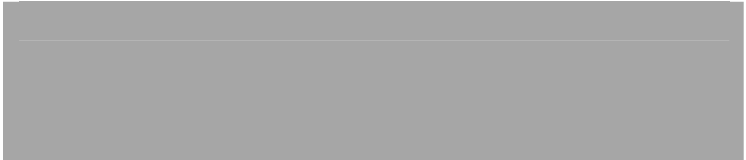


Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)
Association suisse des services des habitants (ASSH)
Associazione svizzera dei servizi agli abitanti (ASSA)

31. Dezember 2010

E-GOVERNMENT PROJEKT A1.12
Meldung Adressänderung, Zu- und Wegzug

Grobkonzept
EWDeGOV



PROJEKTSEKRETARIAT:
Rütimann

Rechtsanwälte | Coaching & Mediation | Gemeindeberatung | UnternehmerPartner

Stadthausstrasse 39, 8400 Winterthur | Tel 052 269 11 00 Fax 052 269 11 09
Napfgasse 4, 8001 Zürich | Tel 044 279 11 00 Fax 044 279 11 09
kanzlei@ruetimann.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag			
1.1. Priorisiertes Projekt der E-Governmentstrategie des Bundes	5		
1.2. Der Auftrag	5		
1.3. Die Umsetzung des Projekts A1.12 durch den VSED	5		
2. Die Ausgangslage			
2.1. Die Rechtsgrundlagen des polizeilichen Meldewesens	6		
2.2. Das Aufgabengebiet der Einwohnerdienste	7		
2.3. Die Bedeutung des Meldewesens für die Gemeindeverwaltung	7		
2.4. Handlungsbedarf bei den Abläufen des Meldewesens	8		
2.5. Bestehende Grundlagen für E-Governmentlösungen im Meldewesen	8		
2.6. Umfrageergebnisse bei den EWD zum Meldewesen via Internet	9		
3. Die Anforderungen an die Lösung			
3.1. Aus Sicht des Bürgers	9		
3.2. Aus Sicht der Einwohnerdienste	10		
3.3. Aus Sicht der Informatik	10		
4. Das Grobkonzept EWDeGOV			
4.1. Beschreibung des Zielzustands	11		
4.2. Detailbeschreibung des Zielzustands	12		
4.3. Der Datenfluss nach eCH – Standards	16		
5. Handlungsbedarf der Gemeindesoftware-Anbieter			
5.1. Entwicklung eines Online-Moduls	17		
5.2. Zum Handlungsbedarf im Einzelnen	17		
6. Rechtliche und organisatorische Einzelthemen			
6.1. Persönliche Meldepflicht	19		
6.2. Stellvertretungsregelung	19		
6.3. Verzicht auf Heimatschein / Heimatausweis	19		
6.4. Notwendigkeit des Zugriffs auf INFOSTAR	20		
6.5. Datenschutz / Datensicherheit Individueller EWDFILE	20		
6.6. Gebührenverrechnung	21		
6.7. Anpassung von Meldeverfahren	21		
6.8. Keine Mutationen vom/ins Ausland	21		
6.9. Keine Abmeldung mit Zuzugsadresse „unbekannt“	21		
6.10. Einbezug von Bewilligungsverfahren nach AuG	22		
6.11. Kein Einbezug der Drittmeldepflicht	22		
6.12. Konflikte von Weg- und Zuzugsgemeinde	22		
6.13. Transparenz des Meldevorgangs	23		
6.14. Archivierung des Meldevorgangs	23		
7. Trägerschaft und Finanzierung			
7.1. Grundsätzliches	23		
7.2. Die Aufgaben	23		
7.3. Die Zusammensetzung	24		
7.4. Die Rechtsform	25		
7.5. Die Führungsorgane	25		
7.6. Die Kosten	25		
7.7. Die Finanzierung	26		
8. Die Umsetzung des Konzepts			
8.1. Zielzustand des 1. Realisierungsschritts am 31. Dezember 2011	27		
8.2. Zielzustand des 2. Realisierungsschritts am 31. Dezember 2014	28		
9. Dank			29
10. Adressen			29
11. Anhänge			29
Anhänge 1 – 1c:	Projektorganisation und Projektaktivitäten		
Anhang 2:	Schema der Meldeabläufe		
Anhang 3:	Glossar		

Zusammenfassung

Die am meisten nachgefragte E-Government-Leistung ist die Meldepflicht bei einem **Zu-, Weg- oder einem Umzug innerhalb der Gemeinde via Internet** wahrzunehmen. Die Verantwortlichen der E-Government-Strategie Schweiz haben deshalb dem Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) als federführender Organisation durch einen massgeblichen Beitrag ermöglicht, dieses Grobkonzept zum Meldewesen via Internet im Rahmen ihres Projekts A1.12 auszuarbeiten.

Gegenstand dieses Grobkonzepts EWDeGOV ist die Beschreibung der **Grundlagen, Anforderungen und der Ausgestaltung von EDV-Prozessen**, die ermöglichen, die Meldepflicht bei einem Zu-, Weg- oder einem Umzug innerhalb der Gemeinde via Internet wahrzunehmen. Das Grobkonzept basiert auf der Tatsache, dass heute jede Gemeinde die Meldedaten elektronisch verarbeitet und verwaltet, und dass sie über eine Schnittstelle mit **sedex**, der elektronischen Plattform des Bundes für den Datentransport verbunden ist. Aufbauend auf den **Standards des Registerharmonisierungsgesetzes** und den **eCH-Standards** werden die Meldeprozesse im Einzelnen beschrieben.

Der **Ablauf** von EWDeGOV sieht vor, dass sich der Meldepflichtige auf der Website der Wegzugsgemeinde authentifiziert, worauf seine Meldedaten auf dem Bildschirm erscheinen. Nach deren Verifizierung und der Eingabe der neuen Adressdaten wird die Mutation von den Einwohnerdiensten der Wegzugsgemeinde überprüft. Mit der Annahme der Abmeldung werden die Daten elektronisch der Zuzugsgemeinde zugestellt, die diese nach der Überprüfung ihrer Belange (v.a. Aufenthaltsstatus) in ihr Einwohnerregister aufnimmt und den Zuzug der Wegzugsgemeinde bestätigt. Mit der Aufnahme werden die zuständigen Stellen informiert. Dritten wird die Adressänderung nur mitgeteilt, soweit dies vom Meldepflichtigen gewünscht wird.

Bis zum 31. Dezember 2011 soll der erste Realisierungsschritt von EWDeGOV erfolgen, der den **Umzug für schweizerische und ausländische Staatsangehörige in der Schweiz** ermöglichen soll. Bis zum **31. Dezember 2014** soll der Zielzustand erreicht sein, der den **Umzug papierfrei** ermöglicht, und in den **ausländerrechtlichen Bewilligungen integriert** ist. Die Hinterlegung von Heimatschein und Heimat ausweis soll ab diesem Zeitpunkt für den Meldeprozess nicht mehr erforderlich sein. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass den Einwohnerdiensten die massgeblichen eidgenössischen Register, v.a. **Infostar**, für den automatischen Datenabgleich zur Verfügung stehen.

Ein wesentlicher Vorteil der Umsetzung von EWDeGOV liegt darin, dass die Meldeprozesse der kommunalen Einwohnerdienste **schweizweit weiter harmonisiert, standardisiert und entscheidend vereinfacht** werden.

Die Aufgabenaufteilung bei der Umsetzung von EWDeGOV ist nach einer gründlichen Aussprache mit Vertretern aller Interessengruppen klar. Die privaten Anbieter von EDV-Anwendungen im Gemeindebereich sind bereit, ihre Systeme an die neuen Prozeduren und Schnittstellen anzupassen, sie erwarten aber die Koordination und die Vorgabe der EWDeGOV-Standards seitens der Verwaltung. Dies bedeutet, dass **die Umsetzungs-, Koordinations- und Weiterentwicklungsaufgaben von EWDeGOV bei der Verwaltung liegen und von dieser zu finanzieren sind**.

Da das polizeiliche Meldewesen eine **kantonale Aufgabe**, EWDeGOV aber schweizweit zu koordinieren ist, liegt es auf der Hand, auf nationaler Ebene unter aktiver Mitwirkung des Verbands Schweizerischer Einwohnerdienste eine Trägerschaft zu bilden. Diese Trägerschaft ist von der *Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)* oder der *Konferenz der kantonalen Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)* mit der Umsetzung von EWDeGOV zu beauftragen. Die **Umsetzungskosten** von jährlich ca. Fr. 250'000.-- während vier Jahren halten sich für ein national derart bedeutsames Projekt, von dem nicht nur jedes Einwohneramt der 2600 Gemeinden, sondern schliesslich auch jede Einwohnerin und jeder Einwohner profitiert, in einem sehr bescheidenen Rahmen.

1. Auftrag

1.1. Priorisiertes Projekt der E-Government-Strategie Schweiz

Mit Bundesratsbeschluss vom **24. Januar 2007** verabschiedete der Bundesrat **die E-Government-Strategie Schweiz** mit dem Ziel, die Nutzung der elektronischen Mittel durch Regierung und Verwaltung voranzubringen. Als wichtigstes Umsetzungsinstrument entwickelte er einen **Katalog priorisierter Leistungen**. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie aus Sicht der Zielgruppen und der Verwaltung ein besonders gutes Kosten/Nutzenverhältnis ausweisen, wenn sie elektronisch erbracht werden.

In einer Evaluation bei der schweizerischen Bevölkerung wurde die Meldung von Adressänderungen an die Einwohnerämter via Internet als wichtigste elektronische Dienstleistung beurteilt. In der Folge erklärte sich der Verband **Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)** bereit, die **Federführung** bei der Umsetzung dieses Projekts zu übernehmen. Er stellte allerdings klar, dass er wohl die fachlichen und koordinativen Kompetenzen zur Verfügung stellen könne, dass ihm die **finanziellen Ressourcen** für die Umsetzung eines solchen Projekts aufgrund seiner Verbandsstruktur jedoch **nicht zur Verfügung** stehen.

Im Rahmen des *Bundesgesetzes über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarkts, der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Kaufkraft* vom 25. September 2009 unterstützte der Bund auch priorisierte Projekte der E-Government-Strategie Schweiz. Zu diesen gehörte das Projekt A1.12, das Einwohnerinnen und Einwohnern einer Gemeinde ermöglichen soll, sich bei den zuständigen Einwohnerdiensten via Internet an-, um- oder abzumelden. Die finanziellen Mittel des Massnahmenpakets 1, aus dem dieses Grobkonzept finanziert wurde, hatten zum Zweck, im Sinne einer Anschubfinanzierung Blockaden zu lösen und Projekte zu beschleunigen.

1.2. Der Auftrag

Mit Vereinbarung vom 5. Mai 2010 wurde der Verband Schweizerischer Einwohnerdienste durch den Bund mit der Ausarbeitung eines Grobkonzepts mit folgenden Inhalten beauftragt:

- *Es sollen die Organisationsstrukturen für eine Trägerschaft vorbereitet werden, die das Projekt entwickeln, die ausgearbeitete Informatik-Lösung verbreiten und, wo nötig, in den Gemeinden implementieren kann.*
- *Das Grobkonzept soll - ausgehend von den Bedürfnissen der Meldepflichtigen und kommunalen Einwohnerkontrollen sowie den Rahmenbedingungen der kantonalen Gesetzgebungen im Meldewesen - die Basis für eine EDV-Lösung legen. Wo unterschiedliche Lösungsansätze möglich sind, soll es Varianten in einer aussagekräftigen Bearbeitungstiefe inkl. Bewertung und Gewichtung aufzeigen.*
- *Anhand der Erkenntnisse des Konzepts soll eine Abschätzung der zu erwartenden Gesamtkosten und des Zeithorizonts für die Realisierung des Gesamtkonzepts vorgenommen werden.*
- *Das Grobkonzept soll konkrete Aussagen darüber enthalten, wie die Konzeptentwicklung und Implementierung der Informatiklösung finanziert wird.*

1.3. Die Umsetzung des Projekts A1.12 durch den VSED

Der **Schweizerische Verband der Einwohnerdienste (VSED)** ist der Fachverband der Einwohnerdienste der Schweizer Gemeinden. Ihm sind die grössten Städte und Gemeinden angeschlossen; die Mitgliedsgemeinden decken mehr als die Hälfte aller Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz ab. Er ist ehrenamtlich organisiert und

bezweckt die Vertretung der Interessen der Einwohnerdienste gegenüber den Kantonen und dem Bund sowie die Schulung seiner Mitglieder in den Belangen der Einwohnerdienste (Einwohnerkontrolle).

