Einfache Anfrage Güntzel-St.Gallen vom 19. Januar 2011

Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt

Schriftliche Antwort der Regierung vom 22. März 2011

Karl Güntzel-St.Gallen führt in seiner Einfachen Anfrage vom 19. Januar 2011 aus, dass die Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt vom 9. November 2010 (sGS 453.10; abgekürzt NAV) insoweit bundesrechtswidrig sei, als sie politische Gemeinden ermächtige, Personen, die Wohnraum vermieten, untervermieten oder verwalten oder Logis geben, durch Reglement zu verpflichten, dem Einwohneramt zu-, um- und wegziehende Personen zu melden. Die Bundesrechtswidrigkeit wird damit begründet, dass das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (SR 431.02; abgekürzt RHG) die Meldepflichten abschliessend regle. Konkret beschränke das RHG die Mitwirkung der Vermieter und Verwalter von Wohnraum auf eine Auskunftspflicht. Eine Meldepflicht sei einzig für umziehende Personen vorgesehen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1. Es trifft zu, dass die gleichen Bedenken bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur NAV angebracht worden sind. Die Regierung prüfte den Einwand und führte in den Erläuterungen zur NAV aus, weshalb der fragliche Art. 5 der (Vorgänger-)Verordnung vom 18. November 2008 (nGS 44-17) unverändert in die NAV überführt werde. Wörtlich wurde Folgendes ausgeführt:

   «Ein Vernehmlassungsteilnehmer führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Kanton mangels bundesgesetzlicher Grundlage nicht befugt sei, eine solche Bestimmung zu erlassen. Art. 12 Abs. 1 Bst. b RHG beschränke die Mitwirkung der Vermieterinnen/Vermieter und Verwalterinnen/Verwalter von Wohnraum auf eine Auskunftspflicht. Ob bzw. inwieweit ergänzendes kantonales Recht zulässig ist, wird im Rahmen der Vorarbeiten zum Einführungsgesetz zum RHG vertieft zu prüfen sein. Um ein Minimum an Konstanz zu gewährleisten, wird die mögliche Verpflichtung in der Übergangsphase beibehalten.»

   Die Vernehmlassungsteilnehmer haben eine Kopie der Erläuterungen zur NAV erhalten. Der Vorwurf, die Regierung habe vorsätzlich eine bundesrechtswidrige Bestimmung in eine Verordnung aufgenommen, trifft nicht zu.

2. Obwohl die erwähnte Bestimmung im Rahmen des bevorstehenden Erlasses eines Einführungsgesetzes zum RHG zu überprüfen sein wird, erscheint es angebracht, zum Einwand der Bundesrechtswidrigkeit bereits jetzt wie folgt Stellung zu nehmen.

   Nach Art. 3 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) üben die Kantone alle Rechte aus, welche nicht dem Bund übertragen sind. Mit anderen Worten besteht eine subsidiäre Generalkompetenz zu Gunsten der kantonalen Zuständigkeit. Dieses Prinzip wird in Art. 42 bis 43a BV näher ausgeführt. Nach Art. 42 BV erfüllt der Bund die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Im Übrigen bleiben die Kantone zuständig und bestimmen selber, welche Aufgaben sie in diesem Rahmen erfüllen (Art. 43 BV). Die Kompetenzen des Bundes bedürfen einer Ermächtigung durch die Bundesverfassung selbst; Bundesgesetze vermögen keine Bundeskompetenzen zu begründen (Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, N. 1054). Weiter gilt es zu beachten, dass nicht jede durch eine Verfassungsbestimmung eingeräumte Kompetenz den Bund ermächtigt, eine bestimmte Materie in

allen Aspekten umfassend zu regeln. Wie weit die Kompetenz in einem bestimmten Sachbereich geht, ist aufgrund der Formulierung sowie Auslegung der kompetenzeinräumenden Verfassungsbestimmung zu prüfen (Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., N. 1083 ff. mit weiteren Hinweisen).

Vorliegend ist Art. 65 Abs. 2 BV als Kompetenzgrundlage massgebend. Sie lautet wie folgt: «Er [der Bund] kann Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten.» Der Wortlaut, konkret der Passus «möglichst gering zu halten», und die Tatsache, dass von «Harmonisierung» und nicht von Vereinheitlichung die Rede ist, sprechen dafür, dass die Bundeskompetenz lediglich den Erlass von Mindestvorschriften umfasst. Auch von ihrem Zweck her ist die Bundeskompetenz beschränkt, und zwar auf den Erlass von Vorschriften, die zur Harmonisierung der Register im Dienste der Verminderung des Aufwands statistischer Erhebungen nötig sind. Ziel ist es, die Zahl und das Ausmass der notwendigen Direkterhebungen – namentlich auch bei der eidgenössischen Volkszählung – so weit wie möglich zu reduzieren (Schmid/ Schott, St.Galler Kommentar, Zürich 2002, N. 15 zu Art. 65 BV mit Verweis auf BBl 1997 III 1231 ff.). Selbst der Bundesgesetzgeber scheint mit Blick auf Art. 11 und 12 RHG lediglich von einer Kompetenz zum Erlass von Mindestvorschriften auszugehen, hat er doch die Kantone mit Art. 11 bzw. 12 RHG verpflichtet, eine Meldepflicht für umziehende Personen bzw. eine Auskunftspflicht für Arbeitgeber, Vermieter, Liegenschaftsverwalter und Logisgeber zu erlassen. Wäre der Bundesgesetzgeber von einer abschliessenden Regelungskompetenz ausgegangen, hätte er den Kantonen kaum aufgetragen, entsprechende Vollzugsbestimmungen zu erlassen, sondern hätte die fraglichen Melde- und Auskunftspflichten gleich selber abschliessend geregelt. Schliesslich gilt es zu beachten, dass diverse kantonale Gesetzgeber ebenfalls Drittmeldepflichten erlassen haben: So besteht etwa in Zürich eine Meldepflicht für Logisgeber (§ 32 Abs. 3 des Zürcher Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 [LS 131.1]); im Kanton Glarus bestehen Meldepflichten für Vermieter und Liegenschaftsverwalter (Art. 5 Abs. 1 des Glarner Einführungsgesetzes zum Registerharmonisierungsgesetz vom 3. Mai 2009 [GS I C/21/2]); im Kanton Graubünden bestehen Meldepflichten für Liegenschaftsverwalter, Vermieter und Logisgeber (Art. 15 des Bündner Einwohnerregistergesetzes vom 15. Juni 2010 [BR 171.200]). Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Bund die fraglichen Melde- und Auskunftspflichten nicht abschliessend regeln darf. Entgegen der Ansicht des Anfragers hat dies der Bund mit Art. 11 und 12 RHG auch nicht getan. Art. 11 und 12 RHG sind als Minimalvorschriften zu verstehen. Kantonale Bestimmungen, die darüber hinausgehen, sind als bundesrechtskonform einzustufen.

Vor diesem Hintergrund besteht kein Anlass, Art. 5 NAV abzuändern oder aufzuheben.