmt sich zwar der Lebensmittelpunkt für jeden Ehepartner separat, doch begründet der gemeinsame Haushalt in Gestalt der ehelichen Wohnung den gemeinsamen Lebensmittelpunkt und damit auch den Wohnsitz.²²¹ Sofern nicht Anzeichen bestehen, dass die Ehegatten sich trennen werden, sollte somit auch die vorübergehend in einer Anstalt untergebrachte Person am neuen ehelichen Wohnort mit dem Hauptwohnsitz gemeldet und eingetragen werden. Damit wird auch ein nur noch fiktiv bestehender Hauptwohnsitz vermieden und es kommen so sofort die neuen tatsächlichen Verhältnisse zum Ausdruck.

Frage 3: *Wie sieht die aktuelle Regelung bezüglich Niederlassung und Aufenthalt von Schweizer Personen im internationalen Verhältnis aus? (vgl. unterschiedliche kantonale Regeln; Sonderfall Liechtenstein). Abgrenzung zu ausländischen Staatsangehörigen (Grenzgänger im Rahmen des FZA)*

Mit der *gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung* hin zu mobileren Arbeits-, Niederlassungs- und Aufenthaltsverhältnissen (europäischer Binnenmarkt mit Personenfreizügigkeit; globalisierte Wirtschaft und Gesellschaft) stellen sich *vermehrt* und *teils auch neuartige Fragen* bezüglich der Feststellung von Aufenthalt und Niederlassung *im internationalen Verhältnis*, sowohl bei Schweizer Bürgerinnen und

²²¹ Vgl. dazu *Breitschmid*, CH-Komm. ZGB, Art. 23 Rz. 4 mit Hinweisen.

Bürgern als auch bei Ausländerinnen und Ausländern. Bei der Beantwortung dieser Fragen müssen heute neu grundsätzlich ebenfalls die Regeln des durch das RHG *vereinheitlichten Registerrechts* beachtet werden. Von Bedeutung ist hierbei allerdings, dass trotz der heute bestehenden Freizügigkeitsregelungen und der zugehörigen Rechtsvorschriften zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die *Feststellung der tatsächlichen Verhältnisse und Umstände* im internationalen Verhältnis weiterhin deutlich schwieriger ist als im innerschweizerischen Verhältnis,²²² weshalb kantonale Gesetzgebung und Praxis dazu tendieren, möglichst einfache und klare Kriterien für die Handhabung des polizeilichen Meldewesens in solchen internationalen Verhältnissen zu finden.²²³ Hier soll kurz darauf eingegangen werden, inwieweit dies aufgrund des bestehenden Rechts heute möglich und zulässig ist.

Als erstes ist der *Wegzug ins Ausland* zu behandeln. Nach den hier zugrunde gelegten Empfehlungen des Kantons Aargau²²⁴ kann bei einem Aufenthalt im Ausland von *maximal sechs Monaten* die *Anmeldung bzw. der Hauptwohnsitz* in der Meldegemeinde *beibehalten* werden. Bei Logisaufgabe ist allenfalls eine Amtsadresse (Sammelhaushalt) zu erstellen und für amtliche Zustellungen muss eine Kontaktadresse bei Familienangehörigen, Verwandten oder Bekannten angegeben werden. Andere Kantone verzichten hierauf und überlassen es der betroffenen Person, für eine solche Kontaktadresse zu sorgen.²²⁵ Bei *Wiederzuzug* innert sechs Monaten kann die Abmeldung zum Teil (z.B. im Kanton Aargau) annulliert werden; in andern Kantonen (z.B. Kanton Zürich) gilt dies als *Wiederzuzug*. Bei *länger als sechs Monate dauerndem Auslandsaufenthalt* und Logisaufgabe (oder Untervermietung) ist jedenfalls eine Abmeldung vorzunehmen. Ein formelle Anmeldung darf in einem solchen Fall auch nicht aus Versicherungsgründen (Krankenkasse) aufrecht erhalten werden. Bei

²²² Vgl. zum Fehlen eigentlicher Einwohnerkontrollbehörden in vielen Ländern die Hinweise oben bei Fn. 92.

²²³ Vgl. dazu namentlich Handbuch Einwohnerdienste/Aargau, Ziff. 2.3.5.27 und 5.4.9 und 5.4.10; zur besonderen Regelung des Kantons Zürich und anderer Kantone nachfolgend bei Fn. 226 ff.

²²⁴ Vgl. Handbuch Einwohnerdienste/Aargau, Ziff. 5.4.10. und zu den Wegzugsformalitäten auch Ziff. 2.3.5.27.