Der VSED ist ein Verein und verfügt über keine professionellen Verbandsstrukturen. Für die Ausarbeitung dieses Grobkonzepts stellte er eine Projektorganisation, bestehend aus einer **Steuerungsgruppe** und einer **Begleitgruppe**, zusammen. Koordiniert wurde das Projekt durch ein **Pro-**

jektsekretariat. Insbesondere die aus Vertretern von Bund, Kantonen und Gemeinden, Exponenten der Einwohnerdienste und allen grösseren IT-Anbietern im Meldewesen zusammengesetzte Begleitgruppe ermöglichte eine breit abgestützte Diskussion über das Projekt. Die Zusammensetzung der Projektorganisation und deren Aktivitäten finden sich in **Anhang 1** zu diesem Grobkonzept.

2. Ausgangslage

2.1. Die Rechtsgrundlagen des polizeilichen Meldewesens

Die Regelung des polizeilichen Meldewesens ist Teil des Polizeirechts, steht somit unter kantonaler Hoheit und ist damit eine **Rechtsmaterie kantonalen Rechts**. Die Kantone regeln das Meldewesen in eigenen Niederlassungsgesetzen oder aber als Teil des Gemeindegesetzes. Dabei haben sich im Verlaufe der Jahrzehnte schweizweit gemeinsame Standards herausgebildet, die das Meldewesen prägen, die in den Gesetzen allerdings meist nur *lückenhaft* geregelt sind. Nach diesen Standards wird der Wohnsitzbegriff nach den Grundätzen von Art. 23, 25 und 26 ZGB definiert, und alle Kantone unterscheiden zwischen Niederlassung und Aufenthalt. In den meisten Kantonen wird nach wie vor bei der Begründung einer Niederlassung die Abgabe des Heimatscheins verlangt, und bei Begründung eines Aufenthalts wird ein Heimatausweis verlangt, der von der Niederlassungsgemeinde ausgestellt wird.

Die meisten Kantone haben das polizeiliche Meldewesen an die **Gemeinden** delegiert. Diese sind in den meisten Kantonen für die Entgegennahme, Verarbeitung und Aufbewahrung der Meldedaten zuständig und haben für die notwendige Infrastruktur aufzukommen. In der Praxis führt diese Aufgabendelegation dazu, dass sich – analog zu Verwaltungsbereichen, die im Autonomiebereich der Gemeinden liegen – auf **kantonomer Ebene** zumeist **keine Aufgabenkoordination** und **kein Ansprechpartner für das polizeiliche Meldewesen** findet. Dies, obwohl das polizeiliche Meldewesen im Gegensatz z.B. zur Wasserversorgung eine kantonale Aufgabe ist. Dieses **Manko** wirkt sich nicht zuletzt auf die koordinierte Einführung des elektronischen Meldewesens aus. Diese Lücke wird teilweise durch den Bund (sedex), die privaten Anbieter von IT-Lösungen im Bereich der Einwohnerdienste, vor allem aber auch durch die intensive ehrenamtliche Tätigkeit von Mitgliedern des VSED gefüllt.

Das **Registerharmonisierungsgesetz** vom 23. Juni 2006 brachte zwar aus statistischen Bedürfnissen des Bundes (Art. 65 BV) eine **Vereinheitlichung der Begriffe** im polizeilichen Meldewesen; an der kantonalen Hoheit über das polizeiliche Meldewesen änderte das RHG aber nichts. Insbesondere belies es den Kantonen z.B. die Freiheit, den Heimatschein abzuschaffen. Aufgrund der kantonalen Hoheit über das Meldewesen führte eine grössere Zahl von Kantonen eine weitergehende Drittmeldepflicht (z.B. für Vermieter und Logisgeber) ein, als sie vom RHG vorgesehen war, und der neu geschaffene Begriff des statistischen Aufenthalts hat in vielen Kantonen nicht für mehr Klarheit im Umgang mit den Begriffen Niederlassung und Aufenthalt geführt. Mit der Registerharmonisierung wurden den Gemeinden zudem mit der Ein- und Nachführung eines eidgenössischen Wohnungs- und Gebäuderegisters neue statistische Aufgaben überbunden.

Je nach kantonalen Organisation sind die EWD der Gemeinden mehr oder weniger stark in das Meldewesen des **Ausländerrechts** involviert. In den meisten Kantonen sind die Gemeinden für die An-, Ab- und Ummeldung ausländischer Staatsangehöriger und die Datenaufnahme bzw. die Abgabe der ausländerrechtlichen Ausweise zuständig.

Neben diesen Aufgabenbereichen sind die Einwohnerdienste z.B. für die Kontrolle des **Krankenversicherungsobligatoriums** gemäss KVG zuständig.

2.2. Das Aufgabengebiet der Einwohnerdienste

2.2.1. Die Meldeprozesse

Die heutigen Meldeprozesse gliedern sich thematisch und nach den Kategorien der Meldepflichtigen wie folgt:

Schweizerbürger	EG-/EFTA-Staatsangehörige	Angehörige eines Drittstaats
<ul style="list-style-type: none"> Anmeldung aus dem Ausland 	<ul style="list-style-type: none"> Anmeldung aus dem Ausland inkl. ausländerrechtlicher Anmeldeformalitäten 	
<ul style="list-style-type: none"> Ummeldung innerhalb der Schweiz 	<ul style="list-style-type: none"> Ummeldung innerhalb der Schweiz inkl. ausländerrechtlicher Formalitäten 	
<ul style="list-style-type: none"> Abmeldung aus der Schweiz ins Ausland 	<ul style="list-style-type: none"> Abmeldung aus der Schweiz ins Ausland inkl. ausländerrechtlicher Abmeldeformalitäten 	

Anhang 3 zeigt die Meldeabläufe am Beispiel der Stadt Solothurn.

2.2.2. Ausstellen von Dokumenten

Die Einwohnerdienste stellen auf Verlangen eine ganze Reihe von Dokumenten aus:

- Identitätskartenanträge
- Domizilbestätigungen für Niederlassung und Aufenthalt
- Handlungsfähigkeitszeugnisse
- Lebensbestätigungen
- Stimmrechtsbescheinigungen
- Adressauskünfte

2.2.3. Weitere Aufgaben

Vor allem in kleineren Gemeinden haben die Einwohnerdienste als erste Anlaufstelle der Einwohnerinnen und Einwohner oft eine ganze Reihe weiterer Aufgaben, wie z.B. die Abgabe von Hun-

demarken, Parkkarten, den Verkauf von Tageskarten für die SBB, bis hin zur Anmeldung für Leistungen von AHV und IV oder die Anmeldung von Erwerbslosigkeit. Gerade bei kleineren Gemeinden ist es daher durchaus angebracht, den Begriff der Einwohnerdienste anstelle des früheren Begriffs der Einwohnerkontrolle zu gebrauchen.

2.3. Die Bedeutung des Einwohnerregisters für die politische Führung und Verwaltung

Das Melderegister ist der **Datenpool** für die personenbezogenen Daten **der Gemeindeverwaltung**. Weil das Register ausserdem zuverlässig Auskunft über den Stand, die Struktur und die Entwicklung der Bevölkerung gibt, ist das Einwohnerregister überdies ein wichtiges **Führungsinstrument für die Planung** auf politischer und Verwaltungsebene in Gemeinden, Kantonen und Bund.

Da der Wohnsitz bzw. die Niederlassung eine ganze Reihe von weiteren Spezialwohnsitzen präjudiziert (z.B. Steuerdomizil, Unterstützungswohnsitz, politisches Domizil), ist es für die Gemeinde nicht nur von zentraler Bedeutung, dass die Daten der Einwohnerdienste aktuell, korrekt und vollständig sind. Entscheidend ist auch, dass **Scheindomizile** und Scheinabmeldungen vermieden werden. Falsche Einwohnerdaten können in der Praxis für die Gemeinden **grösste finanzielle Auswirkungen** zur Folge haben, auch wenn die polizeiliche Anmeldung nach konstanter Praxis nur ein Indiz für das Bestehen eines Wohnsitzes darstellt. Im Bereich des **Ausländerrechts** hängt die Gültigkeit der Aufenthaltsbewilligung für die meisten Kategorien direkt mit der Tatsache zusammen, dass der Bewilligungsinhaber in einer Gemeinde angemeldet ist.

Aus Sicht des **Einwohners und der Einwohnerin** ist die korrekte Erfassung und Aufbewahrung seiner Daten zwar von grosser Bedeutung, denn aufgrund der Daten der Einwohnerdienste wird ihm die Korrespondenz seiner Gemeinde zugestellt. In Kontakt mit den Einwohnerdiensten tritt

er jedoch nur selten, nämlich bei **An-, Um- und Abmeldung**, oder wenn er **Ausweise** benötigt, welche die Einwohnerdienste ausstellen (vgl. Kap. 2.2.2).

2.4. Handlungsbedarf bei den Abläufen des Meldewesens

Die starke Dezentralisierung des Meldewesens mit der Delegation an die ca. 2600 Gemeinden und das marginale Interesse der Kantone an den Einwohnerdiensten hat die **zeitgemässe Weiterentwicklung des polizeilichen Meldewesens stark erschwert**.

Im Meldewesen haben sich Abläufe gehalten, die heute als Anachronismus gelten müssen. Seit seiner formellen Abschaffung als Identitätsnachweis des Schweizerers im Inland ist der **Heimatschein** nur noch ein Auszug des Heimatregisters ohne Ausweischarakter. Dennoch gilt die Hinterlegung dieses Auszugs aus dem Personenstandregister weiterhin als Beleg dafür, dass der Meldepflichtige nicht in mehreren Gemeinden eine Niederlassung begründet hat (vgl. Kap. 4.3.3).

Trotz den Vorgaben des Registerharmonisierungsgesetzes sind **wesentliche melderechtliche Fragen weiterhin nicht geregelt**. So ist beispielsweise rechtlich ungeklärt, in welchen Institutionen eine Niederlassung oder ein Aufenthalt begründet werden kann. Die analoge Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des ZGB und die Übernahme der Bundesgerichtspraxis zu zivilrechtlichen Wohnsitzfragen ist fragwürdig, da die Wohnsitzbestimmungen des Zivilgesetzbuchs und des polizeilichen Meldewesens unterschiedlichen Zwecken dienen und inhaltlich nicht deckungsgleich sind. Aus Sicht der Einwohnerdienste ist daher eine **schweizweite Koordination** und **inhaltliche Vereinheitlichung** der Meldeabläufe wünschbar und die Einführung des elektronischen Meldewesens eine willkommene Gelegenheit, diesen Prozess fortzuführen.

Gleichzeitig haben sich in den letzten Jahrzehnten die Lebensumstände und die Mobilität der Meldepflichtigen stark verändert. Sie pendeln vom Wohn- zum Arbeitsort, und es erscheint zumindest Schweizerinnen und Schweizern bei einem



Umzug innerhalb der Schweiz **umständlich**, für etwas Selbstverständliches wie die Hinterlegung der persönlichen Daten und der **neuen Wohnadresse die Einwohnerdienste der Gemeinde aufzusuchen**. Wohl nicht zuletzt deshalb ist der Wunsch, diese Meldepflicht im Internet-Zeitalter elektronisch vornehmen zu können, die meistgenannte Forderung an E-Government. Die Meldepflichtigen können allerdings nicht erlauben, dass die **Komplexität** des Meldewesens mit der gestiegenen Mobilität, neuen Familienmodellen (Patchwork-Familien) und den zusätzlichen Anforderungen der Gemeinwesen an die Einwohnerdienste **klar zugenommen** hat.

2.5. Bestehende Grundlagen für die Entwicklung von EWDeGOV

Zweifellos haben eine Reihe von Entwicklungen im E-Government-Bereich, die gerade in jüngster Zeit erfolgt sind, dazu beigetragen, dass heute die Zeit für die Ermöglichung des Meldewesens auf elektronische Basis gekommen ist.

2.5.1. EDV-Grundlagen und Vorgehensweise für das Grobkonzept

Ein wesentliches Fundament hat sicherlich die Umsetzung des **Registerharmonisierungsgesetzes** gelegt. Heute führen alle Gemeinden den gleichen minimalen Grundbestand an Daten nach dem **Merkmalskatalog** von Art. 6 RHG. Dieser Grundbestand ist für das Meldewesen von entscheidender Bedeutung, denn damit ist eine wichtige Grundlage für den Datenaustausch geschaffen. Die andere Grundlage hat das mit der Umsetzung betraute Bundesamt für Statistik mit der **Datenplattform sedex** für den Datentransport geschaffen. Diese Datenplattform wird heute für die Lieferung statistischer Daten an den Bund genutzt.

