



Massnahme 10 «Gesetze in den Kantonen»

A.1.12 «Elektronische Meldung und Abwicklung Adressänderung,
Wegzug, Zuzug»

Thomas Gees, Berner Fachhochschule, E-Government-Institut
(V2 vom 27.11.2012)



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Zusammenfassung	3
Abkürzungsverzeichnis	4
1 Einleitung	5
1.1 Fragestellung / Kontext / Abgrenzung	5
1.2 Prämissen	6
2 Gesetzliche Situation in den Kantonen	6
2.1 Die kantonalen Meldegesetze	6
2.1.1 Persönliche Meldepflicht	6
2.1.2 Das Fehlen eines Heimatscheines / Schriftenhinterlegung	8
3 Weitere rechtliche Fragen	10
3.1 Abänderung des Ausländerausweises	10
3.2 Harmonisierung der Daten bei einem elektronischen Meldevorgang	11
3.3 Zugriff auf Infostar durch die EWD	11
3.4 Krankenversicherungspflicht gemäss KVG	12
Literaturverzeichnis	12
Anhang	13



Zusammenfassung

Das Teilprojekt «Gesetze in den Kantonen» (Massnahme 10) hat aufgrund von Expertengesprächen, dem Fachkonzept des VSED zu A.1.12 und einem Dokumentenstudium die rechtlich problematische Ist-Situation der kantonalen Gesetze analysiert. Der Auftraggeber legt den Schwerpunkt auf die kantonalen Meldegesetze. Folgende problematischen Normen auf der kantonalen Ebene erschweren bzw. verunmöglichen die Umsetzung eines eUmzugs im Moment.

- Anforderung an die persönliche Ab- und Anmeldung bei den Einwohnerdiensten. Die meisten kantonalen Meldegesetze (auch Niederlassungs-, Aufenthalts-, Anmeldungs-, Register-, Einwohnerkontroll- und oder Gemeindegesetze) verlangen den persönlichen Schaltergang. Wo dies die kantonalen Gesetze nicht explizit verlangen, hat sich auf der Ebene der (kommunalen) Einwohnerdienste fast flächendeckend diese Praxis etabliert.
- Die Hinterlegung des Heimatscheines ist trotz Abschaffung auf eidgenössischer Ebene nach wie vor in den kantonalen Meldegesetzen weitgehend verankert. Zwar gibt es eine Reihe von kantonalen Gesetzen, welche den Heimatschein als Identitätsdokument nicht mehr explizit erwähnen, doch die Einwohnerdienste halten nach wie vor am Dokument Heimatschein fest.

Um die technisch erwünschte Anforderung einer elektronischen Authentifizierung und den reibungslosen Datentransfer von Einwohnerdienst zu Einwohnerdienst (eUmzug) zu garantieren, braucht es für die genannten zwei Punkte Anpassungen auf der kantonalen Ebene. Auch wenn aus Gründen der Nachhaltigkeit von E-Government-Lösungen ein umfassendes E-Governmentgesetz auf kantonaler Ebene wünschbar ist, halten wir im Sinne einer möglichst raschen Umsetzung von A.1.12 den Weg über eine Lösung auf Stufe Projekt und Kanton für kurz- und mittelfristig einzig erfolgsversprechend. Konkret schlagen wir die vertiefende Abklärung und Ausformulierung folgender Normen vor:

- In den kantonalen Meldegesetzen soll eine Norm eingeführt werden, wonach die Einwohnerdienste die Authentifizierung bei einer Ab- und Anmeldung explizit elektronisch gewährleisten müssen. Die persönliche Anwesenheit am Schalter soll als Ausnahme nur möglich sein, wenn sie abschliessend begründet wird.
- Der Heimatschein muss aus den kantonalen Meldegesetzen als Identitätsdokument durch ein Bundeszivilstandsregister abgelöst werden (infostar). Als Ausnahmebestimmung soll eine Norm festhalten, dass Einwohnerdienste die Heimatscheine archivieren müssen, welche Personen ohne Eintrag in infostar betreffen (im Falle einer Passbestellung). Diese Ausnahmen gilt es abschliessend aufzuzählen.
- Beide Gesetzesanpassungen sollen mittels eines kantonalen Konkordats im Rahmen der Polizei- und Justizdirektorenkonferenz Schweiz weit harmonisiert werden. Wir gewichten die Chancen auf diesem Weg höher als die Risiken. Das Risiko liegt darin, dass sich nicht alle Kantone dem Konkordat anschliessen. Bei einer Bundeslösung besteht allerdings die Gefahr, dass der nationale Gesetzgeber am Ende darauf verzichtet, weil er die Regelungskompetenz nicht auf nationaler Ebene vermutet.

Daneben gibt es eine Reihe weiterer gesetzlicher Normen, welche vertiefend abzuklären sind. Diese sind allerdings ausserhalb des kantonalen Zuständigkeitsbereiches und der Meldegesetze.