²²⁵ Ist im Nachhinein strittig, ob eine Abmeldung erfolgt ist, muss allenfalls in einem nachlaufenden Verfahren geklärt werden, ob die betreffende Person in der fraglichen Zeit in der Schweiz den Hauptwohnsitz hatte oder nicht; vgl. dazu Bundesgerichtsurteil 2C_341/2916 vom 3. Oktober 2016 (Kt. Genf).

einem zum vorneherein *befristeten Aufenthalt* im Ausland (z.B. Studienaufenthalt; Arbeitseinsatz im Ausland, Urlaub, Reise) bis zu einem Jahr kann eine Ausnahme von der Abmeldepflicht gemacht werden, wenn die meldepflichtige Person ihre Wohngelegenheit in der Gemeinde beibehält. Diese *Praxisrichtlinien* für die *Beibehaltung der Niederlassung* in der Schweiz bei einer *zeitlich begrenzten Auslandabwesenheit* verbunden mit der auch gegen aussen dokumentierten Rückkehrabsicht (Wohngelegenheit vorhanden) erscheinen mit dem vereinheitlichten registerrechtlichen Begriff der Niederlassung bzw. des Hauptwohnsitzes *vereinbar*, zumal es sich gut vertreten lässt, dass der Lebensmittelpunkt in diesen Fällen weiterhin in der Schweiz liegt.

Besondere Fragen stellen sich dagegen, wenn die wegziehende Person *sporadisch in die Schweiz zum Wohnen zurückkehrt (Zweitwohnsitz)* und die jeweilige Anwesenheit drei Monate pro Kalenderjahr übersteigt. Nach den Empfehlungen des Kantons Aargau kann in solchen Fällen keine Abmeldung ins Ausland vorgenommen werden. Die Anmeldung in der Schweiz (Hauptwohnsitz) soll in einem solchen Fall bestehen bleiben, zumal sich diese Person im Ausland trotzdem ebenfalls anmelden kann (*Doppelwohnsitz Schweiz/Ausland*).²²⁶ Diese Aussage im Handbuch Einwohnerdienste/Aargau basiert auf der ausdrücklichen Regelung in § 4 RMG/AG, wonach schweizerische Staatsangehörige Niederlassung in der Hauptwohnsitzgemeinde und Aufenthalt in der Nebenwohnsitzgemeinde haben (Abs. 2), während der Aufenthaltsstatus der ausländischen Staatsangehörigen sich nach den Bestimmungen des Ausländerrechts richtet (Abs. 3).²²⁷ Ähnlich bestimmt § 5 Abs. 2 ErG/TG, einen Nebenwohnsitz könne nur begründen, wer einen schweizerischen Hauptwohnsitz habe, wobei §6 ErG/TG freilich für ausländische Staatsangehörige einen Vorbehalt zugunsten des Ausländerrechts enthält.²²⁸ Auch im Kanton Zürich und in den meisten anderen Kantonen bestand schon im früheren Recht die Praxis, dass –

²²⁶ Vgl. Handbuch Einwohnerdienste/Aargau, Ziff. 2.3.5.27, S. 47.

²²⁷ Vgl. zu den Aargauer Rechtsgrundlagen auch oben Fn. 116.

²²⁸ Vgl. zu den Thurgauer Rechtsgrundlagen auch oben Fn. 116.

jedenfalls für schweizerische Staatsangehörige – ein blosser Aufenthalt (Nebenwohnsitz) in einer Schweizer Gemeinde stets die Niederlassung in einer anderen Schweizer Gemeinde voraussetzt, dass also eine Niederlassung in der Schweiz zwingend erforderlich ist.²²⁹ Bei der Schaffung der neuen Gesetzesgrundlage im Kanton Zürich (MERG/ZH) wurde auf eine entsprechende Bestimmung jedoch verzichtet, wobei darauf hingewiesen wurde, dass bereits das bisherige Rechte keine entsprechende ausdrücklich Regelung vorgesehen habe und nicht ausgeschlossen werden könne, dass im Ausland wohnhafte („niedergelassene“) Personen aufgrund von überkantonalem (Staatsvertrags-)Recht in der Schweiz statt einer Niederlassung nur einen Aufenthalt begründen könnten.²³⁰ Im Ausführungsrecht, nämlich in § 5 MERV/ZH, welcher Erlass aber erst seit dem 1. Juni 2018 in Kraft steht, wurde dann aber folgende Bestimmung aufgenommen: „Der Aufenthalt von Schweizer Staatsangehörigen setzt eine Niederlassung in einer Schweizer voraus“. Begründet wurde dies damit, in der meldepolizeilichen Praxis könne die Niederlassung von Schweizerinnen und Schweizern in den Kantonen der Schweiz jederzeit einwandfrei überprüft werden. Mit der gesellschaftlichen Entwicklung zu mobileren Niederlassungs- und Aufenthaltsverhältnissen werde vermehrt Wohnsitz im Ausland und gleichzeitiger Aufenthalt in einem Kanton der Schweiz begehrt. Die tatsächlichen Verhältnisse und Umstände solcher Fälle liessen sich ausserhalb grenznaher Regionen nur ungenügend beurteilen. Für solche Fälle solle weiterhin die gefestigte meldepolizeiliche Fiktion greifen, dass eine Meldung zum Aufenthalt im Kanton Zürich eine Meldung zur Niederlassung in einer Gemeinde der Schweiz bedürfe. Damit werde eine bestehende Regelungslücke geschlossen und für solche Fälle in der Schweiz im Sinne der Rechtssicherheit ein eindeutiger Anknüpfungspunkt geschaffen.²³¹

Es stellt sich somit die Frage, ob es rechtlich zulässig ist, für schweizerische Staatsangehörige die Möglichkeit auszuschliessen, Hauptwohnsitz im Ausland und

²²⁹ Vgl. dazu Erläuternder Bericht E-MERV/ZH, S. 6 (zu § 7 E-MERV/ZH).