Dazu hat der Verein eCH wertvolle Kommunikations- und IT-Standards, die sogenannten **eCH-Standards definiert**. Damit können elektronische Standard-abläufe u.a. für das Meldewesen geschaffen werden, auf denen EWDeGOV aufbauen kann.

2.5.2. Authentifizierung

Bis vor kurzem war die Authentifizierung des Benutzers ein Hauptproblem bei der Umsetzung von Applikationen im Meldewesen. Diese erfolgte nicht nach einem einheitlichen Standard und wurde von den Anbietern mit unterschiedlichen Methoden angegangen. Diese reichten vom **völligen Verzicht** im Kt. Zug bis zu eigenen **Identifikationssystemen** grösserer Anbieter. Die auf den 1. Mai 2010 lancierte SuisselD und weitere Systeme (z.B. AXCIONIX) versprechen ein hinreichend hohes Niveau an Sicherheit. Die Bewährungsprobe hat **SuisselD** noch nicht bestanden, es ist aber anzunehmen, dass es eine Frage der Zeit ist, bis sich dieses oder ein ähnliches System durchsetzt. Bei einer Unzahl von Passwörtern, die jeder verwalten muss, ist das Bedürfnis nach einer einfachen elektronischen Identifikation für alle Anwendungen unübersehbar.

2.5.3. Melderechtliche Applikationen

In einer grösseren Anzahl von Gemeinden ist es möglich, die Meldepflicht per **E-Mail** zu erfüllen. Das ersetzt zwar dem Bürger den Gang zur Gemeinde, ist für die Verwaltung aber eher nachteilig, da sie die Daten weiterhin in das System aufnehmen muss, nun aber nicht mehr die Möglichkeit hat, Zweifelsfälle durch die Befragung des Meldepflichtigen zu bereinigen.

Als Weiterentwicklung ermöglichen grosse **IT-Anbieter** mit Applikationen im Meldewesen den Einwohnerinnen und Einwohnern schon heute bei einem Umzug innerhalb der bei ihnen angeschlossenen Gemeinden, ihre Meldevorgänge via Internet vorzunehmen; so z.B. VRSG in der Ostschweiz. Hervorzuheben ist das Projekt GUIDE der Kantone und Städte Zürich und St. Gallen, das während dreier Jahre einen auf bestimmte Meldevorgänge bezogenen vollwertigen Umzugsservice angeboten hat. Wegen der eingeschränkten Meldevorgänge und des bisher unverhältnismässig hohen Aufwands für die Authentifikation (Kauf eines besonderen Zertifikats bei der Post) wurde diese Applikation nur in sehr beschränktem Mass genutzt.

Die Analyse der bestehenden Systeme hat überdies gezeigt, dass die Gemeindelösungen der Software-Anbieter unter einander **nicht kompatibel** sind und dadurch ein Austausch von

Melddaten nicht in der geforderten Form möglich ist.

Da jedoch die Gemeindelösungen auf der Basis der bestehenden Standards teilweise sehr ausgereift sind, kann sich EWDeGOV auf die Überwindung der **Schnittstellen-** und **Sicherheitsprobleme** konzentrieren und dabei einen Standard definieren, mit dem für alle Gemeindesoftwareanbieter die gleichen Voraussetzungen für die Kommunikation zwischen den einzelnen Softwarelösungen geschaffen werden.

2.6. Die Position kommunaler Einwohnerdienste zum Meldewesen via Internet

Im Rahmen der Lageanalyse führte das Projektteam zu Beginn dieses Projekts im Frühjahr 2010 bei den kommunalen Einwohnerdiensten, die dem VSED angeschlossen sind, eine Umfrage durch, an der 141 von 350 angeschriebenen Gemeinden teilnahmen. Aus diesen Rückmeldungen ergeben sich folgende signifikanten Aussagen:

- 121 Stimmen vertraten die Auffassung, dass die EWD auch bei der **elektronischen Zustellung** eines Datensatzes durch die Wegzugsgemeinde via sedex die Absicht hatten, die Melddaten **nochmals** eingehend **zu kontrollieren**.
- Eine Mehrheit mit 95 Stimmen vertritt die Auffassung, dass einer Anmeldung via Internet auch **Kopien von Dokumenten** beigelegt werden können.
- Eine Mehrheit von 98 Stimmen war der Auffassung, dass der **Heimatschein** als melde-rechtliches Dokument **nicht abgeschafft** werden solle, auch wenn dies rechtlich oder organisatorisch möglich wäre.

Diese Umfrageergebnisse generell als Angst vor Veränderung zu werten, würde wohl zu kurz greifen, da alle EWD schon heute die unbestrittenen Vorteile der EDV nutzen und auch elektronische Kopien von Dokumenten zu akzeptieren bereit sind.

Die Umfrage spiegelt vielmehr ein ausgeprägtes **Kontrollbedürfnis** der Einwohnerdienste wieder. Dieses drückt sich als erstes in einem geringen Vertrauen in die Verwendbarkeit der Daten anderer EWD wieder. Das dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die EWD 26 verschiedene kantonale Gesetze und kommunale Weisungen anzuwenden haben. Auch der unterschiedliche Ausbildungsstand, die unterschiedlich starke Verknüpfung mit dem ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren und die faktische Abhängigkeit des Meldewesens von anderen kommunalen Interessen dürften zum Bedürfnis einer Zuzugsgemeinde führen, die Melddaten nochmals zu kontrollieren. Eine Pflicht, die heute *nota bene* selbstverständlich ist.

Auch **gegenüber den Meldepflichtigen** nimmt mit zunehmender Bevölkerungsgrösse, abnehmender Überschaubarkeit der Verhältnisse und grösserem Ausländeranteil in der Gemeinde die Skepsis gegenüber der Richtigkeit der Angaben zu.

EWDeGOV muss diese Einwände ausgewiesener Praktiker des Meldewesens bei der Gestaltung der Meldeprozesse aufnehmen, indem es unproblematische Abläufe automatisiert und den EWD die Möglichkeit gibt, **ihre Kontrolltätigkeit auf tatsächlich missbrauchsanfällige Bereiche zu konzentrieren**.

EWDeGOV wird nur erfolgreich, wenn die EWD vom Nutzen überzeugt sind. Das bedeutet eine weiterhin intensive Beteiligung der EWD bei der Umsetzung von EWDeGOV, eine offensive Kommunikation der Vorteile der EWDeGOV und ein jederzeit offenes Ohr für weitere Optimierungsvorschläge von Seiten der EWD.

3. Anforderungen an EWDeGOV

3.1. Aus Sicht des Bürgers

Für den Meldepflichtigen ist die Mutation der Meldedaten via Internet attraktiv, wenn sie einfach, sicher und transparent erfolgt.

Einfach ist die Dateneingabe dann, wenn

- mit der Datenmutation die Meldepflicht bei **Wegzugs-** und **Zuzugsgemeinde gleichzeitig** erfüllt werden kann,
- die **Authentifizierung** ohne erheblichen materiellen Zusatzaufwand (z.B. Kauf eines Zugangscodes nur für diese Applikation) möglich ist,
- der bestehende Datensatz der Gemeinde auf einer **Maske** für die Mutation zur Verfügung steht,
- die **notwendigsten** Daten abgefragt werden,
- immer möglich nur **sofort verfügbare** Daten oder solche aus sofort verfügbaren Dokumenten verlangt werden,
- die elektronische Meldung ohne Zustellung **physischer Dokumente** auskommt,
- mit dem Meldeprozess die **notwendigen Dokumente automatisch ausgestellt** werden (z.B. Schriftenempfangsschein, Niederlassungsbewilligung etc.).

Insbesondere während einer Übergangszeit kann auch mit einer erst teilweisen Umsetzung dieser Anforderungen eine attraktive Vereinfachung des Meldeprozesses erreicht werden.

Sicher ist eine Eingabe dann, wenn

- die Sicherheit und Vertraulichkeit des **Datentransports** gewährleistet ist,
- die Adressmutation bei Weg- und Zuzugsgemeinde mit **rechtsverbindlicher** Wirkung **abgeschlossen** werden kann und
- die Adressmutation gleichzeitig bei **allen Verwaltungsstellen**, bei denen eine Meldepflicht besteht, rechtsverbindlich erfolgt.

Transparent ist der Mutationsvorgang, wenn

- via **Statusabfrage** jederzeit festgestellt werden kann, wo der Mutationsvorgang steht,

- wenn der erfolgreiche Abschluss der Mutation **bestätigt** oder bei Unklarheiten klare **Rückmeldungen** erfolgen.

3.2. Aus Sicht der Einwohnerdienste

Aus Sicht der Verwaltung stehen bei einem Meldeprozess via Internet nebst den Anforderungen an die **Sicherheit** und der **einfachen Handhabung** die **Wahrung der öffentlichen Interessen** an einer korrekten und vollständigen Datenmutation im Vordergrund.

Aus Sicht der Einwohnerdienste werden die **öffentlichen Interessen gewahrt**, wenn

- die Datenmutation und die Datenflüsse den **gesetzlichen Standards** bzw. Vorgaben (Registerharmonisierungsgesetz, kantonales Gesetz über das Meldewesen, Datenschutzgesetz) entsprechen,
- die Daten so aussagekräftig sind, dass sie nachvollziehbar und der Meldevorgang angemessen **kontrollierbar** ist,
- die **Entscheidungskompetenz** durch den Mutationsvorgang nicht eingeschränkt bzw. aktiv auf diesen Einfluss genommen werden kann.

Einfach ist eine Internetlösung dann, wenn

- eine **medienbruchfreie Übernahme** der Daten auf das eigene System möglich ist,
- die **Daten** gemäss den Anforderungen des kantonalen Meldegesetzes **vollständig** abgefragt werden können,
- die Prüfung auf die **missbrauchsanfälligen** neu eingegebenen **Daten beschränkt** werden kann,
- auf den **Versand physischer Dokumente** an die Zuzugsgemeinde oder den Meldepflichtigen verzichtet werden kann,
- **administrative Abläufe** wie z.B. die Gebührenerhebung vereinfacht werden können.



Sicher ist die Internetlösung, wenn

- die Sicherheit und Vertraulichkeit des **Daten-transport**s gewährleistet ist,
- die Wegzugsgemeinde automatisch über den rechtsverbindlichen Abschluss der Adressmutation **informiert** wird,
- die Adressmutation **automatisch** an alle kommunalen und kantonalen Verwaltungsstellen, die für ihre Tätigkeit auf die Daten angewiesen sind, **weitergeleitet** wird.

3.3. Aus Sicht der Informatik

Zur Minimierung des (finanziellen) Aufwands sollen die Gemeinden für EWDeGOV ihre **vorhandenen Systeme einsetzen** können. Das bedeutet auch, dass sedex als Datenübermittlungsstelle zwischen den Gemeinden eingesetzt wird.

Anforderungen an die **Sicherheit/Authentisierung**:

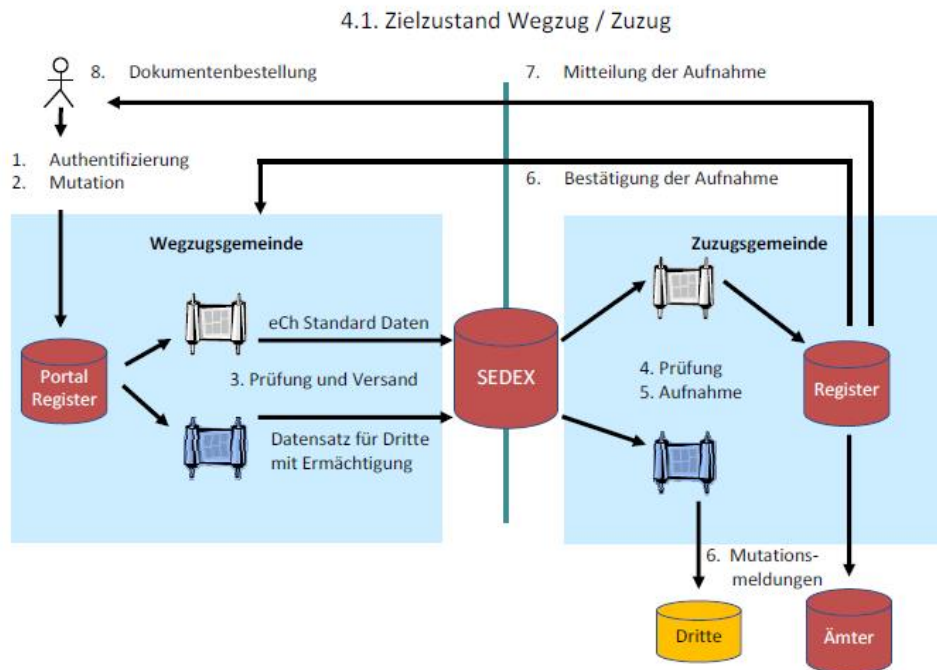
- Die Identifikation des Benutzers muss mindestens durch eine **Benutzer-ID** und ein **Passwort** erfolgen.
- Optional kann die Identifikation durch einen sicheren **Authentisierungsmechanismus** mit wechselnden Sicherheitscodes bestehend aus zwei Faktoren und einem Zertifikat oder Secure ID bestehen, wie er heute beim Online-Banking üblich ist. Beispiele dafür sind die SuisseID des Bürgers, ein Axcionix-Login oder eine Natel-Authentisierung.
- Alle Daten über den ganzen Vorgang des Umzugs/Wegzugs müssen anhand eines **Logfiles** nachvollziehbar sein.