Abkürzungsverzeichnis

BFS	Bundesamt für Statistik
EJPD	Eidgenössisches Justiz und Polizei Departement
EWD	Einwohnerdienste
EWK	Einwohnerkontrolle
EWR	Einwohnerregister
eUZ	elektronischer Umzug (Prozess)
UZS	Umzug Service (System)
IAM	Identity and Access Management; Identitätsmanagement; System für die Verwaltung von Identitäten und dem Zugriff auf Dienste
KMA	Kantonales Migrationsamt
RHG	Registerharmonisierungsgesetz
SR	Systematische Rechtssammlung (www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html)
SuisselD	CH-Standard für eine elektronische Identität, umfassend Authentisierung, qualifizierte Signatur und Identitätsdaten-Nachweis (www.SuisselD.ch)
VSED	Verband Schweizerischer Einwohnerdienste
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem



Rechtliche Abklärung im Kontext eines Sollprozesses Elektronische Meldung und Abwicklung eUmzug

1 Einleitung

1.1 Fragestellung / Kontext / Abgrenzung

In diesem Teilprojekt werden die gesetzlichen Massnahmen und Anpassungen identifiziert, welche notwendigerweise für die Einführung eines e-Umzugs in der Schweiz in einer nächsten Projektphase näher abgeklärt und/oder gelöst werden müssen.

Der Schwerpunkt dieses Teilprojektes liegt auf den kantonalen Meldegesetzen, welche in den allermeisten Fällen den digitalen Umzugsprozess nicht erlauben würden. Daneben werden auf weitere rechtliche Aspekte verwiesen, welche aber auf Bundesebene näher abgeklärt werden sollen.

Der Auftrag lautete, eine Erhebung der Ist-Situation bezüglich der Gesetzeslage in ausgewählten Kantonen (unter besonderer Berücksichtigung der angestrebten Abschaffung des Heimatscheins) vorzulegen. Ausserdem wird erwartet, dass die anzustrebende legale Situation unter Berücksichtigung der verschiedenen föderalen Gegebenheiten aufgezeigt wird. Daraus resultiert die Identifikation des Handlungsbedarfs auf der Basis der Ist- und Soll-Situation. Dass bei der Erarbeitung die Ist-Situation ein höheres Gewicht als die Soll-Situation erhält, haben die Projektmitarbeiter dahingehend umgesetzt, dass die Problematik der Ist-Situation bei einem eUmzug umfassender dargestellt wird, die Sollsituation wird lediglich in möglichen Lösungsvarianten skizziert.

Da die gesetzlichen Zuständigkeiten beim priorisierten Vorhaben A1.12 auf allen föderalen Ebenen – bis hin zur europäischen – liegen, die Normen der Praxis aber stark bei den kommunalen Einwohnerdiensten (EWD) liegen, erachten wird die Fokussierung auf die kantonale Ebene für angemessen. Auch wenn das Projekt A1.12 umfassend in der ganzen Schweiz eingeführt und später einmal von einem „Bundesinformatiksystem“ betrieben werden soll, gehen wir mit dem Auftraggeber (VSED) einig, auf der kantonalen Ebene anzusetzen und die Gesetzeslage soweit zu bereinigen, dass die Voraussetzung für einen erfolgreiche Einführung gegeben sind.

Das vorliegende Teilprojekt entstand in enger Kooperation mit den Teilprojekten „Abfragemöglichkeit Infostar - Abschaffung Heimatschein“ und „Änderung der Ausländerausweise – Schnittstelle zu / Zugriff auf ZEMIS“. Um Redundanzen zu vermeiden, werden die Ergebnisse zur Thematik Heimatschein / Ausländerausweise in den betreffenden Berichten behandelt, an dieser Stelle wird lediglich der rechtliche Aspekt behandelt.

Die vorliegende Untersuchung basiert auf den Vorarbeiten des Grob- und Fachkonzepts A.1.12 des Verbands schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)¹, auf den Berichten des Bundesamts für Justiz über die Rechtsgrundlagen im E-Government, auf Dokumenten zahlreicher kantonalen Meldegesetze sowie auf Interviews mit Expertinnen und Experten aus der Praxis.²

¹ Vgl. Literaturverzeichnis.

² Gespräche fanden statt mit Stephan Wenger (24.09.2012), Jolanda Bischof (28.09.12) und Fritz Schütz (26.09.12 / 15.11.2012).



1.2 Prämissen

Die Prämissen werden im Hauptbericht „Authentifizierung, Datenschutz und Informatiksicherheit“ ausführlich erörtert, an dieser Stelle wird lediglich auf die zweite Prämisse verwiesen, welche für dieses Teilprojekt relevant ist.

- Der Prozess wird entweder von einer umzugswilligen Person direkt im Internet, oder durch eine Mitarbeiterin der Einwohnerkontrolle bei Präsenz der umzugswilligen Person am Schalter durchgeführt.

Im Moment sind die rechtlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene nicht gegeben, sodass die angesprochene Prämisse nicht erfüllt ist. Die meisten Einwohnerdienste sind kommunal, wodurch sich nochmals weitergehende Praxisnormen herausgebildet haben, welche eine elektronische An- und Abmeldung verhindern.