²³⁰ Vgl. dazu Vernehmlassungsvorlage MERG/ZH, S. 8.

²³¹ Vgl. Erläuternder Bericht E-MERV/ZH, S. 6 zum heutigen § 5 MERV/ZH.

Nebenwohnsitz in der Schweiz zu haben. Hierbei ist zunächst festzuhalten, dass sich weder im Wortlaut noch in den Materialien zum RHG eine Grundlage für eine solche Unterscheidung ergibt.²³² Auch aus der Tatsache, dass das RHG nur das Registerwesen in der Schweiz regelt bzw. regeln kann, lässt sich nicht schliessen, dass die dort vorgesehenen Begriffe der Niederlassung und des Aufenthalts nur geltenden sollen, wenn beide Anknüpfungspunkte in der Schweiz liegen, zumal dies bei ausländischen Staatsangehörigen auch nicht der Fall ist (vgl. nachfolgend) und das RHG ausdrücklich bezweckt, die erfassten Personenkreise aktuell, richtig und vollständig zu erfassen.²³³ Das *Zürcher Verwaltungsgericht* hat denn auch in einem relativ neuen Entscheid festgehalten, dass nicht nur ausländische Grenzgänger, sondern allenfalls auch schweizerische Staatsangehörige das Meldeverhältnis 3 (Person in der Gemeinde gemeldet, aber kein Hauptwohnsitz in der Schweiz) gemäss dem für die Rechtsanwendung massgebenden Merkmalskatalog beanspruchen können, wenn sich ergibt, dass ihre Niederlassung bzw. ihr Hauptwohnsitz im Ausland liegt. Eine entsprechende Möglichkeit erscheine aufgrund der vereinheitlichten Begriffe „Niederlassung“ (Hauptwohnsitz) bzw. „Aufenthalt“ (Nebenwohnsitz) nicht ausgeschlossen, sondern durchaus zulässig, zumal sich weder aus dem Bundesrecht noch aus dem kantonalen Gesetzesrecht eine entsprechende Einschränkung ergebe. Vielmehr ergebe sich aus den Ausführungshilfsmitteln des Bundes (BFS-Katalog) und den Materialien zum MERG/ZH, dass ein Nebenwohnsitz auch bei Hauptwohnsitz im Ausland möglich sein müsse. Da die dem Gericht vorliegenden Akten zur abschliessenden Beurteilung der Wohnsitzfrage aber nicht ausreichten, wies es die Sache zur Neuurteilung i.S. der Erwägungen an die Gemeinde zurück.²³⁴ Dieser Entscheid ist rechtskräftig geworden, wobei allerdings darauf hinzuweisen ist, dass die betroffene Gemeinde (und möglicherweise auch der Kanton) diesen Entscheid nicht ans Bundesgericht weiterziehen konnte.²³⁵

²³² Vgl. Art. 3 lit. b und c RHG und dazu Botschaft RHG, S. 457.

²³³ Vgl. dazu auch Art. 1, Art. 2 Abs. 2 lit. a, Art. 3 lit. b und c sowie Art. 5 RHG und dazu vorne Ziff. I/B/1.

²³⁴ Vgl. Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2016.00195 vom 24. August 2016, E. 4.3.3 und 4.3.4; vgl. dazu auch oben bei Fn. 88 ff.

²³⁵ Vgl. dazu oben bei Fn. 94.

Die Ausführungen des Zürcher Verwaltungsgerichts haben einiges für sich. Abgesehen von den vom Gericht aufgrund der bestehenden Vorschriften und der Materialien vorgebrachten Argumenten für die Zulassung eines Nebenwohnsitzes in der Schweiz auch bei Auslandschweizerinnen und -schweizer würde ein anderes Ergebnis auch eine Schlechterbehandlung der Schweizer Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Ausländerinnen und Ausländern bedeuten,²³⁶ wobei nicht ohne Weiteres zu sehen ist, wie sich eine solche Ungleichbehandlung sachlich rechtfertigen liess. Bloss praktische Schwierigkeiten bei der Feststellung der massgebenden tatsächlichen Verhältnisse bzw. der Vorteil eines klaren Anknüpfungspunktes in der Schweiz, wie diese beim erst nach dem Verwaltungsgerichtsentscheid geschaffenen § 5 MERV/ZH ins Feld geführt wurden, vermögen dies nicht ohne Weiteres zu begründen. Es trifft zwar zu, dass im Ausland oft keine Personenmelderegister bestehen,²³⁷ doch müssen sich schweizerische Staatsangehörige, welche keinen Wohnsitz in der Schweiz haben, heute obligatorisch bei der zuständigen Vertretung der Schweiz zur Eintragung ins *Auslandschweizerregister* anmelden, was Voraussetzung für die Ausübung der Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und -schweizer (namentlich auch des Stimm- und Wahlrechts) ist.²³⁸ Die entsprechenden Angaben werden den betroffenen Einwohnerkontrollbehörden zwar nicht automatisch gemeldet, doch können diese – ebenso wie weitere sachdienliche Beweismittel (z.B. eine ausländische Aufenthaltsgenehmigung) – im konkreten Fall beigezogen werden.²³⁹ Diese Unterlagen sowie die Feststellungen am beanspruchten Aufenthaltsort sollten grundsätzlich genügen, um Falscheintragungen und Missbräuche zu verhindern, wobei auch hier darauf hinzuweisen ist, dass die registerrechtliche Bestimmung von Haupt-

²³⁶ Vgl. zur Rechtslage bei Ausländerinnen und Ausländern nachfolgend bei Fn. 245 ff.