Die **Gemeindesoftware** muss zwingend folgende Funktionalitäten anbieten:

- Eine **Umzugsfunktionalität**
- Funktionen für die **Authentifizierung**
- **e-Payment** für Kreditkarten-Transaktionen

4. Das Konzept EWDeGOV

4.1. Beschreibung des Zielzustands



Projekt A1.12

1. Der Meldepflichtige **authentifiziert** sich bei der Wegzugsgemeinde.
2. Der Meldepflichtige **verifiziert** die bestehenden Daten und **mutiert** seine Adresse.
3. Vor dem Versand bezahlt der Meldepflichtige die Mutation via **E-Payment**.
4. Mit dem Absenden seiner Daten bestätigt er sein **Einverständnis** mit der elektronischen Mutation seiner Daten und der Zustellung seiner Unterlagen von der Weg- zur Zuzugsgemeinde.
5. Die Daten werden von der **Wegzugsgemeinde** auf Vollständigkeit, Aktualität und Richtigkeit **geprüft** und anschliessend via **sedex** an die Zuzugsgemeinde übermittelt.
6. Die **Zuzugsgemeinde prüft** den Zuzug auf die Richtigkeit von Adresse/Wohnung, Zuzugsdatum und Meldestatus (Niederlassung oder Aufenthalt).
7. Sind die notwendigen **Dokumente/Bewilligungen** eingetroffen, erfolgt die Aufnahme der Daten per Mausklick ins Register.
8. Mit der Aufnahme erfolgen automatisch die elektronische **Bestätigung der Aufnahme** an die Wegzugsgemeinde, die obligatorischen **Mutationsmeldungen** an die Amtsstellen, im Falle des Aufenthalts an die Niederlassungsgemeinde und an Dritte gemäss Auftrag des Meldepflichtigen.
9. Dem **Meldepflichtigen** wird die Aufnahme unter Bestätigung der aufgenommenen Daten **mitgeteilt** und eine **Niederlassungsbewilligung** bzw. ein **Schriftenempfangsschein** zugestellt.
10. Der Meldepflichtige kann ab jetzt per Internet **Dokumente** (Domizilzeugnis, etc.) bestellen, die nicht sein persönliches Erscheinen zwingend nötig machen (Lebensbescheinigungen).



4.2. Detailbeschreibung des Zielzustands

4.2.1. Grundsätzliches

Das Grobkonzept sieht zwei Realisierungsschritte (vgl. Kapitel 6) vor. Zuerst sollen die Kernfunktionen von EWDeGOV implementiert werden und einwandfrei ablaufen. Ein funktionierendes Kern-EWDeGOV schafft einerseits die Akzeptanz von EWDeGOV bei den Meldepflichtigen und den EWD. Andererseits lassen sich Weiterentwicklungen und weitere Vereinfachungen (z.B. Abschaffung des physischen Dokumentenverkehrs) gut in das bestehende System einbauen.

4.2.2. Dateneingabe durch den Meldepflichtigen

Erster Realisierungsschritt (bis 31.12.2011)

- Der Meldepflichtige meldet sich via Internet auf dem **Web-Portal der Wegzugsgemeinde** an oder wird über **www.ch.ch** auf die Homepage der Wegzugsgemeinde geleitet.
- Auf dem Webportal kann der Meldepflichtige zwischen den verschiedenen **Funktionalitäten** (Umzug, Dokumentenbestellung) auswählen.
- Der Meldepflichtige **authentifiziert** sich mit der SuisseID, dem Bürgerkonto seiner Gemeinde (z.B. PID) oder EDV-Anbieters.
- Nach der Authentisierung erscheint je nach Staatsangehörigkeit eine **Bildschirmmaske** für *Schweizer Bürger, EU-IEFTA-Staatsangehörige oder Drittstaatsangehörige*.
- Gleichzeitig mit der Maske erscheinen auf dem Bildschirm die Meldedaten des Pflichtigen bei der Wegzugsgemeinde.
- Der Meldepflichtige mutiert seine Daten wie folgt:
 - **Prüfung der bisherigen Daten** der Wegzugsgemeinde und evtl. Korrektur
 - Eingabe der neuen **Adresse** mit Strasse, Nummer, Postleitzahl und Ort.
 - Angabe des gewünschten **Meldestatus** als Niedergelassener oder Aufenthaltler.
 - Bei der Wahl des Status Aufenthaltler sind entsprechende Felder mit der **Begründung** für den **Aufenthaltsstatus** auszufüllen.
 - **Beschreibung der Wohnung** gemäss Mietvertrag oder Wohnungsausweis, -nachweis.
 - Angabe des **tatsächlichen Umzugsdatums**
 - Angabe **ob** und per welchem **Datum** die **bisherige Wohnung verlassen** wird bzw. wann der Mietvertrag endet.
 - Angabe der aktuellen Daten seiner **Krankenversicherung**.
 - Aktuelle **E-Mail-Adresse** und (**mobile**) **Telefonrufnummer**.
 - **Ermächtigung** an die Wegzugsgemeinde, die Meldedaten inkl. Heimatschein und sämtlicher für die Zuzugsgemeinde relevanter Dokumente (Scheidungsurteile betr. Elterlicher Sorge) an die Zuzugsgemeinde zu versenden. **Ohne Ermächtigung wird der Meldevorgang abgebrochen.**
- Am Schluss der Eingabe **bestätigt** der Meldepflichtige **die Richtigkeit** und Vollständigkeit der Daten.
- Der Meldepflichtige gibt an, ob **Rückfragen** via E-Mail erfolgen sollen (Näheres zum EWDFILE dazu unter Kap. 5.5), oder ob er persönlich am Schalter erscheinen will.
- Gemäss den Vorschriften von Bund, jeweiligem Kanton und Gemeinde sind alle beim Umzug anfallenden **Gebühren** gleichzeitig über e-payment zu bezahlen. Ohne Bezahlung der Gebühren wird **die Prozedur abgebrochen**.
- Der Meldepflichtige kann mit der eigenen Mutation seinen **Ehegatten**, mit dem er in ungetrennter Ehe lebt, seinen **eingetragenen Partner** und die **Kinder**, über die er die elterliche Sorge ausübt, abmelden (Kap. 5.2.).



Zweiter Realisierungsschritt (bis 31.12.2014)

- Der Meldepflichtige kann auf dem Bildschirm die aus dem eidgenössischen Wohnungs- und Gebäuderegister **EWID/EGID** erscheinenden Grundrisse seiner neuen **Wohnung bzw. die Wohnungsnummer** angeben. Diese Angabe wird in seine Meldedaten übernommen.

4.2.3. Datenbearbeitung durch die Wegzugsgemeinde

Erster Realisierungsschritt

- Die EWD **prüfen** die mutierten bzw. neu eingegebenen Daten.
- Gelangen die EWD bei Prüfung der Daten nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zur Auffassung, die Mutation sei vollständig und korrekt,
 - werden die Angaben zum **Wegzug definitiv** in das Register aufgenommen.
 - werden die Daten mit Bezug auf die **Zuzugsgemeinde vorläufig** in das Register aufgenommen.
- Ist die **Meldung unvollständig, zweifel- oder fehlerhaft**, klären die EWD den Sachverhalt per Telefon oder Mail; nötigenfalls hat der Meldepflichtige die Sachlage persönlich am Schalter zu klären.
- Gleichzeitig mit der Aufnahme in das System der Einwohnerdienste wird der Meldevorgang nach dem Datenstandard eCH 0093 elektronisch via sedex an die **Zuzugsgemeinde gemeldet**.
- Die bei der Gemeinde liegenden **Dokumente**, die für die Zuzugsgemeinde von Bedeutung sind (z.B. Heimatschein, Entschiede über die zivilrechtliche Verhältnisse, Passkopie) werden per Post der Zuzugsgemeinde zugestellt.
- Bei der Aufgabe des Aufenthalts wird der **Heimatausweis** an die Niederlassungsgemeinde retourniert.

- Vorbehaltlich einer anderen Regelung im kantonalen Archivgesetz wird die Datenmutation automatisch für fünf Jahre **archiviert**, ohne dass diese vom Mitarbeiter der EWD betrachtet oder verändert werden kann.
- Nach dem Eintreffen der Bestätigung der Aufnahme durch die Zuzugsgemeinde erfolgt die **definitive** Aufnahme in die Gemeindesoftware der **Zuzugsgemeinde**.
- Die Adressmutation wird gemäss kommunaler Festlegung an die **kommunalen und kantonalen Amtsstellen** weitergegeben.

Zweiter Realisierungsschritt

- Die eingehenden Daten werden automatisch mit **INFOSTAR abgeglichen**, bevor sie auf dem Bildschirm der Wegzugsgemeinde erscheinen. Bei Unstimmigkeiten erscheint eine Meldung.
- Die Mutation durchläuft einen **automatischen Plausibilitätstest**, der dem EWD mitteilt, ob eine Ummeldung unproblematisch ist (grün), zweifelhaft (gelb) oder fehlerhaft (rot).
- Mit der Bewilligung des Wegzugs werden alle dann noch erforderlichen **Dokumente** elektronisch mit den Meldedaten an die Zuzugsgemeinde verschickt.

4.2.4. Datenbearbeitung durch die Zuzugsgemeinde

Erster Realisierungsschritt

- Die Zuzugsgemeinde kann davon ausgehen, dass sie von der Wegzugsgemeinde **einen aktuellen und geprüften Datensatz** erhält. Sie muss nur noch die für den Zuzug wesentlichen Daten prüfen.
- Die Zuzugsgemeinde prüft somit v.a. die **Zuzugsadresse** und den **gewünschten Meldestatus** (Niedergelassung oder Aufenthalt)
- Sind die **Daten** aufgrund einer Prüfung nach Treu und Glauben korrekt und sind die **Dokumente** der **Wegzugsgemeinde**



vollständig, werden sie per Mausklick in das System der Gemeinde **übernommen**.

- Ist die Meldung **unvollständig, zweifel- oder fehlerhaft**, klären die EWD den Sachverhalt per Telefon oder Mail; nötigenfalls hat der Meldepflichtige zur Klärung der Sachlage bei den EWD **persönlich** zu erscheinen.
- Mit Aufnahme der Daten erfolgen **automatisch folgende Meldungen**:
 - Bestätigung des Zuzugs mit Zuzugsadresse an die **Wegzugsgemeinde**.
 - Im Fall des **Aufenthalts**: Mitteilung des Aufenthalts an die Niederlassungsgemeinde mit Bestellung eines neuen Heimatausweises.
 - **Adressmutation** an die für die Zuzugsgemeinde zuständigen kommunalen und kantonalen **Amtsstellen**.
- Die Zuzugsgemeinde kann den neuen Einwohner per Mail **in der Gemeinde begrüßen**. Gleichzeitig kann sie vom **Meldepflichtigen zusätzliche Angaben**, z.B. für die Parkkarte, Hundemarke oder andere kommunale Aufgaben, verlangen.
- Sind die zusätzlichen kommunalen Meldeerfordernisse erfüllt, wird dem Meldepflichtigen die erfolgreiche Mutation bzw. die Aufnahme in das Melderegister per Mail (vgl. EWDFILE, Kap.5.5) **bestätigt**. Dem Meldepflichtigen wird je nach Kanton elektronisch eine **Meldebestätigung**, Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung oder ein Schriftenempfangsschein **ausgestellt**.

