

Beschluss Nr.
Schwyz,
Versandt am:

Gesetz über das Einwohnermeldewesen (EMG): Teilrevision 2024 erläuternder Bericht
Vernehmlassung

1. Übersicht

Die Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürger nach Art. 24 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verpflichtet Gemeinden und Kantone, Schweizern zu erlauben, sich auf ihrem Gebiet aufzuhalten oder niederzulassen. Die Behörden des Ortes müssen folglich eine solche Anmeldung entgegennehmen. Im Personenmeldewesen hat der Bund keine Kompetenz. Es sind die Kantone, die festlegen, welche Anwesenheitsverhältnisse meldepflichtig sind und welche administrativen Unterlagen eine Person bei ihrer Anmeldung auf einer Gemeinde vorlegen muss.

Der Bund erhebt die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung der Bevölkerung (Art. 65 Abs. 1 BV), daher kann er gemäss Art. 65 Abs. 2 BV Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten. Im Meldewesen ist das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (RHG, SR 431.02) massgebend. Dieses Gesetz bestimmt die minimalen Identifikatoren und Merkmale, welche in den Registern zu führen sind und verankert das Gebot der Vollständigkeit, Aktualisierung und Richtigkeit der Einwohnerregister.

Im Kanton Schwyz wird das Einwohnermelde- und Schriftenwesen und der gesetzlich vorgesehene Austausch von Personendaten zwischen den Einwohnerregistern und weiteren amtlichen Personenregistern im Gesetz über das Einwohnermeldewesen vom 17. Dezember 2008 (EMG, SRSZ 111.110) geregelt. Das Einwohnermeldewesen bezweckt, Behörden und Amtsstellen die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlichen Daten von Personen verfügbar zu machen, die in einer Gemeinde niedergelassen sind oder sich dort aufhalten.

2. Ausgangslage

2.1 Heimatschein

Mit Einführung des RHG hat sich das Einwohnermeldewesen digitalisiert. Bei der Synchronisierung mit anderen Registern besteht nun noch Handlungsbedarf.

Der Bundesgesetzgeber hat mit der Revision von Art. 43a Abs. 4 Ziff. 6 des Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) die Grundlage dafür geschaffen, dass die Kantone für die Einwohnerdienste technisch einen elektronischen Zugriff im Abrufverfahren auf das informatisierte Standesregister für die Daten des Zivilstandswesen (Infostar) einrichten können (BBI 2017 7899). Sobald die Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, ist bei der Anmeldung auf einer Gemeinde der Nachweis des Schweizer Bürgerrechts in Form eines papiernen Heimatscheins nicht mehr erforderlich. Die Einwohnerämter können die für die Registrierung notwendigen Personalien direkt im Infostar abgleichen.

Der Bund hat für das Abrufverfahren sein System Infostar erweitert. Der Datenaustausch funktioniert über eine Schnittstelle auf der Basis des eCH-Standards. Nach einem Release der Einwohnerregisterprogramme (Axians Infoma und Innosolv) können die Einwohnerämter Abfragen im Infostar ausführen.

Gemäss geltendem § 14 Abs. 3 EMG ist der Heimatschein in der Niederlassungsgemeinde zu hinterlegen. Die Einwohnerämter sind im Kanton Schwyz deshalb gesetzlich gehalten, diesen einzuverlangen. Allerdings haben mehrere Kantone (beispielsweise die Nachbarkantone Zürich und Zug) infolge der bundesrechtlichen Änderungen und aufgrund der Möglichkeit des Datenabrufs auf Infostar das Erfordernis des physischen Heimatscheins abgeschafft. Immer öfter entstehen deswegen bei den Einwohnerämtern im Kanton Schwyz Diskussionen. Bürger können nicht nachvollziehen, weshalb sie die Gebühr von Fr. 30.-- für den Heimatschein an ihrem Heimatort zu entrichten haben, in anderen Kantonen jedoch nicht mehr.

Nachdem der Heimatschein keine anderen Informationen mehr enthält, als die Einwohnerämter bereits über einen Abruf im Infostar erhalten, besteht kein Bedarf mehr an der Vorlage eines Heimatscheins in Form eines physischen Dokuments. Auch dürfte die bisherige Bestimmung mangels öffentlichen Interesses nicht mehr mit dem verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsprinzip im Einklang stehen. Die entsprechende Bestimmung im EMG ist aufgrund der Änderungen im Bundesrecht zu streichen.

Vor diesem Hintergrund hat das Volkswirtschaftsdepartement, als zuständige Aufsichtsbehörde für die Einwohnerämter, die Gemeinden mit Weisung vom 22. Dezember 2023 angehalten, per 1. Januar 2024 auf das Einfordern des Heimatscheins zu verzichten und § 14 Abs. 3 EMG nicht mehr anzuwenden, sofern ein Abruf der Informationen über Infostar möglich sei.

2.2 Meldepflichtige Registerinhalte und Mitteilungspflichten

Die Einwohnerämter als Hauptanwender der Vorschriften über das Meldewesen haben bei der kantonalen Aufsichtsbehörde ausserdem verschiedene weitere Anliegen eingebracht:

- Aufnahme von Telefonnummern und E-Mail-Adressen als fakultativer Inhalt;
- Aufnahme des amtlichen Namens der Eltern als obligatorischer Inhalt;
- Streichung der Rückgabepflicht von Niederlassungs- oder Aufenthaltsausweis;
- Ausweitung der Drittmeldepflichten;
- zeitliche Ausweitung der Drittmeldepflicht für die Leitung Kollektivhaushalten;
- gesetzliche Klärung der in der Schweiz zum Aufenthalt lebenden Schweizer Bürger ohne Niederlassung.