²³⁷ Vgl. dazu oben bei Fn. 30 und den Überblick über die im Ausland bestehenden Systeme in der Botschaft des Bundesrates vom 29. November 2006 zum Volkszählungsgesetz, BBl 2007, S. 53 ff., S. 98 f.

²³⁸ Vgl. Art. 11 ff. ASG und dazu den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Januar 2014 (BBl 2014, S. 1915 ff., insbesondere S. 1934 ff. sowie die Stellungnahme des Bundesrates vom 7. März 2014 (BBl 2014, S. 2617 ff., insbesondere S. 2620 f.); zum Auslandschweizerregister und zum Anmeldeverfahren auch die Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizerverordnung; V-ASG; SR 195.11).

²³⁹ Vgl. Art. 12 Abs. 4 und Art. 13 Abs. 3 ASG.

bzw. Nebenwohnsitz für die Bestimmung wichtiger Rechtsdomizile, namentlich für den zivil- und den steuerrechtlichen Wohnsitz, ohnehin nicht bzw. nicht allein massgebend ist.²⁴⁰ Hinzuweisen ist auch darauf, dass es im Verhältnis zum *Fürstentum Liechtenstein* früher möglich war, dass ein schweizerischer Staatsangehöriger im Fürstentum Hauptwohnsitz und in der Schweiz einen Nebenwohnsitz hatte (z.B. als Grenzgänger).²⁴¹ Dies ist heute aufgrund des bestehenden Rahmenvertrages zwischen den beiden Staaten grundsätzlich nicht mehr möglich bzw. ausdrücklich ausgeschlossen, doch kann daraus bzw. aus dieser staatsvertraglichen Sonderregel für das Verhältnis zu andern Staaten m.E. nichts abgeleitet werden.²⁴² Gegen die Zulassung eines blossen Nebenwohnsitzes in der Schweiz für schweizerische Staatsangehörige spricht allerdings, dass die inländische Gesetzgebung in verschiedener Hinsicht nicht auf eine solche Konstellation ausgerichtet ist. So gehen etwa das Auslandschweizergesetz und das Krankenversicherungsgesetz bei einem Wegzug aus der Schweiz von einer vollständigen Abmeldung in der Schweiz aus.²⁴³

Eine umfassende Überprüfung der heiklen Streitfrage steht somit noch aus. Es wird abzuwarten sein, wie Lehre und Rechtsprechung auf den Erlass von § 5 MERV/ZH und auf ähnliche Bestimmungen in anderen Kantonen reagieren und es bleibt zu hoffen, dass eine höchstrichterliche Klärung durch das Bundesgericht erfolgen kann.²⁴⁴ Für eine Einschränkung der gesetzlichen Regelungen auf Bundesstufe und im kantonalen Einführungsgesetz (MERG/ZH) dürfte eine blossе Verordnungsbestimmung aber

²⁴⁰ Vgl. dazu vorne bei Fn. 35 ff..

²⁴¹ Vgl. dazu Handbuch Einwohnerdienste/Aargau, Ziff. 5.4.9 und Auskunft von *Franz Behrens* vom 26. März 2019.

²⁴² Vgl. dazu Art. 8 des seit dem 19. Dezember 2011 vollständig in Kraft stehenden Rahmenvertrags zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum vom 3. Dezember 2008 (SR 0.360.514.2) und dazu die Botschaft des Bundesrates vom 18. Februar 2009 (BBl 2009 S. 1463 ff., insbesondere S. 1473).

²⁴³ Art. 11 Abs. 1 lit. a und Art. 14 Abs. 1 lit. a ASG (vgl. für das Stimmrecht auch Art. 18 ASG); Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10). Vgl. überdies die weiteren Hinweise in der auf der Homepage des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) abrufbare Broschüre „Themen ABC – Auslandsaufenthalt/Auswanderung“.

²⁴⁴ Z.B. auf Beschwerde eines Gesuchstellers hin gegen einen negativen Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts; zur einer Weiterzugsmöglichkeit durch Gemeinde oder Kanton bei einem positiven Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts auch oben Fn... 96.

jedenfalls nicht genügen, zumal hierfür eine gesetzliche Ermächtigung fehlt. Allenfalls wäre auch eine Klärung der Streitfrage im RHG wünschenswert, zumal die Beantwortung dieser Frage – wie erwähnt – auch Auswirkungen auf die übrige Gesetzgebung haben kann.