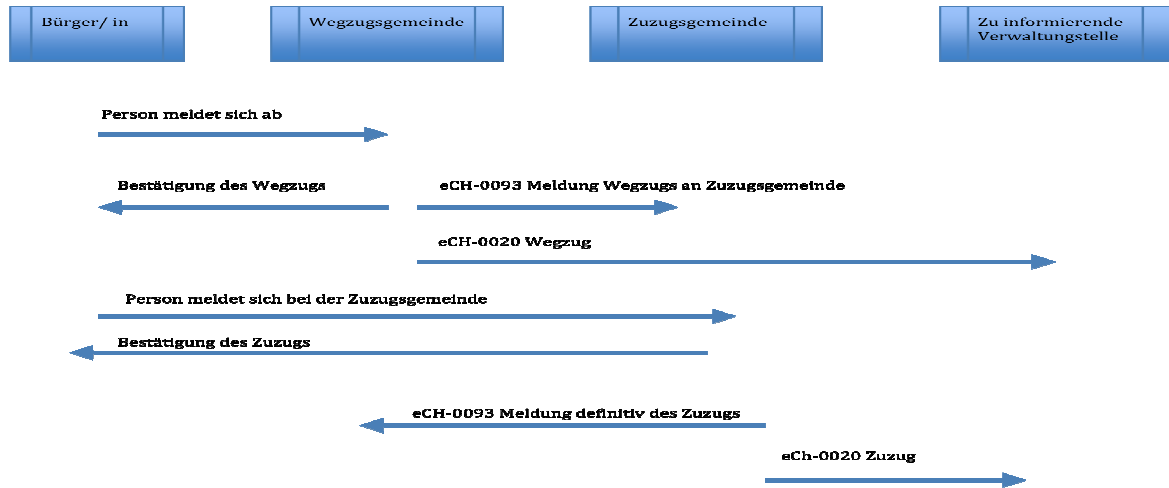
Zweiter Realisierungsschritt

- Die Hinterlegung von Heimateintrag/Heimatausweis fällt weg (vgl. Kap. 5.3/5.4)
- Da die Dokumente der Wegzugsgemeinde elektronisch zugestellt wurden, erfolgt die Mutation ohne Zuwarten auf diese.

4.2.5. Datentransport und Schnittstellen

- Die **Datenmutation** erfolgt in der Anwendung der **Wegzugsgemeinde**.
- Mit der Genehmigung des Wegzugs werden die **Daten gemäss eCH0093 verpackt**. Die zusätzlichen nicht standardisierten EWD-Dokumente (z.B. Scheidungsurteil) werden in ein PDF exportiert. Dann werden die verschiedenen Dateien via sedex an die Zuzugsgemeinde verschickt. Das **PDF-Format** wird verwendet, damit der Datensatz von den unterschiedlichen Anwendungen gelesen werden kann.
- Konkret erstellt die **absendende** Geschäftsanwendung **Meldungsdateien** (eCH0093-Datei mit PDF) mit den Meldungsinhalten und eine **Umschlagsdatei** mit Angaben zu Empfänger und Meldungstyp. Diese beiden Dateien werden anschliessend dem **lokalen sedex-Adapter** (Software) übergeben. Dieser **prüft** den Umschlag auf seine Korrektheit und **verschlüsselt** die Meldungsdatei mit dem Public-Key des Empfängers. Nun wird die Datei durch den Adapter per Internet an den **sedex-Server** gesandt.
- Beim **Empfänger** ist ebenfalls der **sedex-Adapter** lokal installiert. Der Adapter überprüft in regelmässigen Abständen den sedex-Server auf eintreffende Meldungen. Sobald der Adapter eine Meldung findet, wird diese auf **das lokale System verschoben** und damit der Geschäftsanwendung zur Verfügung gestellt. Der Adapter **quittiert** den erfolgreichen Empfang dem Absender.
- Entgegen dem eCH Standard-0093 über den **Datenaustausch fällt mit EDWEGOV die separate Zuzugsmeldung des Meldepflichtigen weg**.

4.3. Der Datenfluss nach den eCH-Standards



Die folgenden eCH-Datenstandards, die in direkter Abhängigkeit zum Standard eCH-0093 stehen, finden in EWDeGOV Anwendung:

- eCH-0006 Datenstandard Ausländerkategorie
- eCH-0007 Datenstandard Gemeinde
- eCH-0010 Datenstandard Postadresse für natürliche Personen, Firmen, Organisationen und Behörden
- eCH-0011 Datenstandard Personendaten
- eCH-0020 Datenstandard Meldegründe (aufgeführt bei eCH-0093)
- eCH-0021 Datenstandard Personenzusatzdaten
- eCH-0044 Datenstandard Austausch von Personenidentifikationen
- eCH-0078 Meldungsrahmen Meldewesen EWK

Diese Standards finden sich unter www.ech.ch

5. Handlungsbedarf der Gemeindesoftware-Anbieter

5.1. Entwicklung eines Online-Moduls durch die Gemeindesoftwarehersteller

Die fehlende **Interoperabilität** zwischen den verschiedenen Gemeindesoftwaren gilt es mit einer **standardisierten Grundlage** für die Kommunikation zwischen der Gemeindesoftware der Wegzugsgemeinde und jener der Zuzugsgemeinde zu überwinden. Das Ziel ist es, mit der Standardisierung klare **Schnittstellen für den Datenaustausch** festzulegen, um jedem Hersteller die gleichen Voraussetzungen für den Anschluss an EWDeGOV zu bieten.

Der **Software-Hersteller** muss ein Online-Modul gemäss den Standards entwickeln und in seine Software implementieren. Wenn dies umgesetzt ist, spielt es keine Rolle für die Gemeinden, welche Gemeindesoftware im Einsatz ist. Alle Gemeinden können damit untereinander die Daten verarbeiten, senden und empfangen.

5.2. Die Anforderungen an das Online-Modul der Gemeinde

Zur Umsetzung des oben beschriebenen Zielzustands muss Online-Modul folgende Funktionen abdecken:

1. Authentisierung
2. E-payment
3. Sedex als Datenaustausch-Plattform
4. Der Versand nicht standardisierter Daten
5. Umsetzung des eCH Standard-0093

5.2.1. Die Authentisierung

Die Authentisierung auf der Gemeindewebsite muss sicher gegen jeglichen Missbrauch sein und die eindeutige Identifizierung des Benutzers sicherstellen. Sie muss mindestens durch eine **Benutzer-ID** und ein **Passwort** erfolgen. Dies ist das Minimum für eine Nachvollziehbarkeit des Umzugs. Es muss auch eine Zweifaktoren Authentisierung, bestehend aus einem Zertifikat oder Secure ID, angeboten werden. Nicht erlaubt ist eine Ummeldung ohne vorherige Authentifizierung des Benutzers.

5.2.2. E-Payment

Die Website der Gemeindesoftware muss zwingend die elektronische Zahlungsmöglichkeit (e-payment) anbieten. Das Online-Modul muss in der Lage sein, Zahlungen über Kreditkarten abzuwickeln, wobei **sämtliche namhaften Kreditkartenanbieter** unterstützt werden (Amexco, VISA, Mastercard) müssen. Andere elektronische Zahlungsmöglichkeiten wie Paypal werden wegen sicherheitstechnischer Mängel *nicht* zugelassen.

5.2.3. Sedex als Datenaustausch-Plattform

sedex ist bei jeder Gemeinde implementiert; deshalb ist der Aufwand zur Anpassung ihrer Software bei den Gemeindesoftware-Anbietern klein. Die Schnittstelle der Gemeindesoftware muss angepasst werden, um die nicht standardisierten Daten den EWD Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen.

5.2.4. Der Versand nicht-standardisierter Daten

Die nicht standardisierten Daten müssen von der Wegzugsgemeinde an die Zuzugsgemeinde



gesandt werden. Der Bürger muss die Wegzugsgemeinde zur Durchführung des Online-Umzugs/Wezzugs ermächtigen. Ohne seine Ermächtigung wird der Online-Vorgang Umzug/Wezzug abgebrochen.

Die nicht-standardisierten Daten werden elektronisch von der Weg- an die Zuzugsgemeinde versandt (vgl. Kap. 4.2.5. oben).

Die Gemeindesoftware der **Wegzugsgemeinde** muss folgende Vorgänge unterstützen:

- Verpacken der Daten des Bürgers nach eCH-Standard 0093 in ein XML-File.
- Export der erweiterten, nicht standardisierten Daten (Scheidungsurteile, Sorgerechtsverfügungen, etc.) in ein PDF und elektronischer Versand
- Verpacken der xml-Daten und des PDF in einen sedex-Umschlag (Envelope) und Versand auf die sedex-Plattform.

Die Gemeindesoftware der **Zuzugsgemeinde** muss folgendes umsetzen:

- Herunterladen und entpacken des sedex-Umschlags.
- Laden der XML-Daten in die Gemeindesoftware.
- Anzeige und / oder Ablage des PDF mit den nicht-standardisierten Daten zur manuellen Verarbeitung durch den EWD-Mitarbeiter

5.2.5. Umsetzung des eCH-Standard-0093

Der eCH-0093-Standard muss zwingend umgesetzt werden, damit die Gemeinden untereinander die Daten austauschen und bearbeiten können.

Der Standard geht davon aus, dass Spezialfälle wie bisher manuell behandelt werden. Sie werden daher nicht spezifiziert. Ziel ist es, zu einem späteren Zeitpunkt die Spezialfälle ebenfalls Online abzubilden. Aktuell muss dann bei dem Online-Umzug die entsprechende Statusmeldung dem Bürger aufgezeigt werden (z.B. „Zuzug wurde nicht bewilligt“).

Die unten aufgeführten Punkte sind alle im Technischen Anhang im Detail beschrieben.

- Allgemeine Grundsätze
- Prozesse für den Austausch von Meldungen
- Zu liefernde Daten
- Spezifikation der Prozesse
- Ereignismeldungen
- Sicherheitsüberlegungen
- Übersicht der eCH Standards, die mit den eCh Standard-0093 Daten austauschen

6. Rechtliche und organisatorische Einzelthemen

6.1. Persönliche Meldepflicht

Viele kantonale Meldegesetze enthalten eine mehr oder weniger explizit formulierte persönliche Meldepflicht. In der Praxis bedeutet der Begriff *persönlich*, dass die **Melddaten vom identifizierten Meldepflichtigen entgegengenommen** werden. Die persönliche Anwesenheit ermöglicht dem EWD überdies die Nachfrage bei unklaren Wohnsituationen oder das Nachverlangen von Dokumenten. Dies bedeutet aber auch nach der Auslegung bzw. Praxis der EWD nicht, dass eine Person nur angemeldet wird, wenn sie sich am Schalter persönlich gezeigt hat. Vgl. dazu auch die Stellvertretungsregelung unten.

Ermöglicht ein **Authentifikationssystem** die einwandfreie Identifikation des Meldepflichtigen, gibt der so identifizierte seine Meldedaten gegenüber den Einwohnerdiensten ebenso persönlich via Internet ab, wie er dies am Schalter tun würde. Die Fragemöglichkeiten via Internet sind demgegenüber allerdings auf einen vorgegebenen Raster beschränkt. Genügen die Antworten im Einzelfall nicht zur Klärung des Wohnverhältnisses, muss dies auf einem anderen Weg, also via Mail, Telefon oder persönlichem Erscheinen geklärt werden.

6.2. Stellvertretungsregelung

Die kantonalen **Meldegesetze** kennen Stellvertretungsregelungen **nur in einzelnen Fällen** (z.B. in einzelnen Kantonen bei Unmündigen). Dennoch sind diese in der Praxis üblich. In allen Kantonen können Ehegatten ihre **Partner**, mit denen sie in ungetrennter Ehe leben, und **unmündigen Kinder** gleichzeitig mutieren. Das Gleiche muss aus Gründen der Gleichbehandlung für die **Mutation eingetragener Partner** gelten. Die stellvertretende Wahrnehmung der Meldepflicht für Konkubinatspartner oder Mitbewohner von Wohngemeinschaften wird zu-

rückhaltender wahrgenommen. Das Konzept sieht diese Möglichkeit zurzeit nicht vor.