2 Gesetzliche Situation in den Kantonen

2.1 Die kantonalen Meldegesetze

Basierend auf der Liste des VSED «Erfassungsrundlagen für die Daten der Einwohnerregister»³ gilt es, einen Überblick über die kantonalen Aufenthalts-, Niederlassungs-, Melde- oder Registergesetze zu erhalten, welche explizite Vorschriften über die Ausweisattribute und deren Dokumentation im Falle eines Umzuges geben

Folgende Themen gilt es u.E. für den angestrebten elektronischen (Soll-)Meldeprozess genauer abzuklären.

Kantonale Gesetze unter der Bezeichnung Niederlassungs-, Aufenthalts-, Anmeldungs-, Register-, Einwohnerkontroll- und oder Gemeindegesetze regeln derzeit unterschiedlich die Modalitäten im Falle einer An- oder Abmeldung bei den kommunalen Einwohnerdiensten (EWD). Diese kantonalen Gesetze regeln in einem unterschiedlichen Detaillierungsgrad zwei Aspekte, welche einer flächendeckenden Einführung eines eUmzuges entgegenstehen. Dabei handelt es sich um folgende Merkmale, welche zumeist in den entsprechenden kantonalen Gesetzen geregelt sind:

- Persönliche Meldepflicht (Anmeldung am Schalter der EWD)
- Hinterlegung des Heimatscheines

2.1.1 Persönliche Meldepflicht

Ist-Situation: Persönliche Meldepflicht (Anmeldung am Schalter der EWD)

Der Bürger/die Bürgerin bzw. der niedergelassene Ausländer / die niedergelassene Ausländerin muss im Falle

³ Vgl. Anhang.



eines Weg- bzw. Zuzuges in der Regel „persönlich“ bei den kommunalen EWD den Meldeprozess auslösen, in den meisten Fällen hat er eine mehr oder weniger explizit formulierte persönliche Meldepflicht. In der Praxis bedeutet der Begriff *persönlich*, dass die Meldedaten bei der Abmeldung vom identifizierten Meldepflichtigen entgegengenommen werden und bei der Anmeldung persönlich abgegeben werden.⁴ Hier kommen wir zum Schluss, dass diese Normen in den kantonalen Gesetzen einer elektronischen Authentifizierung des umzugswilligen Bürgers im Wege stehen.

Beispiele:

- *Im Kanton Bern müssen sich die Zuzüger gemäss Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt (GNA)⁵ „persönlich“ anmelden. In der Stadt Bern kann der Zuzüger vorgängig auf elektronischem Weg einen Fragebogen ausfüllen; dieser dient allerdings nur dazu, die Wartezeit zu verkürzen, von einer schalterfreien Authentifizierung kann also keine Rede sein.*
- *Der Kanton Graubünden verlangt in seinem Einwohnerregistergesetz von 2010 keine explizite persönliche Anmeldung bei den Einwohnerdiensten. Die Praxis der kommunalen Einwohnerdienste sieht allerdings klar die persönliche bzw. physische Präsenz bei den Einwohnerdiensten vor. Die Einwohnerdienste der Stadt Chur verlangen, dass „Schweizer Staatsangehörige persönlich am Schalter der Einwohnerdienste erscheinen“.*
- *Der Kanton Aargau sieht im seinem Register- und Meldegesetz⁶ hingegen von einer persönlichen Meldepflicht ab. Paragraph 9 (Auskunfts- und Hinterlegungspflicht) sieht lediglich vor, „falls erforderlich zu belegen und auf Verlangen persönlich vorzusprechen“. In der Praxis hingegen verlangen bspw. die Einwohnerdienste von Aarau, dass die Zuzüger persönlich am Schalter erscheinen.*
- *Auch in der Änderung des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich besteht seit 2010 keine explizite persönliche Anmeldepflicht mit einem Schalterbesuch mehr. Das Gesetz definiert ausschliesslich, in welchem Falle und für wen eine persönliche Meldepflicht besteht. In der Praxis und damit auf kommunaler Ebene verlangen die Einwohnerämter der verschiedenen Zürcher Stadtkreise allerdings vom Zuzüger, dass er sich persönlich im Kreisbüro meldet.*

Soll -Situation: Persönliche Meldepflicht (Anmeldung am Schalter der EWD)

Damit in der angestrebten Soll-Situation eines eUmzuges die digitale Authentifizierung tatsächlich gewährleistet wird und die kommunalen Einwohnerdienste von der Praxis der Schalterpflicht (persönliches Erscheinen bei den EWD) abkommen, empfiehlt es sich, explizit in die kantonalen Meldegesetze die Einwohnerdienste auf einen elektronischen Meldeprozess zu verpflichten. Da kantonale Normen den kommunalen vorangehen, erachten wir den Hebel über eine kantonale Norm als die erfolgversprechende Massnahme. Dass die Einwohnerdienste von den Zuzüger in der Regel den Schaltergang verlangen, entspricht einer Verwaltungspraxis und ist nicht in jedem Fall Ausdruck einer kantonalen Norm. Deshalb halten wir eine explizite Verpflichtung auf kantonaler Ebene für unerlässlich, damit die kommunale Praxis mit den Anforderungen eines eUmzugs übereinstimmt.