Für *Ausländerinnen und Ausländer* gelten für die Bestimmung von Hauptwohnsitz und Nebenwohnsitz im internationalen Verhältnis mit Bezug auf die Schweiz im Prinzip die gleichen Grundsätze, wie sie landesintern gelten.²⁴⁵ *Personen aus EU/EFTA-Staaten*, welche sich aufgrund des Freizügigkeitsabkommens in der Schweiz aufhalten,²⁴⁶ können sich wie schweizerische Staatsangehörige in jeder Gemeinde der Schweiz niederlassen (Hauptwohnsitz) bzw. aufhalten (Nebenwohnsitz).²⁴⁷ *Staatsbürger aus Drittstaaten* dagegen benötigen für die Wohnsitznahme an einem zusätzlichen Aufenthaltsort in einem anderen Kanton (Nebenwohnsitz), nicht dagegen im gleichen Kanton, noch eine Bewilligung des betreffenden kantonalen Migrationsamtes.²⁴⁸

Bei *Grenzgängern* ist zu unterscheiden: arbeiten sie regelmässig in der Schweiz, kehren nach der Arbeit aber an ihren Wohnsitz im Ausland zurück, müssen sie im Einwohnerregister nicht eingetragen werden. Logieren sie dagegen während der Woche in einer schweizerischen Gemeinde, kehren aber mindestens einmal wöchentlich an ihren ausländischen Wohnsitz zurück, sind die in der betreffenden Gemeinde mit einem Nebenwohnsitz einzutragen.²⁴⁹

²⁴⁵ Vgl. dazu im Einzelnen BFS-Katalog 2014, S. 38 und dazu auch oben Ziff. II/2 und 3. Vgl. zu den Bewilligungsarten und zu den ausländerrechtlichen Melde- und Bewilligungsverfahren bei *EU/EFTA-Staatsangehörigen* Art. 4 ff. der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs vom 22. Mai 2002 (VEP; SR 142.203); für *Drittstaatsangehörige* Art. 10 ff. AIG und Art. 5 ff. VZAE.

²⁴⁶ Vgl. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA; SR 0.142.112.681), insbesondere Art. 4 und Anhang I Art. 2 Abs. 1. Für Grenzgänger wird verlangt, dass diese mindestens einmal in der Woche an den Wohnort zurückkehren (vgl. Anhang I, Art. 7 und Art. 13).

²⁴⁷ Vgl. Art. 4 Abs. 2 ff. VEP und BFS-Katalog 2014, S. 38.

²⁴⁸ Vgl. Art. 37 Abs. 1 AIG und Art. 66 ff. VZAE.

²⁴⁹ Vgl. für EU/EFTA-Staatsangehörige ausdrücklich Art. 9 Abs. 4 VEP.

Frage 4: *Wie bestimmt sich die Niederlassung von Kindern, die der gemeinsamen elterlichen Sorge bei alternierender Obhut unterstellt sind, bei einem Wohnsitzwechsel der Eltern?*

Zivilrechtlich gilt seit der *Revision des Kindesrechts* im Jahr 1984 (in Kraft seit 1988) nach Art. 25 ZGB als *Wohnsitz eines Kindes unter elterlicher Gewalt* (heute: unter *elterlicher Sorge*) der Wohnsitz der Eltern oder, wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, der Wohnsitz des Elternteils, unter dessen Obhut das Kind steht; in den übrigen Fällen gilt sein *Aufenthaltort* als Wohnsitz (Abs. 1). *Bevormundete Kinder* haben ihren zivilrechtlichen Wohnsitz heute am Sitz der Kindesschutzbehörde (Abs. 2). Das ZGB geht somit für Minderjährige grundsätzlich von einem *abgeleiteten Wohnsitz* aus, wobei – je nach Zuteilung der elterlichen Sorge – der Wohnsitz der Eltern oder eines Elternteils bzw. bei bevormundeten Kinder der Sitz der Kindesschutzbehörde massgebend ist.²⁵⁰ Seit der *Neuregelung der elterlichen Sorge* im Jahr 2013 (Inkrafttreten am 1. Juli 2014) entspricht der Begriff der Obhut der sogenannten *faktischen Obhut*. Wurde die Obhut keinem Elternteil zugeteilt, stellt sich die Frage, wie sich der Wohnsitz des Kindes bei getrennt lebenden Eltern ableiten lässt, wenn lediglich Betreuungsanteile geregelt sind. Die KOKES (Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz) empfiehlt aus Praktikabilitätsgründen, den Wohnsitz des Kindes in einem solchen Fall am *Ort des hauptsächlich betreuenden Elternteils* anzuknüpfen, sofern ein asymmetrisches Betreuungsmodell gewählt wird. *Bei gleich grossen Betreuungsanteilen* ist der *Wohnsitz des Kindes* nach Auffassung der KOKES *wählbar* und sollte von den Eltern oder derjenigen Instanz, welche das Betreuungsmodell anordnet, festgelegt werden.²⁵¹

²⁵⁰ Vgl. dazu auch *Breitschmid*, CH-Komm. ZGB, Art. 25 Rz. 1 f.

²⁵¹ Vgl. dazu die auf der KOKES-Homepage abrufbare Empfehlung vom 13. Juni 2014, Ziff. 6.3.