6.3. Verzicht auf Heimatschein/Heimatausweis

Bis zur Ausserkraftsetzung der Heimatscheinverordnung des Bundes war der Heimatschein der Identitätsnachweis bzw. **Bürgerrechtsausweis des Schweizerbürgers** im Inland. Dieser inländische „Pass“ oder Ausweis, mit dem die ursprüngliche Heimatgemeinde der Niederlassungsgemeinde zusicherte, ihren Gemeindebürger im Falle der Armengenössigkeit bei sich aufzunehmen, wurde bei der Niederlassungsgemeinde hinterlegt.

Seine ursprüngliche Bedeutung hat der Heimatschein insbesondere auch mit dem Wechsel zum Wohnsitzprinzip bei Unterstützungsleistungen in den letzten Jahrzehnten verloren. **Heute** ist der Heimatschein kein Ausweispapier mehr, der bei Verlust kraftlos erklärt werden müsste. Als Auszug aus dem elektronisch geführten Personenstandsregister (INFOSTAR) ist er ein **Zivilstandsdokument**, das jederzeit neu bestellt werden kann.

Der Niederlassungsgemeinde dient der Heimatschein heute vornehmlich als **Grundlage für die Aufnahme der meldepflichtigen Daten** und (nach wie vor) dafür, dass der Meldepflichtige mit dem Vorweisen des Heimatscheins **belegt, in keiner anderen Gemeinde niedergelassen zu sein**. Der Heimatschein wird von der Niederlassungsgemeinde aufbewahrt, und bei einem Zivilstandsereignis sorgt sie für die Nachführung.

Begründet der Schweizer Bürger eine weitere Niederlassung (**Nebenniederlassung**) in einer anderen politischen Gemeinde, hinterlegt er bei dieser mit dem **Heimatausweis** eine Bestätigung der Niederlassungsgemeinde über die Hinterlegung des Heimatscheins. Der Heimatausweis ist ein Papier des **kantonalen Melde-rechts**, und er muss periodisch kostenpflichtig erneuert werden.

Angesichts des Bedeutungsverlusts des Heimatscheins und der Umstellung auf das elektronische Personenregister **verzichten** heute eine Reihe von Kantonen (z.B. BL, VD, GE) in ihren Gesetzen **auf die Hinterlegung von Heimatscheinen**.

Auch der Zielzustand vom 31.12.2014 von **EWDeGOV** sieht vor, dass **auf die Hinterlegung von Heimatschein und Heimatausweis verzichtet** werden kann. Bei den vorgesehenen Prozeduren von EWDeGOV mit dem nahtlosen Übergang der Niederlassung von der Weg- zur Zuzugsgemeinde ist eine **missbräuchliche Begründung einer zweiten Niederlassung weitgehend unmöglich**. Mit EWDeGOV ist zudem die Begründung einer Niederlassung ohne Aufgabe der Niederlassung am früheren Wohnort, und die Begründung einer Niederlassung bei Zuzug aus dem Ausland oder von „Unbekannt“ auf elektronischem Weg nicht möglich. Der Meldepflichtige könnte eine zweite Niederlassung somit nur mit falschen Angaben am Schalter der Zuzugsgemeinde erwirken. Dieses Missbrauchspotential besteht mit dem Vorweisen eines zweiten Heimatscheins auch schon heute und wird von uns aus den bisherigen Erfahrungen als gering betrachtet.

6.4. Datenabruf von INFOSTAR als Voraussetzung für den Verzicht auf Heimatschein/Heimatausweis

Der Verzicht auf die Daten des (nicht mehr von allen Kantonen nachgeführten) Heimatscheins wird möglich, wenn die Korrektheit der Melde- daten mit bestehenden Bundesregistern zuverlässig und vollständig abgeglichen werden kann. Da der Heimatschein ein Auszug aus INFOSTAR ist, steht der **automatische Datenabgleich mit INFOSTAR** im Vordergrund.

Diesem Abrufverfahren steht heute **Art. 43 a Abs. 4 ZGB** entgegen, der das Abrufverfahren durch kommunale Einwohnerdienste nicht vorseht.

Jedoch können die EWD schon heute die Daten des **ZAS**, der zentralen Ausgleichsstelle in Genf abfragen, deren Register u.a. aus denjenigen von AHV/IV, INFOSTAR, ZEMIS etc.) zusammengeführt ist. Aussagen über den **Zivilstand** sowie

den Heimatort werden im ZAS jedoch nicht geführt. Für die Meldeprozesse von EWDeGOV ist dieser Mangel zwar nicht ein alles entscheidendes Kriterium, da davon auszugehen ist, dass die Wegzugsgemeinde die Daten des Meldepflichtigen à jour hält und von INFOSTAR automatisch über Zivilstandsänderungen informiert wird. So lange aber beim Zuzug aus dem Ausland die Zivilstandsangaben des Meldepflichtigen nicht elektronisch verifiziert werden können, kann auf den Heimatschein als Pflichtdokument zumindest bei der Anmeldung aus dem Ausland nicht verzichtet werden. **Die Bestellung des Heimatscheins bei der Heimatgemeinde nur für einen Anmeldevorgang ist in erster Linie für den meldepflichtigen Schweizerbürger ein unverhältnismässiges Hindernis, wenn seine Daten auch elektronisch auf einfachem Wege verifiziert werden könnten.**

Der **Bundesrat will im Rahmen der E-Government-Strategie des Bundes** die grösseren damit zusammenhängenden Fragen prüfen, die sich im Umgang mit E-Government ergeben, wie er in der Antwort auf die Interpellation 10.3090 von Nationalrat Luc Recordon ausführte. In diesem Zusammenhang ist **dringend zu raten, für die EWD ein Abrufverfahren für Daten aus dem INFOSTAR einzuführen**. Dies dürfte den zuständigen Stellen umso einfacher fallen, als sie mit EWDeGOV nicht mehr ca. 80 EDV-Anbietern mit unterschiedlichen Anforderungen gegenüberstehen, wie dies in der Interpellationsantwort insinuiert wird, sondern in einen harmonisierten Ablauf mit einheitlich definierten Schnittstellen eingebunden werden können.

6.5. Datenschutz/Datensicherheit des individuellen EWDFILES

Während Datenschutz und Datensicherheit mit Bezug auf den Datentransport zwischen den Gemeinden via sedex geregelt sind, liegt das Augenmerk bei EWDeGOV auf der **Datenübermittlung zwischen Meldepflichtigem und der Wegzugsgemeinde** und den **Nachfragen** der Gemeinde bzw. dem elektronischen Datentransport **an Dritte**.

Mit seiner Authentifizierung greift der Meldepflichtige auf einem grundsätzlich sicheren Weg



auf das System der Gemeinde zu und mutiert seine Daten auf einem sicheren/geschützten Weg.

Nachfragen der EWD beim Meldepflichtigen via Mail erfolgen demgegenüber *heute* im Normalfall über einen ungeschützten Weg. Bereits mit dem ersten Realisierungsschritt gebietet es der sorgfältige Umgang der Verwaltung mit Personendaten, dem Meldepflichtigen anzubieten, dass Nachfragen oder die Bestellung von elektronischen Dokumenten auf **grundsätzlich sicherem Weg** erfolgen.

Für den Meldepflichtigen ist deshalb fallweise **ein virtueller** individueller **EWDFILE** einzurichten. Per E-Mail können die zuständigen EWD dem Meldepflichtigen einen Link auf seinen EWD-Ordner angeben. Nachdem sich der Meldepflichtige **authentifiziert** hat, kann dieser den **Status seiner Meldedaten oder seines Meldevorgangs einsehen, hängige Fragen beantworten** und **Dokumente bestellen**. Den Anbietern ist es freigestellt, die Funktionen eines EWDFILE in ihre Anwendung (z.B. in ein *Bürgerkonto* integriert) anzubieten.

Beim Abschluss von **Vereinbarungen mit Dritten** über die Weiterleitung von Adressdaten ist zu vereinbaren, dass die Mutation über eine **verschlüsselte Kommunikation** erfolgt. Zu vereinbaren ist überdies, dass die weitergeleiteten Daten nur für unternehmensinterne Zwecke verwendet werden.

6.6. Gebührenverrechnung

Die Gebühren des Meldewesens finden sich in eidgenössischen (v.a. Ausländerrecht), kantonalen und kommunalen Gebührenverordnungen. Diese sind somit **gesetzlich fixiert** und können nur bei besonderem Aufwand ermessensgemäss festgesetzt werden. Ohne anderslautende Regelung sind sie grundsätzlich unabhängig davon zu erheben, ob die Dienstleistung elektronisch oder physisch erbracht wird.

Mit EWDeGOV sollen **alle** mit einem Mutationsvorgang anfallenden **Gebühren** der Ab- und Anmeldung wie z.B. auch der Bestellung eines Heimatausweises durch die neue Gemeinde **gleichzeitig** bezahlt werden.

6.7. Anpassung von Abläufen im Meldewesen

EWDeGOV sieht vor, die Meldeabläufe im **ersten Realisierungsschritt** nur dort anzupassen, wo die elektronische Datenverarbeitung Erleichterungen ermöglicht. **Änderungen an Meldeabläufen** sind **nicht vorgesehen**. Einerseits haben sich die bestehenden Meldeabläufe bewährt, und andererseits würde die Änderung von Abläufen gleichzeitig mit der Umstellung auf Internet die erfolgreiche Umsetzung von EWDeGOV, die gestaffelt von Gemeinde zu Gemeinde erfolgt, zusätzlich erschweren.

6.8. Keine Mutationen vom und ins Ausland via Internet

EWDeGOV sieht weder für schweizerische noch ausländische Staatsangehörige eine Anmeldung vom Ausland oder eine Abmeldung ins Ausland via Internet vor. Bei diesen Ereignissen besteht überaus hoher Koordinationsaufwand – z.B. mit Bezug auf die Erfüllung der Steuerpflicht – und ein zu grosses Missbrauchspotential, sodass der Gang zur Gemeindeverwaltung heute noch als unabdingbar erscheint.

6.9. Keine Abmeldung via Internet an den Wohnort „unbekannt“

EWDeGOV bricht den Meldevorgang ab, wenn der Meldepflichtige keinen Zuzugsort mit einer Zuzugsadresse eingibt. Damit soll vermieden werden, dass die Meldepflichtige **am neuen Wohnort umgangen** wird. Beabsichtigt der Meldepflichtige die bisherige Niederlassung aufzugeben, ohne eine neue zu begründen, soll dies durch die EWD am Schalter im direkten Gespräch mit dem Meldepflichtigen nachvollzogen werden können.

6.10. Der Einbezug von ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren

In den meisten Kantonen sind die EWD der Gemeinden für An-, Ab- und Ummeldung gemäss Art. 12 ff. des Ausländergesetzes (AuG) zuständig.

Die Meldeformalitäten für ausländische Staatsangehörige sind vielfältig. Dennoch lassen sie sich in EWDeGOV integrieren, und mit einigen technischen Änderungen lassen sich die Abläufe für den Meldeprozess **entscheidend vereinfachen**.

Ein Kantonswechsel ist im Falle von Drittstaatsangehörigen nur mit einer **Bewilligung für den Kantonswechsel** erlaubt. Auch für EU/EFTA-Staatsangehörige wird heute mit jedem Kantonswechsel **ein neuer Ausländerausweis** ausgestellt. Dafür sind der Zuzugsgemeinde die nötigen Photographien zur Verfügung zu stellen und es ist ein entsprechendes Anmeldeformular auszufüllen.

Folgende technische Änderungen auf Seiten der Migrationsämter ermöglichen die Einbindung des ausländerrechtlichen Bewilligungsprozesses in EWDeGOV:

- Aus Sicht von EWDeGOV kann auf die **Neuausstellung** von Ausländerausweisen für EU/EFTA-Staatsangehörige bei einem Kantonswechsel **verzichtet** werden, wenn – wie bei den Ausweisen für Drittstaatsangehörige – auf den ausstellenden **Kanton** und die **Wohnadresse** verzichtet wird.
- Drittstaatsangehörigen, denen ein **Kantonswechsel** zu bewilligen ist, ist mit der Bewilligung **automatisch ein neuer Ausweis** auszustellen. Die dazu erforderlichen Fotografien sollten vom Migrationsamt bei der erstmaligen Anmeldung oder der ordentlichen Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung beschafft und elektronisch gespeichert werden. Auf das Erfordernis einer gültigen **Kopie des ausländischen Passes** kann aus unserer Sicht bei einem Umzug innerhalb der Schweiz verzichtet werden. Auch diese Kontrolle sollte bei der ordentlichen Bewilligungserneuerung erfolgen.