Beispiel:

- *Im Falle von Basel-Stadt ist es heute bereits möglich, den Meldeprozess ohne persönliches Vorsprechen bei den EWD auszulösen. Paragraph 9 im Gesetz über das Aufenthaltswesen sieht vor, dass die Anmeldung auch schriftlich erfolgen kann, wobei die EWD zur Abklärungen oder zur*

⁴ Vgl. VSED: Grobkonzept EWDeGOV (31.12.2010), S. 19

⁵ Vgl. Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer (GNA), url: http://www.sta.be.ch/belex/d/1/122_11.html

⁶ Kanton Aargau: Gesetz über die Einwohner- und Objektregister sowie das Meldewesen (Register- und Meldegesetz, RMG), url: gesetzsammlungen.ag.ch/frontend/versions/515.



weiteren Auskunftserteilung die Zuziehenden persönlich vorladen können. Die Identifizierung läuft bereits heute über eine schriftliche Eingabe per Post, wo der Umzugswillige auf einem Formular mit Unterschrift die Richtigkeit bestätigt; damit ist der Umzugswillige authentifiziert, eine Kopie eines Ausweises wird nicht verlangt.⁷ In diesem Falle erachten wir die Voraussetzungen für die Einführung eines eUmzugs als bereits gegeben.

- *Eine mögliche Lösung sieht das Gesetz über die Einwohnerkontrolle des Kantons Freiburg vor. Dort heisst es im Art. 6: «Gemeinden können die Möglichkeit einer Anmeldung auf elektronischem Weg vorsehen.»⁸ Hier sind die Normen auf kantonaler Ebene somit für einen eUmzug gegeben, in der Praxis müssen – bspw. in Murten – die Zuzüger persönlich erscheinen.*

Empfehlung

- Wir schlagen gestützt auf die Erkenntnisse im Abschlussbericht B1.02 vor, eine Harmonisierung der kantonalen Meldegesetze über ein **Konkordat aller Kantone im Rahmen der Konferenz der Kantonalen Polizei und Justizdirektoren** zu erreichen.⁹ Dabei könnte man sich an bereits bestehenden Normen orientieren, welche über eine Formulierung wie im Kanton Aargau oder Graubünden hinausgehen. Wichtig ist, dass die EWD explizit verpflichtet werden, den Umzugsprozess auch elektronisch über ein Authentifizierungsverfahren anzubieten. Nur eine starke Norm bietet Gewähr, dass die (kommunalen) Einwohnerdienste die enge Praxis revidieren, welche sich fast überall eingebürgert hat (persönliche Anmeldung). Zwar ist das Beispiel von Freiburg im interkantonalen Vergleich durchaus fortschrittlich, doch erachten wir eine reine Kann-Formulierung für nicht hinreichend. Allerdings ist die Thematik „elektronische Authentifizierung“ bei Behördengängen keine spezifische Problematik, welche sich auf den eUmzug alleine beschränken sollte.
- Um den Authentifizierungsprozess bei Behördengängen langfristig und nachhaltig zu regeln, wäre der Weg über ein kantonales E-Government-Gesetz vorzuziehen. Als Beispiel könnte das Gesetz über den elektronischen Geschäftsverkehr mit Behörden (E-GovG) aus dem Fürstentum Liechtenstein dienen.¹⁰ Im Kanton Zürich hat allerdings der Regierungsrat ein E-Government-Gesetz verworfen, welches die Authentifizierung umfasst hätte; stattdessen beauftragte der Regierungsrat die Staatskanzlei, die notwendigen gesetzlichen Regelungen im Rahmen der jeweils fachspezifischen E-Government-Projekte zu beantragen.¹¹
- **Kurz- bis mittelfristig** ist also der Weg über die Harmonisierung der kantonalen Meldegesetze vorzuziehen, **langfristig** und nachhaltig wäre ein Bundesrahmengesetz, wonach sich die kantonalen E-Government-Gesetze richten sollten unter Einschluss der elektronischen Authentifizierung.

2.1.2 Das Fehlen eines Heimatscheines / Schriftenhinterlegung

Ein Hindernis für den schalterfreien eUmzug stellt auch das Einverlangen des Heimatscheins dar, welcher in den meisten kantonalen Meldegesetzen als Referenzdokument erwähnt wird. Eine zentrale Frage im

⁷ Kanton Basel-Stadt: Gesetz über das Aufenthaltswesen (122.200), url gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/1997.

⁸ Gesetz über die Einwohnerkontrolle (EKG), url bdlf.fr.ch/frontend/versions/224?locale=de.

⁹ Bundesamt für Justiz: Abschlussbericht Lösungsansätze und Massnahmen. Priorisiertes Vorhaben B1.02 (Rechtsgrundlagen), S 11.

¹⁰ Vgl. Gesetz vom 21. September 2011 über den elektronischen Geschäftsverkehr mit Behörden (E-Government-Gesetz; E-GovG), url gesetze.li/get_pdf.jsp?PDF=2011575.pdf.