Von Bedeutung sein kann hierbei insbesondere auch, an welchem Aufenthaltsort das Kind zur Schule geht (*gewählter Schulort*).²⁵²

Zur Frage, wie sich die *melderechtliche Niederlassung* bzw. der *Hauptwohnsitz von Minderjährigen* bestimmt, finden sich im RHG und dessen Umsetzungsakten (RHV; BFS-Katalog 2014) und in der Regel auch in den kantonalen Gesetzen und Verordnungen keine ausdrücklichen Hinweise. Auszugehen ist wiederum davon, dass registerrechtlich die effektiv bestehenden tatsächlichen Anwesenheitsverhältnisse erfasst werden sollen. Es kann daher nicht einfach vom abgeleiteten Wohnsitz Minderjähriger nach Art. 25 ZGB ausgegangen werden.²⁵³ Erforderlich ist vielmehr auch für *unmündige Kinder* eine *Anmeldung bei der zuständigen Einwohnerkontrolle*. Von Bedeutung ist hierbei zunächst, dass bei *Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge* jeder Elternteil zur Vertretung des Kindes befugt ist und gutgläubige Dritte grundsätzlich davon ausgehen dürfen, dass jeder Elternteil im Einvernehmen mit dem andern handelt (vgl. dazu auch Art. 404 Abs. 1 und 2 ZGB). Die *elterliche Sorge* schliesst sodann gemäss Art. 301a ZGB das Recht ein, den *Aufenthaltsort des Kindes zu bestimmen* (Abs. 1). Üben die nicht bzw. nicht mehr zusammenlebenden Eltern die elterliche Sorge gemeinsam aus und will ein Elternteil den Aufenthaltsort des Kindes wechseln, bedarf dies der Zustimmung des andern Elternteils oder der Entscheidung des Gerichts oder der Kindesschutzbehörde, wenn der neue Aufenthaltsort im Ausland liegt oder die elterliche Sorge und den persönlichen Verkehr erschwert (Abs. 2). Übt ein Elternteil die elterliche Sorge allein aus und will er den Aufenthaltsort des Kindes wechseln, muss er den andern Elternteil rechtzeitig informieren (Abs. 3). Allenfalls sind in solchen Fällen Anpassungen der kindesrechtlichen Regelungen erforderlich (Abs. 5).²⁵⁴ Bei gemeinsamer Sorge haben sich somit grundsätzlich die Eltern selber zu einigen, wo das Kind sich mehrheitlich aufhält und den Lebensmittelpunkt haben

²⁵² Vgl. dazu bzw. zur Bedeutung des Schulorts für den zivilrechtlichen Wohnsitz auch das Urteil des Kantonsgerichts Luzern vom 28. Juni 2018, insbesondere E. 4.4.2 (publiziert in LGVE 2018 II Nr. 4) und bereits das Bundesgerichtsurteil 5C.42/2001 vom 18. Mai 2001, insbesondere E. 3b.

²⁵³ So bereits *Spühler*, S. 340 zur Niederlassung bevormundeter Minderjähriger.

²⁵⁴ Vgl. zu diesen neuen Regelungen auch *Breitschmid*, CH-Komm. ZGB, Art. 301a Rz. 1 ff.

soll. Naheliegender ist es, entsprechend der Praxis bei der Bestimmung des zivilrechtlichen Wohnsitzes auch für die registerrechtliche *Niederlassung* bzw. die Festlegung des *Hauptwohnsitzes* auf die massgebenden Betreuungsanteile oder den gewählten Schulort abzustellen bzw. eine Anmeldung zur Niederlassung am Ort des hauptsächlich betreuenden Elternteils bzw. am Schulort vorzunehmen. Am andern Ort müsste dann grundsätzlich nur eine *Aufenthaltsanmeldung* erfolgen, sofern die Voraussetzungen bezüglich der Dauer gemäss Art. 3 lit. c RHG erfüllt sind (Aufenthalt von mindestens drei Monaten pro Jahr). Damit kämen die tatsächlichen Anwesenheitsverhältnisse am besten zum Ausdruck und gleichzeitig wären beide in Frage kommenden Einwohnerdienste involviert.²⁵⁵ Eine solche Doppelanmeldung erscheint denn auch keineswegs ausgeschlossen, sondern – sofern die tatsächlichen Voraussetzungen gegeben sind – geboten.

Bei einem *Wohnsitzwechsel der Eltern* muss die Situation neu beurteilt werden. Leben die Eltern nicht oder nicht mehr zusammen, stellt sich die Frage, ob die *Voraussetzungen* von Art. 301a ZGB für einen *Wohnortswechsel* von *Kindern* gegeben sind. Dies haben aber nicht die Einwohnerdienste, sondern im Streitfall die Gerichte oder die Kinderschutzbehörde zu entscheiden. Ein Problem besteht überdies auch darin, dass bei nicht verheirateten Eltern mit getrenntem Wohnsitz die Einwohnerdienste keine Kenntnis haben, ob eine gemeinsame elterliche Sorge besteht oder nicht, da seitens der Zivilstandsämter bzw. der Kinderschutzbehörden keine schweizweit flächendeckende Meldepflicht besteht.²⁵⁶ Um Diskussionen und Streitfälle möglichst zu vermeiden, empfiehlt es sich bei Unklarheit über die elterliche Sorge oder bei erheblichen Auswirkungen auf die elterliche Sorge, dass die Einwohnerdienste bei der *Umzugsmeldung* für minderjährige Kinder eine *Einverständniserklärung des andern Elternteils* verlangen.²⁵⁷ Bei der *Anmeldung am*

²⁵⁵ Vgl. dazu auch Empfehlung des VSED zur Umsetzung der Änderung der elterlichen Sorge vom 16. Juli 2014, S. 1 f. (ohne Hinweis zur Aufenthaltsanmeldung am anderen Ort).

