

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00722 vom 22. August 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-08-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00722

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00722 du 22 août 2024

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00722 del 22 agosto 2024

Regeste

polizeiliche Meldepflicht | Polizeiliche Meldepflicht: Akzessorische Normenkontrolle von § 5 MERV. [Als im Ausland lebender schweizerischer Staatsangehöriger, welcher sich regelmässig in Zürich aufhält, wurde der Beschwerdeführer verpflichtet, sich in Zürich mit Niederlassung anzumelden.] Das Registerharmonisierungsgesetz (RHG) umschreibt auf bundesrechtlicher Ebene Begriffe wie Niederlassungsgemeinde und Aufenthaltsgemeinde (E. 2.1). Das kantonale Gesetz über das Meldewesen und Einwohnerregister (MERG) übernimmt diese Definitionen mit begrifflicher Modifikation. Die kantonale Verordnung über das Meldewesen und Einwohnerregister (MERV) setzt in § 5 für den Aufenthalt von Schweizer Staatsangehörigen eine Niederlassung in einer Schweizer Gemeinde voraus. Danach soll in Fällen, in denen Schweizer Staatsangehörige Wohnsitz im Ausland und gleichzeitig Aufenthalt in einer Zürcher Gemeinde beanspruchen, die in der meldepolizeilichen Praxis gefestigte Fiktion der Niederlassung in ebendieser Gemeinde gelten (E. 2.2). § 5 MERV verlangt damit eine zusätzliche - auf der Stufe der formellen Gesetze MERG bzw. RHG nicht erwähnte - Voraussetzung für die Begründung eines Aufenthalts ausschliesslich für Schweizer Staatsangehörige und beschränkt ihre Rechte (E. 3.2.2). Gemäss RHG ist die Niederlassungs- oder Aufenthaltsgemeinde bei sämtlichen Personen unabhängig von der Staatsangehörigkeit zu erfassen; § 5 MERV kann sich nicht auf § 11 Abs. 3 MERG stützen. Mangels einer Delegationsnorm im MERG sind die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation nicht eingehalten und erweist sich § 5 MERV nicht als gesetzmässig (E. 3.2.3-4). Ohnehin würde eine Norm in der MERV angesichts Art. 36 BV nicht genügen. Die Auslegung des RHG ergibt, dass sich die Fiktion von § 5 MERV als unzulässig erweist (E. 3.3-4). § 5 MERV ist die Anwendung zu versagen, da die Bestimmung gegen übergeordnetes Recht (Art. 24 BV, Art. 3 RHG) verstösst und nicht gesetzmässig zustande gekommen ist (E. 3.5). Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2022.00722 Urteil der 3. Kammer vom 22. August 2024 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker (Vorsitz), Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat von Zürich, Beschwerdegegner, betreffend polizeiliche Meldepflicht, hat sich ergeben: I. A. A ist schweizerischer Staatsangehöriger und hält sich regelmässig in der Stadt Zürich auf. Die Direktion des Bevölkerungsamts der Stadt Zürich ordnete mit Verfügung vom 2. Juli 2021 an, A habe sich per 1. Oktober 2020 in Zürich mit Niederlassung anzumelden und seinen Heimatschein bis zum 2. August 2021 zu hinterlegen. B. Mit Eingabe vom 2. August 2021