¹¹ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich (8.04.2009), Vorprojekt Regelungsbedarf für E-Government (Schlussbericht), url <http://www.zh.ch/internet/de/aktuell/rrb/suche.html>



Meldeprozess ist, wie die Daten auf dem Heimatschein im Falle eines elektronischen Meldeprozesses ersetzt werden. Dass auf eidgenössischer Ebene der Heimatschein seine Bedeutung als rechtskräftiges Dokument bereits verloren hat, ändert nichts an der Tatsache, dass in den meisten kantonalen Gesetzen der Heimatschein nach wie vor die Grundlage darstellt, mit welcher Meldepflichtige deren Daten von der einen in die andere Gemeinde transferieren. Der Heimatschein ist nach wie vor das gängige Dokument, mit dem der Meldepflichtige belegt, nicht in mehreren Gemeinden eine Niederlassung zu begründen.¹² In den meisten Kantonen wird nach wie vor bei der Begründung einer Niederlassung die Abgabe des Heimatscheins verlangt, die Details delegieren – wie bereits bei der Meldepflicht – die Kantone an die Gemeinden.

Beispiele:

- *Am Beispiel des Kantons Basel-Stadt erkennt man die Differenzen zwischen Gesetz und Praxis. Im Aufenthaltsgesetz wird explizit ein Heimatschein vom zuzugswilligen Bürger verlangt („Zur Niederlassung ist der Heimatschein zu hinterlegen.“¹³); in der Verordnung über die Einführung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister im Kanton Basel-Stadt (Registerharmonisierungsverordnung, EV RHG)¹⁴ wird im §7 der Datenaustausch bei Zuzug und Wegzug wie folgt geregelt: «Die Einwohnerkontrolle tauscht die Daten nach Art. 6 des Registerharmonisierungsgesetzes bei Zu- und Wegzügen von Einwohnerinnen und Einwohnern mit den Einwohnerkontrollen anderer Gemeinden elektronisch und in verschlüsselter Form gemäss den Vorgaben des Bundes aus.» Im Gespräch mit Fritz Schütz, Leiter EWD Basel Stadt, wird bestätigt, dass die rechtlichen Voraussetzungen für einen vollständigen elektronischen Umzug gegeben sind.*
- *Auch der Kanton Freiburg hätte bereits die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen; im Gegensatz zu Basel Stadt hat allerdings der Kanton Freiburg den Heimatschein auch aus dem kantonalen Gesetz über die Einwohnerkontrolle (EKG) vom 1. Juli 2010 vollständig entfernt. Doch auch hier finden wir in der Praxis der Einwohnerdienste nach wie vor die explizite Pflicht, sich mittels des Heimatscheins anzumelden. Die Einwohnerkontrolle der Gemeinde Murten beispielsweise verlangt das Vorweisen eines Heimatscheins.*
- *In der Deutschschweiz hat nur der Kanton Baselland den Heimatschein aus dem Meldegesetz gestrichen, in der französischsprachigen Schweiz ist der Heimatschein bereits lückenlos verschwunden. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass auch in diesen Kantonen nach wie vor Heimatscheine ausgesollt werden, weil viele Kantone dieses Dokument beim Zuzug verlangen.*

Soll -Situation: Abschaffung des Heimatscheins, Datenaustausch von EWD zu EWD

Auf Bundesebene hat das informatisierte Standesregister (infostar), ein Zivilstandsregister des Bundes, den ursprünglichen Heimatschein abgelöst. Damit ist bereits ein wichtiger Schritt für den eUmzug erfolgt, damit die für einen eUmzug notwendigen Daten vom EWD der Wegzugsgemeinde an den EWD der Zuzugsgemeinde elektronisch übertragen werden können. Sollten die unter 2.1.1 diskutierten Bedingungen gegeben sein, braucht es den Heimatschein auch im Umzugsprozesses nicht mehr und er wird damit automatisch verschwinden. Weil aber die EWD vermutlich die Praxis des Einverlangens des Heimatscheins erst aufgeben werden, wenn dies auch vom Kanton her explizit verlangt wird, empfehlen wir im Zuge der

¹² Vgl. VSED: Grobkonzept EWDeGOV (31.12.2010), S. 19.

¹³ Kanton Basel-Stadt: Gesetz über das Aufenthaltswesen, § 11 Abs. 1 (122.200), url gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/1997.

¹⁴ Kanton Basel-Stadt: Verordnung über die Einführung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister im Kanton Basel-Stadt (Registerharmonisierungsverordnung EV RHG), url gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/2255



Harmonisierung der kantonalen Meldegesetze eine Norm zum Heimatschein.