²⁵⁶ Im Kanton Zürich besteht jedoch eine solche Meldepflicht; vgl. § 7 lit. b MERV/ZH.

²⁵⁷ Vgl. dazu auch die eben erwähnte Empfehlung des VSED vom 16. Juli 2014, S. 1 f. und als Beispiel das im Internet abrufbare Formular der Stadt Bern „Einverständniserklärung Umzug minderjährige Kinder“.

neuen Ort ist im Übrigen nach den erwähnten Grundsätzen zu entscheiden, ob es sich um einen Hauptwohnsitz (Niederlassung) oder einen blossen Nebenwohnsitz (Aufenthalt) handelt.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. iur. Arnold Marti
Rechtsanwalt

Anhang 1: Inhaltsverzeichnis

I. Rechtsgrundlagen und Entwicklung des Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz

A. Die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Kompetenzausscheidung im Bereich des Niederlassungsrechts

1. Einführung der uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürgerinnen und Bürger
2. Übertragung der Kompetenz zur Regelung von Aufenthalt und Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer auf den Bund

3. Verbleibende Gesetzgebungskompetenz der Kantone im Bereich des Niederlassungsrechts (Beschränkung auf das polizeiliche Einwohnerkontroll- und -meldewesen)

B. Neuere Entwicklungen auf Bundesebene

1. Die Einführung des Registerharmonisierungsgesetzes (ab 2006)

a) Schaffung einer Statistikkompetenz des Bundes in der Bundesverfassung 1999

b) Das Registerharmonisierungsgesetz von 2006

c) Ausführungsvorschriften in der Registerharmonisierungsverordnung von 2007

d. Umsetzung der Registerharmonisierungsvorschriften; insbesondere BFS-Katalog der Merkmale

e) Würdigung des Ergebnisses

2. Aufbau von INFOSTAR und Neuregelung bzw. Abschaffung des Heimatscheins

a) Vorgeschichte des Heimatscheins

b) Aufbau des Systems „Infostar“ mit der Zivilstandsverordnung von 2004

c) Neuregelung des Personenstandsrechts von 2017; Ausbau von „Infostar“

C. Die Entwicklung des kantonalen Rechts zum Einwohnerkontroll- und -meldewesen, insbesondere am Beispiel des Kantons Zürich

1. Vorbemerkung

2. Die Entwicklung der Gesetzgebung im Einwohnerkontroll- und -meldewesen im Kanton Zürich

a) Gemeindegesetz von 1926; Scheitern der Revision von 1983

b) Revision des Gemeindegesetzes von 1993

c) Revisionen des Gemeindegesetzes von 2007 und 2010

d) Schaffung eines besonderen Meldewesen- und Registergesetzes (MERG/ZH; 2015)

D. Ausblick auf die weitere Entwicklung im Bundesrecht

II. Auslegung und Anwendung der Begriffe „Aufenthalt“ und „Niederlassung“ im geltenden Einwohnerkontroll- und -melderecht

1. Vorbemerkungen
2. Der Begriff der Niederlassung bzw. des Hauptwohnsitzes
3. Der Begriff des Aufenthalts bzw. des Nebenwohnsitzes

III. Konkrete Gutachterfragen

Frage 1 Weitergeltung des Prinzips der zeitlichen Priorität bei Wohnsitzbestimmung?

Frage 2 Fragen zum Aufenthalt zu einem Sonderzock

Frage 3 Niederlassung und Aufenthalt von Schweizer Personen im internationalen Verhältnis

Frage 4 Fragen zur Niederlassung von Kindern bei alternierender Obhut

Anhang 2: Literaturverzeichnis

Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, Abteilung Gemeinden (Hrsg.), Arbeitshilfe Aufenthalt und Niederlassung von Schweizer/innen (Stand 1.3.2014), Bern 2014 (zit. *Arbeitshilfe AuN/Bern*; abrufbar im Internet)

Aubert Jean-François, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band I (Fassung von 1967 mit neubearbeitetem Nachtrag bis 1990), Basel 1991, und Band II, (Fassung von 1967 mit neubearbeitetem Nachtrag bis 1994), Basel 1995 (zit. *Aubert*, Band I bzw. II)

Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen

Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff. (zit. Autor, Komm. aBV)

Breitschmid Peter/Jungo Alexandra (Hrsg.), Handkommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Personen- und Familienrecht, Partnerschaftsgesetz, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2016 (zit. Autor, CH-Komm. ZGB)

Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3.A., Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014 (zit. Autor, SG-Komm. BV)

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 (zit. *Fleiner/Giacometti*)

Gemeindeschreiberverband des Kantons Luzern, Handbuch für Verwaltungskunde (Version 2017), Niederlassung und Aufenthalt (zit. Handbuch NuA/Luzern)