verlangte A eine Neuurteilung nach § 170 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1). Der Stadtrat der Stadt Zürich wies das Begehren um Neuurteilung mit Beschluss vom 15. Dezember 2021 unter Auferlegung der Verfahrenskosten ab. II. Am 24. Januar 2022 liess A mit Rekurs an den Bezirksrat Zürich die Aufhebung des Beschlusses des Stadtrats vom 15. Dezember 2021 beantragen. Der Stadtrat bzw. das Bevölkerungsamt der Stadt Zürich sei anzuweisen, ihn als Aufenthaltler im Einwohnerregister einzutragen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer) zulasten des "Rekursgegners". Der Bezirksrat Zürich wies den Rekurs mit Beschluss vom 27. Oktober 2022 ab, auferlegte A die Verfahrenskosten und verweigerte ihm eine Parteientschädigung. III. Mit Beschwerde vom 28. November 2022 liess A beim Verwaltungsgericht beantragen, den Beschluss des Bezirksamts Zürich vom 27. Oktober 2022 aufzuheben und den Beschwerdegegner anzuweisen, ihn als Aufenthaltler im Einwohnerregister einzutragen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer) zulasten des Beschwerdegegners. Der Bezirksrat Zürich verzichtete am 5. Dezember 2022 auf eine Vernehmlassung. Die Stadt Zürich liess mit Beschwerdeantwort vom 19. Dezember 2022 die Abweisung der Beschwerde beantragen. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Der Fall ist von der Kammer zu entscheiden (§ 38b Abs. 1 e contrario und § 38 Abs. 1 VRG).
- 1.2 Nachdem sämtliche Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.
2. 2.1 Das gestützt auf Art. 65 der Bundesverfassung (BV; SR 101) erlassene Registerharmonisierungsgesetz (RHG; SR 431.02) dient der Vereinfachung der Datenerhebung für die Statistik durch die Harmonisierung amtlicher Personenregister (Art. 1 Abs. 1 lit. a RHG) und des gesetzlich vorgesehenen Austauschs von Personendaten zwischen den Registern (Art. 1 Abs. 1 lit. b RHG). Mit Blick auf eine aussagekräftige Bundesstatistik zielt das RHG darauf ab, ihr einheitliche und vergleichbare Daten zugänglich zu machen (Botschaft vom 23. November 2005 zur Harmonisierung amtlicher Personenregister, BBl 2006 427, insb. 433 und 455). Hierzu umschreibt das RHG erstmals auf bundesrechtlicher Ebene im registerrechtlichen, schriftenpolizeilichen Sinn zentrale Begriffe wie "Niederlassungsgemeinde" und "Aufenthaltsgemeinde" (Art. 3 lit. b und lit. c RHG; BGr, 9. Februar 2012, 2C_919/2011, E. 2.2.3; 13. Dezember 2011, 2C_599/2011, E. 2.3; 23. September 2008, 2C_478/2008, E. 3.3). Unter der Niederlassungsgemeinde ist die Gemeinde zu verstehen, 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 (Art. 3 lit. b RHG). Demgegenüber bedeutet Aufenthaltsgemeinde die Gemeinde, in der sich eine Person zu einem bestimmten Zweck ohne Absicht dauernden Verbleibens mindestens während dreier aufeinanderfolgender 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 (Art. 3 lit. c RHG).
- 2.2 § 1 des kantonalen Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 11. Mai 2015 (MERG; LS 142.1) übernimmt die Definitionen des RHG und modifiziert sie nur insofern, als im kantonalen Recht die Begriffe Niederlassung bzw. Aufenthalt (statt Niederlassungs- und Aufenthaltsgemeinde) verwendet werden. Gemäss § 11 Abs. 1 MERG führen die

Gemeinden das Einwohnerregister. Die Einwohnerregister enthalten von jeder Person, die sich niedergelassen hat oder aufhält, nach Massgabe von Art. 6 RHG mindestens bestimmte Daten. Die Gemeinden sind verpflichtet, das Einwohnerregister aktuell zu halten und laufend zu bereinigen (§ 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 der kantonalen Verordnung über das Meldewesen [MERV; LS 142.11]). § 3 Abs. 1 MERG statuiert eine persönliche Meldepflicht bei der politischen Gemeinde u. a. für alle Personen, die sich dort niederlassen (lit. a), dort Aufenthalt begründen (lit. b) oder die Niederlassung, den Aufenthalt oder die Berufsausübung gemäss lit. a–c aufgeben (lit. f). Gemäss § 5 MERV setzt der Aufenthalt von Schweizer Staatsangehörigen eine Niederlassung in einer Schweizer Gemeinde voraus. Diese Bestimmung ist dahingehend zu verstehen, dass in Fällen, in denen Schweizer Staatsangehörige Wohnsitz im Ausland und gleichzeitig Aufenthalt in einer Zürcher Gemeinde beanspruchen, die in der meldepolizeilichen Praxis gefestigte Fiktion der Niederlassung in ebendieser Gemeinde gelten soll (Begründung zur MERV, Ziff. 5 § 5, ABl 2018-02-23 Meldungsnummer 00228811).