Empfehlung

- Die kantonalen Gesetze werden gleichzeitig über dasselbe Konkordat (siehe 1.2.1) dahingehend abgeändert, dass der Heimatschein als Identitätsdokument verschwindet.
- Zivilstandsereignisse werden - wie dies heute schon der Fall ist – mittels anderen Dokumenten belegt. Statt des Heimatscheins wird das Infostar-Register in den kantonalen Meldegesetzen als Referenzregister für den Umzugsprozess genannt (für Schweizer Staatsangehörige).
- Das vom VSED mehrfach geforderte Abrufverfahren für Infostar ist eine Notwendigkeit und wird vom Bund aktiv unterstützt. Die entsprechenden Änderungen im ZGB sind bereits auf gutem Weg (Vernehmlassung des Bundesamts für Justiz).
- Allfällige Bedenken, wonach der Heimatschein für die Ausstellung eines Passes notwendig ist,¹⁵ sind begründet für Fälle, welche nicht in infostar erfasst bzw. nacherfasst sind. Diese Fälle müssen spätestens bei einem Wegzug über ein Abrufverfahren in infostar von den EWD überprüft werden.
- Es muss noch genauer abgeklärt werden, mit welchen Möglichkeiten bspw. eine ältere Person, welche von infostar nicht erfasst wird, bei der erstmaligen Passausstellung tatsächlich auf den Heimatschein abstellen muss. Wenn in diesem Falle der Heimatschein der einzig mögliche Identitätsnachweis ist, welche für die Passausstellung erforderlich ist, müssten über eine zusätzliche Norm die Einwohnerdienste zur Archivierung einer besonderen Kategorie von Heimatscheinen verpflichtet werden. Bei dieser Kategorie handelt es sich um Fälle, welche sich einer systematischen Nacherfassung in infostar entziehen.

3 Weitere rechtliche Fragen

Neben den kantonalen Meldegesetzen gibt es weitere Themenbereiche, welche einer vertiefenden rechtlichen Abklärung in einer nächsten Projektetappe bedürfen. Da diese ausserhalb des Teilprojektschwerpunktes (Massnahme 10 «Gesetze in den Kantonen») liegen, werden sie hier lediglich aufgelistet und kontextualisiert.

3.1 Abänderung des Ausländerausweises

Personen, die sich auf das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit berufen können, sind für einen Meldeprozess den Schweizern und Schweizerinnen gleichgestellt. Vom Prozess des elektronischen Umzugs ausgeschlossen sind Angehörige von Drittlandstaaten (Definition gemäss Ausländergesetz). Die Thematik des Ausländerausweises ist vielfältig und in der kantonalrechtlichen Dimension wenig bedeutsam. Hier kann der Ansatz über den Verordnungsweg auf Bundesebene eingeschlagen werden. Ausführlich wird diese Thematik im Teilprojekt „Massnahme 4 (Änderung der Ausländerausweise – Schnittstelle zu / Zugriff auf ZEMIS)“ analysiert.

¹⁵ Vgl. Eidgenössische Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (VAwG), url: www.admin.ch/ch/d/sr/c143_11.html



3.2 Harmonisierung der Daten bei einem elektronischen Meldevorgang

Das Grobkonzept des VSED hält zur Harmonisierung der Daten bei einem elektronischen Meldevorgang fest: «Das polizeiliche Meldewesen selbst wird durch die Schweiz weite 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.»¹⁶

Sofern wir von der Variante ausgehen, dass der Meldeprozess sich vorerst auf Datenattribute der kommunalen EWD stützt – eine nationale Lösung via Infostar ist im Sinne einer Zukunftsvision auch denkbar – bleibt das Problem bestehen, dass nicht alle Datenattribute sämtlicher EWD identisch sind (bspw. Angaben über die Konfessionszugehörigkeit). Das Grobkonzept EWDeGOV verweist auf das

Registerharmonisierungsgesetz von 2006, welches zwar eine Vereinheitlichung der Begriffe im polizeilichen Meldewesen gebracht hat, aber die kantonale Hoheit über das polizeiliche Meldewesen belassen hat. Im Konzept betont der VSED schliesslich, dass «aus Sicht der Einwohnerdienste eine Schweiz weite Koordination und inhaltliche Vereinheitlichung der Meldeabläufe wünschbar und die Einführung des elektronischen Meldewesens eine willkommene Gelegenheit [sei], diesen Prozess fortzuführen.»¹⁷

Die neueren kantonalen Aufenthaltsgesetze verweisen in der Regel explizit auf die Datenattribute des Registerharmonisierungsgesetzes. Wörtlich heisst es im Gesetz über das Aufenthaltswesen (Aufenthaltsgesetz) des Kantons Basel-Stadt: «Die Meldepflichtigen haben die Daten zu ihrer Person nach Art. 6 des Registerharmonisierungsgesetzes sowie die Wohnungsnummer vollständig und wahrheitsgetreu mitzuteilen.» (Aufenthaltsgesetz Kanton Basel-Stadt). Auch der Kanton Graubünden verweist im Gesetz über die Einwohnerregister auf das RHG des Bundes als Referenz.¹⁸

Die für den eUmgang notwendigen Daten halten wir für ausreichend harmonisiert (eidg. RHG). Von den EWD zusätzlich zu erhebende Daten können deshalb ausserhalb des Soll-Prozess einverlangt werden. Die EWD können zusätzliche Datenattribute auch nach Abschluss des Meldeprozesses individuell nacherfassen.