Mit den kantonalen Migrationsämtern wird zu entscheiden sein, ob diesen bei **EU/EFTA-Staatsangehörigen** die Adressmutation durch die Zuzugsgemeinde nach der Aufnahme **mitgeteilt** werden soll, oder ob die Mutation durch die EWD **direkt in das ZEMIS eingegeben** werden kann (heute z.B. im Kt. Zürich möglich).

Bei Drittstaatsangehörigen erfolgt die Aufnahme in das System der Zuzugsgemeinde wie **bisher erst nach der Bewilligung des Kantonswechsels** durch das zuständige Migrationsamt.

6.11. Kein Einbezug der Drittmeldepflicht

Eine Reihe von Kantonen sieht vor, dass Vermieter und Logisgeber den Ein- und Auszug von Mietern unaufgefordert den EWD zu melden haben. Andere Kantone halten sich an die Vorgabe des RHG und kennen eine Auskunftspflicht im Einzelfall auf Nachfrage. Da die Drittmeldepflicht somit nicht in allen Kantonen und unterschiedlich zuverlässig wahrgenommen wird, kann EWDeGOV im Meldeprozess nicht auf diese Drittmeldungen zurückgreifen. Die Drittmeldung ist wie bis anhin von den EWD als Anzeige eines meldepflichtigen Vorgangs entgegenzunehmen, der bei der Datenmutation beachtet wird oder allenfalls zu einer vertieften Abklärung eines Meldeverhältnisses führt.

6.12. Konflikte von Weg- und Zuzugsgemeinden über den Aufenthaltsstatus

Insbesondere mit Blick auf den steuerrechtlich entscheidenden Stichtag vom 31. Dezember und mit Bezug auf Unterstützungsleistungen können sich Konflikte zwischen Weg- und Zuzugsgemeinde über den Aufenthaltsstatus ergeben. Diese sind wie bisher telefonisch, schriftlich oder allenfalls auf dem Verfügungsweg zu bereinigen. Erst **nach Abschluss des Konflikts können Weg- und Zuzug** erfolgen.

6.13. Transparenz des Meldevorgangs

Der Mutationsablauf nach EWDeGOV ist in dem Sinne transparent zu gestalten, dass der Meldepflichtige und die in den Meldeprozess einbezogenen Gemeinden jederzeit Einblick in den Verfahrensstand haben. Der Status soll keine Details wiedergeben, sondern lediglich bestätigen, dass der Vorgang ordentlich abläuft (grün), ob offene Anfragen bestehen (gelb) oder ob ein Vorgang abgelehnt wurde (rot).

6.14. Archivierung des Meldevorgangs

Die Transaktion wird von der Wegzugsgemeinde und von der Zuzugsgemeinde nach den Vorschriften der jeweiligen kantonalen oder kommunalen Archivierungsvorschriften gespeichert. Ohne entsprechende Regelung ist eine Archivierungsdauer von **fünf Jahren** vorgesehen.

7. Trägerschaft und Finanzierung

7.1. Grundsätzliches

EWDeGOV wird umso attraktiver, je mehr der 2600 Schweizer Gemeinden daran teilnehmen. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, lässt sich wegen der föderalen Gegebenheiten und der fehlenden Steuerungsaufgabe des Bundes ein solches Konzept schweizweit nur mit einer dafür geschaffenen nationalen Trägerschaft umsetzen. Dieser kommt eine wichtige **koordinative Funktion** für die Umsetzung und Weiterentwicklung von EWDeGOV zu.

Wie in Kap. 2.5. aufgezeigt, bestehen verschiedenste Ansätze zur Einführung des Meldewesens via Internet. EWDeGOV hat daher **primär** die Aufgabe, die **Datenmutation zwischen den Gemeinden bzw. deren Softwarelösungen sicherzustellen** und die Meldemöglichkeiten via **Internet weiterzuentwickeln**. Zumindest bei den in der Begleitgruppe vertretenen IT-Anbietern besteht Konsens darüber, dass diese ihre IT-Lösung selber an die gemeinsamen Standards anpassen.

Die **Kantone** scheinen die politische und rechtliche Bedeutung der **Umstellung des Meldewesens auf elektronische Daten noch zu unterschätzen**. Während früher kommunale Einwohnerregister in Kartenform und später im Rahmen von kommunalen EDV-Lösungen geführt wurden, werden die Melderegister der Gemeinden

durch die IT-Anbieter zunehmend vernetzt. EWDeGOV führt zu einer weiteren Vernetzung der Melderegister. Auch wenn sich mit EWDeGOV an der Zugriffsberechtigung auf die Register nichts ändern soll, werden die **täglichen Datenflüsse** und damit das **Missbrauchspotential** durch den Datenzugriff via Internet **massiv anwachsen**. Unseres Erachtens verlangt dies nach einer vermehrten Wahrnehmung der **öffentlichen Interessen** durch eine angemessene kantonale Aufsicht über die IT-Lösungen und die Datenflüsse, soweit diese nicht ohnehin über die SEDEX Plattform des Bundes abgewickelt werden.

7.2. Die Aufgaben

Auf die Trägerschaft kommen folgende drei Aufgabenbereiche zu:

7.2.1. Die Umsetzung des Grobkonzepts

- Die Übernahme, Ergänzung und Festlegung von **Datenstandards** für den Datenaustausch und die Datensicherheit.
- Die **Definition der Anforderungen** an die EDV-Anwendungen für die Teilnahme am Datenaustausch.
- Die inhaltliche und zeitliche **Koordination** der Umsetzung.

- Der Abschluss von **Rahmenvereinbarungen** mit Dritten, z.B. den nicht-staatlichen Datenempfängern.

7.2.2. Unterhalt und Weiterentwicklung von EWDeGOV

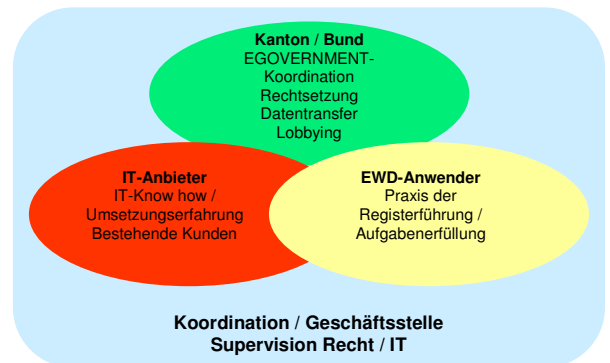
- Unterhalt und Auskunftserteilung zu EW-DeGOV
- **Initiierung** von **Weiterentwicklungsschritten** aufgrund der Bedürfnisse der Einwohnerdienste auf technologischer und politisch/rechtlicher Ebene.
- Die **Implementierung** von technischen **Neuerungen** und geänderten Rechtsvorschriften in das System.
- Betrieb eines **Kompetenzzentrums** für rechtliche, technologische und organisatorische Fragen.
- **Lobbyarbeit** für die Bedürfnisse des Meldewesens.
- Zusammenarbeit und **Koordination** mit anderen EGOV-Projekten.

7.2.3. Wahrnehmung der öffentlichen Interessen

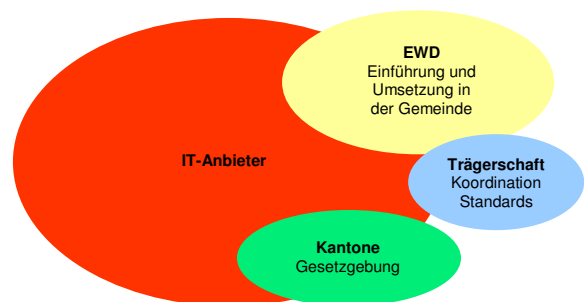
- Frühzeitige Schaffung von **Regelungen** zur Wahrung der öffentlichen Interessen bei
 - Datentransfer
 - Datenaufbewahrung
 - Datenschutz
 - Datensicherheit
- Die **Zertifizierung** von Authentifizierungsprodukten und Applikationen.
- **Reporting** z.H. der kantonalen Aufsichtsbehörden.

7.3. Die Zusammensetzung

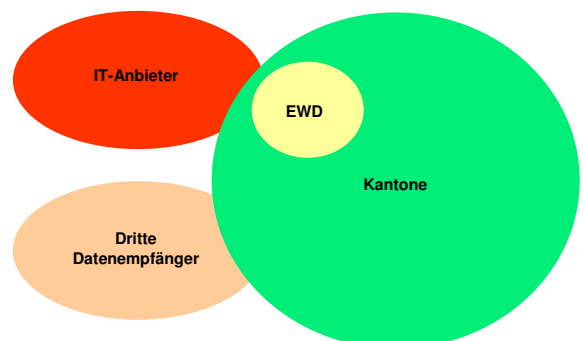
Aus den oben geschilderten Aufgaben ergibt sich, dass Vertreter aus folgenden Themenbereichen in der Trägerschaft vertreten sein müssen:



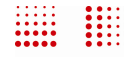
Liegt der Fokus auf der **Umsetzung des Konzepts**, kommt bei der Zusammensetzung der Trägerschaft den IT-Anbietern eine wesentliche Rolle zu:



Wird demgegenüber der Fokus auf **die staatliche Aufgabenerfüllung** gelegt, ergibt sich folgendes Bild:



Die Diskussion dieser Trägerschaftsmodelle an der Begleitgruppentagung vom 18. November 2010 hat klar gezeigt, dass die Vertreter aus der Verwaltung ebenso wie diejenigen der Softwareanbieter davon ausgehen, dass die **Aufga-**



ben von EWDeGOV staatlicher Natur sind, und dass diese primär durch die Vertreter der involvierten Verwaltungsstellen wahrgenommen werden sollen. Die Vertreter der **Softwareunternehmen** sind bereit, EWDeGOV in einem **Begleitgremium** mit ihrem Fachwissen zu unterstützen.

7.4. Die Rechtsform

Bei der Wahl der Rechtsform ist somit davon auszugehen, dass die Trägerschaft im Bereich der **Verwaltung** selbst oder beim Fachverband der Einwohnerdienste anzusiedeln ist.

Bei der Wahl einer geeigneten Rechtsform ist es aus fachlicher Sicht wünschenswert, dass **der VSED die federführende Organisation für die Betreuung des Projekts A1.12** bleibt. Als Fachverband ist er am nächsten bei den Fragestellungen des Meldewesens, und überdies ist er **auf Bundesebene das einzige Koordinationsorgan im Meldewesen**.

Verbindlicher Ansprechpartner bleibt der VSED als Träger des Projekts allerdings nur, wenn er die Trägerschaft in seinen Verbandsstrukturen übernimmt. Wird für die Trägerschaft eine selbständige juristische Person gegründet, ist diese Ansprechpartnerin, auch wenn der VSED darin vertreten ist.

Für die Beibehaltung des VSED als federführende Organisation spricht überdies der Umstand, dass die Hauptaufgabe von EWDeGOV in der Umsetzung der Ermöglichung der Meldepflicht via Internet besteht. Bei dieser Variante ist denkbar, dass für die Trägerschaft ein **Verein** gegründet wird, dessen Mitglieder die KdK/KKJPD, der VSED und ev. der Schweizerische Gemeindeverband sind. Die drei Vereinsmitglieder sind in der Steuerungsgruppe als Vereinsvorstand vertreten (vgl. Kap. 6.7 unten).

7.5. Die Führungsorgane

Bei der Entwicklung dieses Grobkonzepts haben sich die Aufteilung der Leitungsfunktionen in eine operative **Steuerungs-** und eine fachlich und politisch breit abgestützte **Begleitgruppe** mit

Konsultationscharakter bewährt. Da der VSED als federführende Organisation nicht über professionelle Strukturen verfügt, scheint die Geschäftsführung über eine professionelle Geschäftsstelle unumgänglich.