2.3 Die Vorinstanz bejahte die Vereinbarkeit von § 5 MERV mit dem übergeordneten Recht mit der Begründung, das Bundesamt für Statistik habe bestätigt, die Regelung sei bundesrechtskonform. Da dem MERG und dem RHG nicht zu entnehmen sei, dass die Definitionen der Niederlassung bzw. der Niederlassungsgemeinde abschliessend seien, sei es dem kantonalen Verordnungsgeber nicht verwehrt, für Schweizer Staatsangehörige ohne Niederlassung in einer anderen Schweizer Gemeinde eine Regelung zu treffen, wonach der Aufenthaltsstatus als "niedergelassen" einzutragen sei. Darin sei keine Beschränkung der Rechte des Beschwerdeführers zu erkennen, für welche es eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn bräuchte.

2.4 Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, § 5 MERV verstosse gegen das übergeordnete Bundesrecht und das MERG, weil weder Art. 3 lit. b RHG noch § 1 lit. b MERG die Möglichkeit des Aufenthalts in einer Schweizer Gemeinde auf Personen mit Niederlassung in einer anderen schweizerischen Gemeinde beschränkten. Einziges Kriterium für den Aufenthalt bilde die Tatsache, dass eine Person sich in einer Gemeinde aufhalte ohne Absicht des dauernden Verbleibens. Dies setze voraus, dass sie anderswo niedergelassen sei. Ob dies in der Schweiz oder im Ausland sei, liessen das RHG – und die Botschaft dazu – und das MERG offen. Das Bundesrecht belasse den Kantonen keinen Spielraum mit Bezug auf die Definition von Niederlassung und Aufenthalt. Die Vorinstanz hätte sich nicht mit der Wiedergabe der Stellungnahme des Bundesamts für Statistik begnügen dürfen, sondern hätte vielmehr selbst prüfen müssen, ob § 5 MERV bundesrechtskonform sei. Hinzu komme, dass § 5 MERV eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung von Auslandschweizern gegenüber ausländischen Personen sowie diverse weitere Probleme und Widersprüche mit sich bringe.

E. 3.1

Bildet eine konkrete Anordnung Anfechtungsobjekt eines Rechtsmittels und wird gerügt, die Anordnung beruhe auf einem Rechtssatz, der gegen übergeordnetes Recht verstosse, spricht man von einer akzessorischen (oder konkreten) Normenkontrolle. Es wird vorfrageweise geprüft, ob dem Rechtssatz, auf dem die angefochtene Anordnung beruht, im konkreten Einzelfall die Anwendung zu versagen ist (Art. 79 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005; LS 101). Falls dies der Fall ist, entfällt die Rechtsgrundlage der angefochtenen Anordnung und ist letztere aufzuheben. Die formelle Aufhebung – oder Änderung – der rechtswidrigen Norm fällt hingegen in die Verantwortung der zuständigen rechtsetzenden Behörde (Gesetz- oder Verordnungsgeber; zum Ganzen Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 23 und § 50 N. 43 ff.; Ulrich

Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. A., Zürich 2020, N. 1929b).

E. 3.2

Gesetzmassigkeit

E. 3.2.1

Das Erfordernis der Gesetzesform (auch als "genügende Normstufe" bezeichnet) bedeutet, dass die wichtigen Rechtsnormen, auf denen die Verwaltungstätigkeit beruht, in einem Gesetz enthalten sein müssen. Teilweise kommen auch gesetzesvertretende Verordnungen in Frage. Sie beruhen auf einer Ermächtigung durch ein Gesetz, das noch keine vollständige materielle Regelung enthält. Solche Verordnungen fügen der weitmaschigen Regelung im Gesetz neue Normen hinzu. Die Voraussetzungen und Grenzen der Gesetzesdelegation sind dabei zu beachten. Vollziehungsverordnungen demgegenüber dürfen weder die Rechte der Bürgerinnen und Bürger (zusätzlich) beschränken noch ihnen (weitere) Pflichten auferlegen. Die Übergänge zwischen gesetzesvertretenden und vollziehenden Verordnungen sind fliessend. Zudem können in der gleichen Verordnung Normen mit Vollzugscharakter und solche gesetzesvertretender Natur enthalten sein (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, N. 94–99, N. 350 f.; BGE 141 II 169 E. 4.3.1).