3.3 Zugriff auf Infostar durch die EWD

In der Vernehmlassung zur Änderung des ZGB (Infostar als Bundesregister für die Kantone¹⁹) wird die Perspektive eines Masterregisters entworfen, in Zukunft sollen auch die EWD Zugriff auf infostar erhalten. Da diese Thematik die eidgenössische Ebene betrifft, listen wir diese Anforderung hier gesondert auf. Für die Kontextualisierung verweisen wir auf weiter oben (2.1.2).

¹⁶ Vgl. VSED: Grobkonzept EWDeGOV (31.12.2010), S. 29

¹⁷ VSED: Grobkonzept EWDeGOV (31.12.2010), S. 7.

¹⁸ Im Gesetz über die Einwohnerregister des Kantons Graubünden heisst es im Art. 3: «Die Bedeutung der Begriffe in diesem Gesetz richtet sich nach den Begriffsbestimmungen im Registerharmonisierungsgesetz und den dazugehörigen Ausführungserlassen.»

¹⁹ Vgl. die Dokumentation zur Vernehmlassung unter ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2012/2012-09-21.html.



3.4 Krankenversicherungspflicht gemäss KVG

Der Bund gibt den Kantonen vor, den obligatorischen Krankenschutz sicherzustellen; in Basel-Stadt beispielsweise ist für diese Kontrolle das Amt für Sozialbeiträge zuständig. In den meisten Kantonen sind die EWD aber mit dieser Kontrolle beauftragt. Da diese Aufgabe allerdings mit dem eUmzug in keinem direkten Zusammenhang steht, erachten wir diesen Aspekt für unbedeutend.

Literaturverzeichnis

Bundesamt für Justiz (2010): Leitfaden für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen für den Betrieb eines Systems zur automatisierten Bearbeitung von Personendaten.

Bundesamt für Justiz (2012): Abschlussbericht und Lösungsmassnahmen (Konzept Rechtsgrundlage für E-Government Schweiz).

Verband schweizerischer Einwohnerdienste (VSED): E-Government Projekt A1.12 Meldung Adressänderung, Zu- und Wegzug: Grobkonzept (31.12.2010).



Anhang

1. Erfassungsrundlagen für die Daten der Einwohnerregister²⁰

Kanton	Besteht eine rechtliche Grundlage für das Einverlangen des Heimatscheins?	Falls der Heimatschein rechtlich nicht mehr verlangt werden darf: Aufgrund welcher Dokumente erfolgt die Erfassung im Einwohnerregister?	Rechtliche Grundlage für die Abgabe des Heimatscheins oder anderer Dokumente:	Bemerkungen
Aargau	ja		§ 9 Abs. 2 RMG (Register- und Meldegesetz)	Anstelle des HS könnten auch gleichbedeutende Dokumente hinterlegt werden.
Appenzell Ausserrhodonen	ja		Art. 5 Abs.1 VO über Niederlassung und Aufenthalt von Schweizern, (122.12)	
Appenzell Innerrhodon	ja		Art. 4 Abs. 1 Standeskommissionsbeschluss über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizerbürger (142.001)	
Basel-Landschaft	nein	Heimatschein, Familienschein, Geburtsschein, Personanstandsausweis, etc.	§ 5 Abs. 2 ARG (Anmeldungs- und Registergesetz)	Gemäss Gesetz dürften die Daten auch nur aufgrund von Angaben der Person erfasst werden. In der Praxis haben viele Gemeinden aber Weisungen erlassen, wonach die EK in jedem Fall Dokumente verlangen darf. Grundlage für die Erfassung ist nach wie vor der Heimatschein, welcher in der Regel auch noch bei der Einwohnerkontrolle deponiert wird.
Basel-Stadt	ja		§ 11 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (122.200)	
Bern	ja		Art. 3 Abs. 2 Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer (GNA)	

²⁰ Quelle: Verband schweizersicher Einwohnerdienste (VSED).



Kanton	Rechtliche Grundlage	Aufgrund welcher Dokumente erfolgt die Erfassung im Einwohnerregister?	Rechtliche Grundlage für die Abgabe des Heimatscheins oder anderer Dokumente:	Bemerkungen
Freiburg	nein	Acte d'origine ou certificat individuel d'état civil + pour les enfants mineurs, à défaut de documents individuels, un certificat de famille	Art. 8, al. 2 de la loi du 18 mai 1986 sur le contrôle des habitants	La loi dit que l'inscription est faite sur la base d'un acte d'origine ou d'un document équivalent. Selon des directives cantonales, le document équivalent est le "certificat individuel d'état civil" qui doit être à jour. Dans les faits, il arrive également d'admettre, pour les enfants mineurs, l'acte de naissance.
Genf	nein	Acte d'origine, certificat individuel d'état civil ou certificat de famille	Art. 7 de la loi du 28 août 2008 sur le séjour et l'établissement des Confédérés	
Glarus	ja		Art. 7 Abs. 2 EG RHG (I C/21/2)	
Graubünden	ja		171.200 Gesetz über die Einwohnerregister (Einwohnerregistergesetz, ERG) Art.17 Abs. 1	Alle volljährigen Personen haben bei der Anmeldung einen Heimatschein zu hinterlegen. Für minderjährige Personen (Anmeldung mit den Eltern) verlangen wir eine Kopie des Familienausweises/Familienbüchleins oder den Geburtsschein.
Jura	nein	Certificat individuel d'état civil	Art. 9 de la loi du 18 février 2009 concernant le contrôle des habitants	Dans la pratique, les anciens actes d'origine sont toujours admis.
Luzern	ja		SRL 5 Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt, § 3 a und b	Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift
Neuenburg	ja		Art. 44 de la loi du 3 novembre 2009 concernant l'harmonisation des registres officiels de personnes et le contrôle des habitants	
Nidwalden	ja		122.1 Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt (NAG), Art. 20	
Obwalden	ja		113.11 VO über das Einwohnerregister, Art. 17	
Schaffhausen	ja		Art. 90 Gemeindegesetz des Kantons Schaffhausen vom 17.08.1998	Anstelle des HS können auch aktuelle Zivilstandsdokumente hinterlegt werden.