Steuerungsgruppe: Präsident des VSED
 Vorstandsmitglied VSED
 1 EDV - Supervisor
 Geschäftsführer

Begleitgruppe mit Vertretungen folgender Verwaltungsstellen / Interessenvertretungen

Bund:

- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
- Konferenz der kt. Polizei- und Justizdirektoren (KKJP)
- Informatik Strategieorgan des Bundes ISB
- Geschäftsstelle E-Government Schweiz
- BA für Statistik
- Schweiz. Gemeindeverband
- Arbeitsgruppe eCH

Kantone:

- Departementssekretär Justiz+Polizei
- Migrationsamt
- Informatikorgan
- Datenschutzbeauftragter

Gemeinden:

- Leiter/innen EWD

EDV-Anbieter:

- VRSG
- NEST
- Bedag AG
- Ruf Informatik AG

7.6. Die Kosten

Bis zum 31. Dezember 2014 ist durchschnittlich mit folgendem Finanzbedarf zu rechnen:

Jahresbudget	Fr.
Umsetzung EWDeGOV	90'000.--
Koordinationsfunktionen Interessenvertretung	80'000.--
Geschäftsführung	80'000.--
Total	250'000.--

Die Positionen im Einzelnen:

Umsetzung EWDeGOV

- Auswertung des *proof of concept*
- Einrichtung eines einfachen Zertifizierungssystems Entwicklung/Integration weiterer Meldeabläufe via Internet
- Betrieb eines Kompetenzzentrums EWDeGOV

Koordinationsfunktionen/Interessenvertretung

- Koordination mit Projekten der E-Government-Strategie Schweiz
- Interessenvertretung in Bund und Kantonen bei Organisations- und Rechtsetzungsprojekten
- Tagungen für die Begleitgruppe

Geschäftsführung

Rechtsberatung

- Bearbeitung von konkreten Rechtsfragen in EWDeGOV-Bereichen
- Initiierung von Änderungen auf Gesetzesebene
- Ausarbeitung eines Mustergesetzes für das kantonale Meldewesen
- Bereitstellung von Vertragsvorlagen für die Datenlieferung an Dritte, etc.

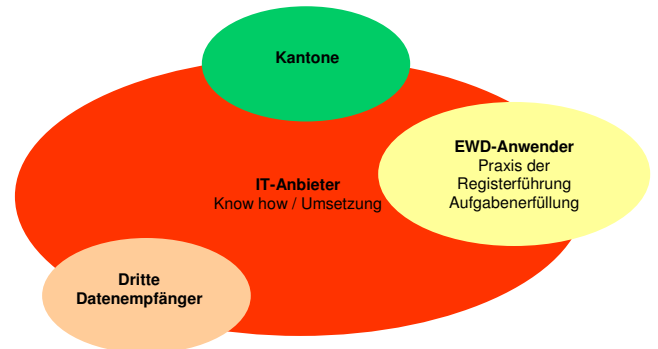
Allgemeinde Geschäftsführung

- Geschäftskorrespondenz
- Öffentlichkeitsarbeit

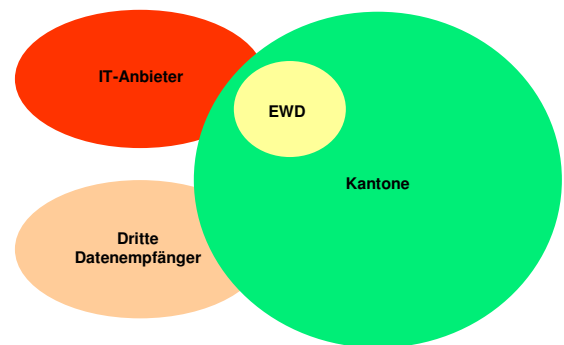
7.7. Die Finanzierung

Für die Finanzierung von EWDeGOV bestehen keine rechtlichen Rahmenbedingungen, damit aber auch keine eigentlichen Verpflichtungen zur Finanzierung der Umsetzung von EWDeGOV. Es stellt sich daher die Frage, wer aus der Umsetzung von EDWeGOV einen derart grossen Nutzen zieht, dass er bereit ist, das Projekt finanziell mitzutragen. Hier sind je nach Interessenlage drei Modelle denkbar, wobei je nach Modell davon auszugehen ist, dass die Anteile der Gemeinden über Mehrkosten für das Zusatzangebot bei den IT-Anwendern oder aber durch die Kantone, die das Meldewesen an die Gemeinden delegiert haben, gedeckt werden.

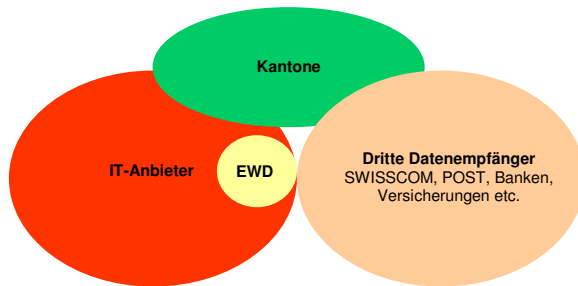
Steht die **rasche Umsetzung** von EWDeGOV als Motivator im Vordergrund, zeigt sich folgende Interessenlage:



Steht die **Wahrnehmung der staatlichen Aufgabenerfüllung** und die Bewahrung des hoheitlichen Einflusses auf EWDeGOV im Vordergrund, zeigt sich folgende Interessenlage:



Steht die **Nutzung des Ergebnisses**, die Erweiterung des wirtschaftlichen Geschäftsfelds und der Vorteil aus elektronisch mutierten Daten im Vordergrund, so zeigt sich folgendes Bild:



Die Vorstellung dieser Finanzierungsmodelle an der Begleitgruppentagung vom 18. November 2010 zeigte klar auf, dass die Koordinationsfunktion von EWDeGOV als **hoheitliche Aufgabe** wahrgenommen wird, zumal damit die Standards für die EDV-Anbieter festgelegt werden. Die Vertreter der grössten EDV-Anbieter waren **nicht bereit, sich an der Trägerschaft finanziell zu beteiligen**.

Die Tatsache, dass für alle am Meldewesen interessierten Kreise die Verknüpfung von Aufgabenerfüllung und Finanzierung im Vordergrund steht, führt realistischlicherweise zu zwei Finanzierungsvarianten:

Variante 1: Beauftragung und Finanzierung der Trägerschaft durch die KdK oder KKJPD

Da das polizeiliche Meldewesen **eine kantonale Aufgabe** ist, ist eine **Koordination auf Bundesebene** am wirkungsvollsten über die KdK oder KKJPD wahrzunehmen. Denkbar ist, dass vor allem in der KKJPD eine Kommission für das polizeiliche Meldewesen gegründet wird, die sich dieser Koordinationsaufgabe von Regierungsseite annimmt. Diese Kommission hätte dann auch als Auftraggeber für die Tätigkeit einer Trägerschaft zu fungieren, die EWDeGOV umsetzt und betreut.

Variante 2: Beauftragung und Finanzierung der Trägerschaft durch die E-Government Schweiz

EWDeGOV ist ein wesentlicher Baustein der E-Government-Strategie Schweiz. Kann dieser umgesetzt werden, wird für **eine täglich mehrere tausendmal in Anspruch** genommene staatliche Dienstleistung **ein echter Bürgernutzen** geschaffen. Weil das Projekt trotz föderaler Struktur des Meldewesens mit einer überschaubaren Anzahl Beteiligter leicht umgesetzt werden kann, ist EWDeGOV ein eigentlicher Prüfstein für die Frage, **ob und unter welchen Bedingungen sich eine bundesweite E-Government-Strategie Schweiz in der weitgehend durch die Kantone bestimmten Verwaltung umsetzen lässt**.

8. Die Umsetzung des Konzepts

8.1. In zwei Realisierungsschritten zum Zielzustand

Die Erfahrung aus anderen E-Government-Konzepten lehrt, dass jenes Konzept am ehesten Aussicht auf eine erfolgreiche Umsetzung hat, das sich auf einige wesentliche **Kernfunktion beschränkt** und diese **beharrlich** verfolgt. Aus diesem Grund soll EWDeGOV in zwei Realisierungsschritten umgesetzt werden.

Bis zum Ende des Jahres **2011** soll den EDV-Anbietern ein **geprüftes Konzept für die wesentlichsten Grundfunktionen zur Verfügung** stehen, das ohne Änderungen der Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzesänderungen) umgesetzt werden kann. Bis zum Ende des Jahres **2014** soll dann der **definitive Zielzustand** erreicht sein. Konkret gliedern sich die konzeptionellen Schritte wie folgt

Zielzustand des ersten Realisierungsschritts am 31. Dezember 2011:

EWDeGOV ist startbereit!

- EWDeGOV, das Schweizer Bürgerinnen und Bürger bei einem Umzug innerhalb der Schweiz ermöglicht, ihre Meldepflicht zu erfüllen, **steht** den Gemeinden bzw. ihren Providern **zur Einführung zur Verfügung**.
- EWDeGOV sieht eine Prozedur vor, welche die Ummeldung auch dann ermöglicht, wenn **nur die Wegzugsgemeinde** EWDeGOV nutzt.
- Die **Trägerschaft** nimmt ihre Funktionen wahr.
- Die **Finanzierung** der Trägerschaft ist bis zum 31. Dezember 2014 sichergestellt.
- Durch die offensive Kommunikation über Umgang und Nutzen wird die Einführung von **EWDeGOV von den Gemeinden gewünscht**.

Dank der Unterstützung der Verantwortlichen des Projekts B2.06 ist es möglich, im ersten Halbjahr den *proof of concept* für EWDeGOV mit zwei Gemeinden aus der Ostschweiz durchzuführen.

Zielzustand des zweiten Realisierungsschritts am 31. Dezember 2014:

Der Zielzustand von EWDeGOV ist erreicht!

- **Alle Meldeprozesse mit Ausnahme der An- und Abmeldung vom bzw. ins Ausland** sind für Schweizerinnen und Schweizer ebenso wie für ausländische Staatsbürger via Internet möglich.
- Die **ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren** sind in EWDeGOV integriert.
- Die Meldeverfahren **laufen ohne physischen Dokumentenversand** der Einwohnergemeinden ab. Im EU/EFTA–Ausländerausweis wird auf die Adresse und die Kantonsbezeichnung verzichtet.
- Für die Verifizierung der Meldedaten steht anstelle von Heimatschein/Heimatausweis **Infostar** zur Verfügung.
- Die Wahrnehmung der Meldepflicht via Internet ist **in der Bevölkerung gängige Praxis**.



8.2. Die Bedeutung der Einwohnerdienste bei der Umsetzung von EWDeGOV

EWDeGOV **wird für den meldepflichtigen Einwohner zum Erfolg**, wenn er seine Datenmutation einfach und (rechts-)sicher über das Internet erfüllen kann. Dies ist dann gewährleistet, wenn EWDeGOV optimal umgesetzt und von den Mitarbeitenden der EWD mitgetragen wird.

Profitieren die Einwohnerdienste bei ihrer täglichen Arbeit von den Vorteilen schweizweit einheitlicher Abläufe und Qualitätsstandards im Meldeverfahren, werden sie EWDeGOV als ihr Arbeitsinstrument annehmen und unterstützen.

Das polizeiliche **Meldewesen** selbst wird durch die schweizweite Einführung und Weiterentwicklung der Meldeprozesse via Internet zwangsläufig eine **weitere entscheidende inhaltliche Harmonisierung erfahren**, von welcher der Meldepflichtige ebenso wie die Einwohnerdienste und das Bundesamt für Statistik profitieren können. Insbesondere werden die Einwohnerdienste kleiner Gemeinden, die heute noch zu oft ein isoliertes Inseldasein fristen und vom Kanton kaum fachliche Unterstützung zu erwarten haben, in ein System organisatorisch und rechtlich kompetenter Zusammenarbeit eingebunden.

9. Dank

Der Dank des VSED gilt in erster Linie den Vertretern der Strategie von E-Government-Schweiz, die durch ihre Anschubfinanzierung die Ausarbeitung dieses Grobkonzepts ermöglicht haben.

Ein weiterer Dank geht an die Mitglieder der Begleitgruppe, die unsere konzeptionelle Arbeit an zwei Tagungen ebenso kritisch wie wohlwollend gewürdigt und mit wertvollen Beiträgen ergänzt haben.

10. Adressen von Ansprechpersonen

Verfasser des Konzepts:
 Rütimann Gemeindeberatung
 RA Peter Rütimann
 Stadthausstrasse 39
 Postfach 144
 8402 Winterthur
 Tel. 052 269 11 00
 p.ruetimann@ruetimann.ch

VSED
 Präsident VSED /
 Leiter Einwohneramt
 Stephan Wenger
 Rathaus
 9001 St. Gallen
 Tel. 071 224 53 37
 stephan.wenger@stadt.sg.ch

VSED
 Einwohnerdienste Stadt Solothurn
 Matthias Beuttenmüller
 Barfüssergasse 17
 Postfach 460
 4502 Solothurn
 Tel. 032 626 92 41
 matthias.beuttenmueller@solothurn.ch

11. Anhänge

Anhang 1: Projektorganisation und Projektablauf
 Anhang 2: Schematische Darstellung der Meldeabläufe
 Anhang 3: Glossar