E. 3.2.2

In § 5 MERV legt der Regierungsrat fest, dass der Aufenthalt von Schweizer Staatsangehörigen eine Niederlassung in einer Schweizer Gemeinde voraussetzt. Damit verlangt er zusätzliche – auf der Stufe der formellen Gesetze, d. h. in § 1 lit. b MERG bzw. in Art. 3 lit. c RHG nicht erwähnte – Voraussetzungen für die Begründung eines Aufenthalts i. S. v. § 1 lit. b MERG bzw. in Art. 3 lit. c RHG ausschliesslich für Schweizer Staatsangehörige und beschränkt ihre Rechte. Deshalb ist § 5 MERV gesetzesvertretender Natur und sind die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation zu prüfen (vgl. VGr, 8. Februar 2024, VB.2022.00296, E. 3.5.3).

E. 3.2.3

Das MERG sieht in mehreren Bestimmungen vor, dass bestimmte Bereiche vom Regierungsrat in einer Verordnung zu regeln sind (u. a. § 32 MERG). Neben diesen Regelungsaufträgen finden sich im Gesetz punktuell Delegationsgrundlagen für gesetzesvertretende Verordnungsbestimmungen (§ 11 Abs. 3 und § 15 Abs. 3 MERG). Gemäss § 11 Abs. 3 MERG kann der Regierungsrat in einer Verordnung für weitere Identifikatoren und Merkmale, die zur Erfüllung der kantonalen Aufgaben notwendig sind, eine Erfassung im Einwohnerregister festlegen. Die Art des Domizils (Niederlassung oder Aufenthalt) sowie die Niederlassungs- oder Aufenthaltsgemeinde sind gemäss Art. 6 lit. o und lit. p RHG (i. V. m. § 11 Abs. 2 lit. a MERG) bei sämtlichen Personen unabhängig von der Staatsangehörigkeit zu erfassen. Die zusätzliche Voraussetzung, dass sich die Niederlassung bei Schweizer Staatsangehörigen in der Schweiz befinden muss, damit sie in der Schweiz einen Aufenthalt begründen können, stellt keinen weiteren Identifikator bzw. kein weiteres Merkmal i. S. v. § 11 Abs. 3 MERG dar. Vielmehr werden dadurch bereits erfasste Identifikatoren bzw. Merkmale ("Niederlassung" und "Aufenthalt"), die in § 1 lit. a und lit. b MERG bzw. Art. 3 lit. b und lit. c RHG gesetzlich definiert sind, anders als dort bzw. angesichts der zusätzlichen Voraussetzung enger definiert. § 5 MERV kann sich somit nicht auf § 11 Abs. 3 MERG stützen.

E. 3.2.4

Mangels einer Delegationsnorm im MERG sind die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation nicht eingehalten und erweist sich § 5 MERV nicht als gesetzmässig. Ohnehin würde eine (gesetzmässige) Norm in der MERV angesichts von Art. 36 BV nicht genügen:

E. 3.3

Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV)