Kanton	Rechtliche Grundlage	Aufgrund welcher Dokumente erfolgt die Erfassung im EWR?	Rechtliche Grundlage für die Abgabe des Heimatscheins oder anderer Dokumente:	Bemerkungen
Schwyz	ja		111.110 VO über das Einwohnermeldewesen, § 3 und § 14	
Solothurn	ja		§ 3 Solothurner Gemeindegesetz (§ 5, Absatz 1, Ziffer 1, Gesetzgebung über die politischen Rechte)	In den Gesetzen ist jeweils von den "Schriften" die Rede. In allen 120 Solothurner Gemeinden wird konsequent der Heimatschein verlangt und entsprechend hinterlegt (teilweise Ausnahmen bei den Ortsbürgern)
St. Gallen	ja		Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt (sGS 453.10), Artikel 10 (Hinterlegungspflicht) und 14-19 (Schriften)	Die Verordnung soll per 01.01.2014 in ein Gesetz überführt werden. Materiell dürfte das Gesetz aber keine Änderung erfahren.
Tessin	ja		Art. 20 Regolamento della legge di applicazione della legge federale sull'armonizzazioni dei registri.	
Thurgau	ja		§ 2 Abs. 1 VO des Regierungsrates zum Gesetz über das Einwohnerregister (142.151)	
Uri	ja		Art. 5 Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer vom 02.02.1986	
Waadt	nein	Acte d'origine, certificat individuel d'état civil ou certificat de famille	Art. 8, al. 1 et 3 de la loi du 9 mai 1983 sur le contrôle des habitants	
Wallis	ja	Heimatschein	§ 7 Abs. 1 (Gesetz über die Einwohnerkontrolle)	Anstelle des HS könnten auch gleichbedeutende Dokumente hinterlegt werden.
Zug	ja	Heimatschein	Gemeindegesetz kantonal geregelt	Es werden keine andern Dokumente akzeptiert.



2. Residualkategorie: Offene, nicht weiter geprüfte Fragen

Stellvertretung im Prozess

- Sind die Einwohnerdienste berechtigt im Namen der umzugswilligen Person den Umzugsprozess anzustossen bzw. durchzuführen?
- Kann der Umzug Service gegenüber allen involvierten Stellen als maschineller Stellvertreter der umzugswilligen Person bzw. der Einwohnerdienste auftreten?
- Welche rechtlichen Folgen zieht die Vertretung der jeweiligen Behörden durch den Umzug Service nach sich?
- Grösste Herausforderungen aus dem Bereich elektronische Steuern: Mündigkeit, Vormundschaft, Stellvertretung, Treuhänder, Doppelunterschrift Ehepartner. Inwiefern können Lösungsansätze aus jenen Prozessen 2013 für die Klärung der Rechtssituation bei der Umsetzung der erweiterten Umzugsprozesse (Verheiratete, Familien etc.) hinzugezogen werden?

Willensbekundung

- Fällt die Umzugsmeldung (in einem Kanton) unter die "Eingabe von verfahrensauslösenden Vorkehren"?
- Sind für die klare Willensbekundung (Person will sich definitiv ummelden) gesetzliche Grundlagen vorhanden? Wenn ja, was sind die Voraussetzungen und gelten diese für elektronische wie analoge Prozesse?
- Braucht es dazu eine Unterschrift? Ist diese gesetzlich auf "schriftlich und auf Papier" festgelegt oder kann diese elektronisch erfolgen? Falls die elektronische Signatur möglich ist, gibt es dazu Vorgaben und sind diese bei allen Kantonen gleich?

E-Government allgemein

- Legitimierung bzw. Anforderungen an ein Benutzerkonto: Kann eine Person mit einem kantonsexternem Benutzerkonto in den elektronischen Verkehr mit dem Kanton / der Gemeinde treten?
- Sind in allen Kantonen die gesetzlichen Grundlagen über die Bearbeitung und Übermittlung jedes einzelnen Attributs aus dem HRG Stamm der EWR harmonisiert?