Griffel Alain/Liniger Hans U./Rausch Heribert/Thurnherr Daniela (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich Basel/Genf 2016 (zit. Autor, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht)

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2016 (zit. *Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr*)

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7.A., Zürich/St. Gallen 2016 (zit. *Häfelin/Müller/Uhlmann*)

Jaag Tobias, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, Zürich 1997 (zit. *Jaag*)

Jaag Tobias/Rüssli Markus, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2012 (zit. *Jaag/Rüssli*)

Jaag Tobias/Rüssli Markus/Jenni Vittorio (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich/Basel/Genf 2017 (zit. Komm. GG/ZH)

Mettler Max, Das Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 1977 (zit. *Mettler*)

Rudin Beat, Datenschutz und E-Government, in Denise Buser (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 1083 ff. (zit. *Rudin*)

Rüegg Ernst, Niederlassung, Aufenthalt und Wohnsitz im Schweizerischen Staatsrecht, in: Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich (3. Auflage), Mitteilungen Nr. 19, Zürich 1971 (zit. *Rüegg*, Niederlassung)

Rüegg Ernst, Entwicklung der Einwohner- und Fremdenkontrollen und ihres Verbandes in der Schweiz, in; Veröffentlichungen des Schweizerischen Verbandes der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs, 20. Jahrgang Nr. 25, Zürich 1982 (zit. *Rüegg*, Entwicklung)

Rütimann Peter, E-Government-Projekt A1.12 Adressänderung, Wegzug, Zuzug, Bericht zur Massnahme 6 vom 21. Dezember 2012, Winterthur 2012 (zit. *Bericht Rütimann*)

Saile Peter/Burgherr Marc/Loretan Theo, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009 (zit. *Saile/Burgherr/Loretan*)

Schollenberger Jakob, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone, II. Band, Das Verwaltungsrecht, Innere Verwaltung, Zürich 1898 (zit. *Schollenberger*)

Spühler Karl, Die Rechtsprechung zur polizeilichen Meldepflicht bei Niederlassung und Aufenthalt, ZBl 1992, S. 337 ff. (zit. *Spühler*)

Thalmann Hans Rudolf, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 1988 (zit. *Thalmann 1988*)

Thalmann Hans Rudolf, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage. Wädenswil 2000 (zit. *Thalmann 2000*)

Thalmann Hans Rudolf/Bieri Rolf/Glättli Urs, Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 1. Auflage, Zürich 2011 (zit. *Thalmann/Bieri/Glättli*)

Tschannen Pierre/Zimmerli Ulrich/Müller Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014 (zit. *Tschannen/Zimmerli/Müller Markus*)

Verband Aargauer Einwohnerdienste, Handbuch – Anleitung und Nachschlagewerk für die Aargauer Einwohnerdienste, Version 3.0, Aarau 2010/2016 (zit. *Handbuch Einwohnerdienste/Aargau*)

Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung. Basel Kommentar, Basel 2015 (zit. *Autor, BS-Komm. BV*)

Anhang 3: Verzeichnis der Materialien und Vollzugshilfen

| | |
|--------------------|---|
| Botschaft RHG | Botschaft des Bundesrates vom 23. November 2005 zur Harmonisierung amtlicher Personenregister (BBl 2006, S. 427 ff.) |
| Begleitbericht RHV | BFS/RMA, Verordnungen zum Registerharmonisierungsgesetz RHG, Kommentar zu den Verordnungsänderungen, Bern 20. August 2007 |
| BFS-Katalog | BFS, Harmonisierung amtlicher Personenregister, Amtlicher Katalog der Merkmale |

Neuchâtel 2007 bzw. 2014

| | |
|---|---|
| BFS-Guidelines KHH-PHH | BFS, Guidelines zur Abgrenzung Kollektivhaushalte – Privathaushalte, Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden (September 2009) |
| Botschaft Revision Personenstands- und Grundbuchrecht | Botschaft des Bundesrates vom 16. April 2014 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Beurkundung des Personenstands und Grundbuch) (BBl 2014, S. 3551 ff.) |
| Weisung MERG/ZH | Weisung des Regierungsrats des Kantons Zürich über die Schaffung eines Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG/ZH) vom 22. Oktober 2014 (Amtsblatt des Kantons Zürich Nr. 44 vom 31. Oktober 2014) |
| Vernehmlassungsvorlage MERG/ZH | Vernehmlassungsvorlage zur Schaffung eines Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 11. Dezember 2013 |
| Erläuternder Bericht E-MERV/ZH | Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister – Vernehmlassungsentwurf, Erläuternder Bericht vom 31. Mai 2017 |
| Arbeitshilfe AuN/Bern | Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, Arbeitshilfe Aufenthalt und Niederlassung von Schweizer/innen, Bern 1. März 2014 |
| Handbuch NuA/Luzern | Gemeindeschreiber- und Geschäftsführerverband Luzern, Handbuch für Verwaltungskunde, Teil „Niederlassung und Aufenthalt“ (aktualisiert August 2018) |

Handbuch Einwohnerdienste/Aargau Verband der Aargauer Einwohnerdienste,
Handbuch – Anleitung und
Nachschlagewerk für die Aargauer
Einwohnerdienste, Fassung August 2016