E. 3.3.1

Die Niederlassungsfreiheit i. S. v. Art. 24 BV gewährleistet (einzig) die Möglichkeit des persönlichen Verweilens an jedem beliebigen Ort in der Schweiz; sie gebietet den Kantonen und Gemeinden, Schweizer Angehörigen die Niederlassung auf ihrem Gebiet zu erlauben und verbietet ihnen gleichzeitig, die Verlegung des einmal gewählten Wohnsitzes in einen anderen Kanton, eine andere Gemeinde oder ins Ausland zu verhindern oder zu erschweren (BGE 148 I 97 E. 3.2.1; 135 I 233 E. 5.2; 127 I 97 E. 4c; 108 Ia 248 E. 1 m. H.). Diese Wahlfreiheit ist Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts jeder Person und zugleich eine Grundvoraussetzung für den interkommunalen Wettbewerb (Beat Rudin, in: Bernhard Waldmann et al. [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, Art. 24 BV N. 13 f. m. w. H.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung betrifft Art. 24 BV primär das polizeiliche Domizil. Bei der polizeilichen Niederlassung, die unter gewissen Umständen zur gleichen Zeit an mehreren Orten bestehen kann, ist unerlässlich, dass zum Ort, an welchem die betroffene Person sich als niedergelassen betrachten will, Beziehungen von ausreichender Dauer und Intensität existieren; es müssen gewisse tatsächliche Voraussetzungen dafür gegeben sein. Die Niederlassungsfreiheit erlaubt es einer Person nicht, einen beliebigen Ort als Niederlassungsort zu bezeichnen, ohne dass die tatsächlichen – in Art. 3 lit. b RHG genannten – Voraussetzungen dafür erfüllt sind (BGr, 10. November 2020, 2C_649/2020, E. 6.1; 13. März 2009, 2C_20/2009, E. 1.3). Umgekehrt besteht eine Pflicht, sich am Ort, der sich als Ort der polizeilichen Niederlassung erweist, anzumelden und die diesbezüglichen Formalitäten zu erfüllen (vgl. oben E. 2.2; BGr, 3. August 2007, 2P.49/2007, E. 2.2). Die Niederlassungsfreiheit kann, wie andere Freiheitsrechte, unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Danach bedürfen Einschränkungen der gesetzlichen Grundlage (Abs. 1), müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Abs. 2 und 3); zudem ist der Kerngehalt des Grundrechts unantastbar (Abs. 4; vgl. BGE 128 I 280 E. 4.1.2; 111 Ia 214 E. 2a; BGr, 5. August 2021, 2C_41/2021, E. 5.1 m. w. H.; zum Ganzen Patricia Egli/Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 4. A., St. Gallen 2023, [St. Galler Kommentar], Art. 24 BV N. 26 ff. m. w. H.). Als (zivilrechtliche) Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit werden in der Literatur beispielhaft die vom ZGB bestimmten Wohnsitze erwähnt (Egli, Art. 24 BV N. 31 f.; Rudin, Art. 24 BV N. 30).

E. 3.3.2

Vorliegend kann in Bezug auf die Frage, ob § 5 MERV einen Eingriff in die Niederlassungsfreiheit darstellt und gegebenenfalls ob dieser den Anforderungen von Art. 36 BV genügt, Folgendes festgehalten werden: Zwar trifft es zu, dass die Niederlassungsfreiheit Schweizer Staatsangehörige nicht dazu berechtigt, einen beliebigen Ort der Niederlassung oder des Aufenthalts zu bezeichnen, ohne dass die jeweils dafür

erforderlichen tatsächlichen Voraussetzungen gegeben sind. Dies kann indes umgekehrt die schweizerischen Behörden nicht ohne Weiteres dazu berechtigen, einen Ort als Niederlassung oder Aufenthalt zu definieren oder erfassen, ohne dass dort die jeweils dafür erforderlichen tatsächlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Vielmehr ergibt sich aus der Niederlassungsfreiheit, dass grundsätzlich derjenige Ort, der von der Person als Niederlassung (oder Aufenthalt) gewählt worden ist und wo die tatsächlichen Voraussetzungen der Niederlassung (oder des Aufenthalts) erfüllt sind, als Niederlassung (oder Aufenthalt) zu qualifizieren ist. In diesem Sinn hatte sich die Behörde am Aufenthaltsort – im innerstaatlichen Verhältnis – mit dem Ausweis über die Hinterlegung eines Heimatscheins am Ort des polizeilichen Hauptdomizils zu begnügen (BGE 90 I 27; 110 Ia 67 E. 3a). Von den tatsächlichen Umständen abweichende Qualifikationen schränken die Niederlassungsfreiheit ein und bedürfen daher einer gesetzlichen Grundlage (vgl. z. B. Art. 25 ZGB, Art. 26 ZGB; Egli, Art. 24 BV N. 31 f.; Rudin, Art. 24 BV N. 30). Eine solche Abweichung und somit eine Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts in Bezug auf die Niederlassung (vgl. E. 3.3.1) stellt auch § 5 MERV dar, der die Niederlassung am Aufenthaltsort fingiert, ohne dass die Voraussetzungen für eine Niederlassung geprüft werden (und erfüllt sein müssten). Eine solche Einschränkung der Niederlassungsfreiheit bedürfte nach Art. 36 Abs. 1 BV einer genügenden gesetzlichen Grundlage. § 5 MERV erfüllt diese Voraussetzung offensichtlich nicht. Selbst wenn eine solche kantonale Norm auf Gesetzesstufe existierte, stellte sich die Frage, ob diese Fiktion, welche schweizerische Staatsangehörige verpflichtet, an einem anderen Ort (am Aufenthaltsort) ihre Niederlassung anzumelden, nicht im Widerspruch zu Art. 3 lit. b und lit. c RHG stünde und dem Sinn und Zweck des RHG zuwiderliefe (vgl. E. 2.1 sowie nachfolgend E. 3.4).

E. 3.4

Verletzung von übergeordnetem Bundesgesetzesrecht (Art. 3 RHG)

E. 3.4.1

Mit Erlass des RHG wurde unter anderem die Unterscheidung zwischen Niederlassung und Aufenthalt für die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister bundesrechtlich vorgeschrieben und die Auslegung dieser Begriffe bzw. der Begriffe "Niederlassungsgemeinde" und "Aufenthaltsgemeinde" auf Bundesebene umschrieben (zu den Definitionen E. 2.1). 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 weiterhin von den Kantonen geregelte Einwohnerkontroll- und -meldewesen aus, zumal dessen Daten für die Bundesstatistik direkt herbeigezogen werden (Art. 14 RHG; vgl. Arnold Marti, Entwicklung und heutiger Stand des Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz – weitreichende Veränderungen durch das Registerharmonisierungsgesetz des Bundes, in: ZBl 120/2019, 591 ff., 601). Das Bundesrecht (Art. 3 RHG) und das Recht des Kantons Zürich (§ 1 MERG) kennen heute eine übereinstimmende Begrifflichkeit hinsichtlich Niederlassung und Aufenthalt, was zur Erreichung des Harmonisierungsziels 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 definitiven 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 (BGr, 9. Februar 2012, 2C_919/2011, E. 2.3.2). Die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden beschränkt sich in diesem Bereich auf die Kontrolle und Registrierung der Einwohner (BGE 148 I 97 E. 3.3.1).

E. 3.4.2

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es zulässig ist, ausschliesslich für schweizerische Staatsangehörige ohne Niederlassung in der Schweiz den Aufenthaltsort in der Schweiz als Niederlassung zu definieren. Nichts anderes bewirkt die Fiktion von § 5 MERV. Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass sich weder im Wortlaut noch in den Materialien zum RHG eine Grundlage für eine solche Unterscheidung bzw. für die Definition der Begriffe "Niederlassung" und "Aufenthalt" in Abhängigkeit von der Staatsangehörigkeit ergibt. 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 gelten sollen, wenn beide Anknüpfungspunkte in der Schweiz liegen, zumal diese Konstellation auch bei ausländischen Staatsangehörigen auftritt und das RHG ausdrücklich bezweckt, die erfassten Personenkreise aktuell, richtig und vollständig zu erfassen. Die betreffenden Angaben (Niederlassungs- bzw. Aufenthaltsgemeinde; Niederlassung bzw. Aufenthalt) gehören zum im Interesse der Registerharmonisierung vorgeschriebenen zwingenden minimalen Inhalt der Einwohnerregister für jede erfasste Person und müssen entsprechend dem Gesetzeszweck grundsätzlich landesweit übereinstimmen. Die Kantone und Gemeinden haben daher die vereinheitlichten Begriffe "Niederlassung" und "Aufenthalt" gemäss RHG anzuwenden und können diese Begriffe nicht mehr selbst definieren (so auch Marti, 602 m. w. H.). Die Auslegung des RHG ergibt somit, dass sich die Fiktion von § 5 MERV, welche die Niederlassung in Abweichung von Art. 3 lit. b RHG (am Aufenthaltsort) festlegt, als unzulässig erweist.

E. 3.4.3

Daran vermag auch eine Bestätigung des Bundesamts für Statistik in den Materialien zur MERV (ABl 2018-02-23 Ziff. 5), wonach § 5 MERV bundesrechtskonform sei, nichts zu ändern. Im erwähnten Aufsatz von Arnold Marti wird darauf hingewiesen, dass die einschlägige Bundesgesetzgebung in verschiedener Hinsicht nicht auf die Regelung des Nebenwohnsitzes von Auslandschweizerinnen und -schweizern in der Schweiz ausgerichtet ist (Marti, 609). Immerhin hält das Bundesamt für Statistik selbst im sog. amtlichen Katalog der Merkmale (Neuchâtel 2023) unter Ziff. 52 (Meldeverhältnis) ausdrücklich fest: "Weitere Personen (schweizerischer oder ausländischer Nationalität) haben einen Nebenwohnsitz in der Schweiz aber ihr Hauptwohnsitz befindet sich im Ausland. Z. B. kehren Grenzgänger (schweizerischer Nationalität oder Personen mit einem Ausweis G), mindestens einmal wöchentlich an ihren ausländischen Wohnsitz zurück, logieren aber während der Woche in einer schweizerischen Gemeinde. Diese Personen müssen mit dem Meldeverhältnis 3 registriert werden." (Hervorhebung hinzugefügt). Insgesamt ist ausgehend von Art. 3 lit. b und lit. c RHG ein einheitlicher Massstab für die Frage anzunehmen, ob bzw. wo eine Niederlassung oder ein Aufenthalt in der Schweiz existiert, sodass ein Aufenthalt i. S. v. Art. 3 lit. c RHG keine Niederlassung i. S. v. Art. 3 lit. b RHG voraussetzt. Für Zweifelsfälle im internationalen Verhältnis ist daran zu erinnern, dass Art. 3 lit. b Satz 2 RHG eine (widerlegbare) Vermutung für das Vorliegen

einer Niederlassung in der (Schweizer) Gemeinde enthält, wo das erforderliche Dokument hinterlegt worden ist (vgl. BGr, 3. Oktober 2016, 2C_341/2016, E. 4).

E. 3.4.4

Schliesslich ist noch festzuhalten, dass § 5 MERV zu einer Inländerdiskriminierung, d. h. einer Schlechterstellung von schweizerischen gegenüber ausländischen Staatsangehörigen, führt, die sich kaum sachlich rechtfertigen liesse. Bloss praktische Schwierigkeiten bei der Feststellung der massgebenden tatsächlichen Verhältnisse bzw. der Vorteil eines klaren Anknüpfungspunkts in der Schweiz vermögen dies nicht zu begründen. Ferner bestünde dieses Missbrauchspotenzial wohl auch bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern ohne schweizerische Staatsbürgerschaft.

E. 3.5

Zusammenfassend ist § 5 MERV die Anwendung zu versagen, weil die Bestimmung gegen übergeordnetes Recht (Art. 24 BV; Art. 3 RHG) verstösst und nicht gesetzmässig zustande gekommen ist.

E. 4.1

Laut dem Beschwerdegegner ist vorliegend unumstritten, dass der Beschwerdeführer seinen Lebensmittelpunkt nicht in Zürich hat und keine Absicht dauernden Verbleibens besteht. Aufgrund seiner beruflichen Aufenthalte von über drei Monaten in Zürich sei er in Zürich meldepflichtig. Grundsätzlich würde es sich dabei mangels Absicht dauernden Verbleibens um eine Meldung mit Aufenthalt in Zürich handeln.

E. 4.2

Nachdem es somit zwischen den Parteien unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer in der Stadt Zürich lediglich einen Aufenthalt i. S. v. Art. 3 lit. c RHG begründet hat, ist die Beschwerde gutzuheissen und der Beschwerdegegner anzuweisen, den Beschwerdeführer im Sinn des amtlichen Kataloges der Merkmale des Bundesamts für Statistik (Neuchâtel 2023), Ziff. 52 (Meldeverhältnis), mit dem Meldeverhältnis 3 zu registrieren (vgl. E. 3.4.3).

E. 5

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Ebenso sind die Kosten des Rekurs- und des Neubeurteilungsverfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen. Zudem hat der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer eine angemessene Parteientschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu entrichten (§ 17 Abs. 2 VRG), nicht jedoch für das Neubeurteilungsverfahren (§ 17 Abs. 1 VRG; vgl. auch Art. 29 des Neubeurteilungsreglements der Stadt Zürich vom 10. November 2021; AS 172.150). Der Beschwerdegegner hat keine solche beantragt, es wäre ihm angesichts seines Unterliegens ohnehin keine zuzusprechen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.