Nachfolgend wird erörtert, welche dieser Anliegen im Rahmen der Teilrevision miteinbezogen werden. Sodann besteht bei den Mitteilungspflichten gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

3. Revisionsziele und Grundzüge der Vorlage

3.1 Revisionsziele

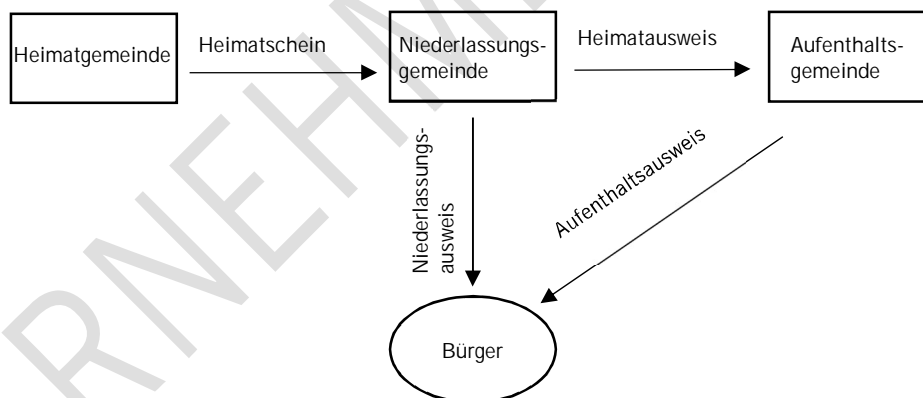
Mit der Teilrevision soll die Pflicht zur Hinterlegung des Heimatscheins aufgehoben werden. Die vorgenannten Anliegen der Einwohnerämter sind – soweit opportun – aufzunehmen, um deren Vollzug zu erleichtern. Schliesslich sind weitere Mitteilungspflichten gesetzlich zu verankern.

3.2 Grundzüge der Vorlage

3.2.1 Verzicht auf die Pflicht zur Hinterlegung des Heimatscheins

Das Einwohnermeldewesen kennt zwei Dokumente mit ähnlich klingenden Namen. Einerseits hat jeder Schweizer Anspruch auf einen Heimatschein. Mit diesem bescheinigt das Zivilstandsamt der Heimatgemeinde, dass der Inhaber das Gemeindebürgerrecht besitzt (§ 14 EMG). Als Gegenstück erhält der Meldepflichtige gemäss § 14 Abs. 4 EMG den Niederlassungsausweis, mit welchem das Einwohneramt der Niederlassungsgemeinde die Hinterlegung des Heimatscheines bescheinigt. Da, wie oben dargelegt, für die physische Hinterlegung des Heimatscheins kein Bedarf mehr besteht, kann auch der Niederlassungsausweis abgeschafft werden.

Andererseits hat jeder Schweizer Anspruch auf einen Heimatausweis, wenn er sich in einer anderen Gemeinde länger als drei Monate aufhält (§ 15 Abs. 1 EMG). Mit dem Heimatausweis bescheinigt das Einwohneramt der Niederlassungsgemeinde, dass der Heimatschein bei ihr hinterlegt ist (§ 15 Abs. 2 EMG) respektive jene Person in dieser Gemeinde niedergelassen ist. Die Ausstellung des Heimatausweises ist ein rein melderechtlicher Vorgang, welcher weiterhin Bestand haben muss. Allerdings kann dieser Prozess elektronisch abgewickelt und von der Hinterlegung des Heimatscheins entkoppelt werden.



3.2.2 E-Mail-Adresse und Telefonnummer als fakultative kantonale Merkmale

Es ist ein Anliegen der Einwohnerämter, Telefonnummern und E-Mail-Adressen von Meldepflichtigen ebenfalls als fakultativen Inhalt ins Register aufnehmen zu dürfen. Sie begründen dies, dass eine Kontaktaufnahme mit Meldepflichtigen damit schneller möglich ist und so der Vollzug vereinfacht wird. Insbesondere dort, wo Meldepflichtige vergessen sich abzumelden, kann es vorkommen, dass eine Nachfrage per E-Mail oder Telefon die einzige Möglichkeit ist, den Kontakt wiederherzustellen.

Gemäss § 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23. Mai 2007 (ÖDSG, SRSZ 140.410) dürfen Personendaten nur bearbeitet werden, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht oder wenn das Bearbeiten der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe dient. Gemäss § 3 Abs. 1 Bst. d EMG führt jede Gemeinde ein Einwohneramt, welches

für die elektronische Führung des Einwohnerregisters sorgt. Darunter fällt auch die Möglichkeit zur elektronischen Übermittlung der melderechtlichen Tatbestände von Meldepflichtigen. Diese ist mit eUmzug im Kanton Schwyz ermöglicht worden. Um den elektronischen Meldeprozess abwickeln zu können, kann nicht auf Pflichtfelder für eine E-Mail-Adresse und eine Telefonnummer verzichtet werden. Die Erfassung von E-Mail-Adresse und Telefonnummer im Rahmen von eUmzug war für die Erfüllung dieser gesetzlichen Aufgabe nötig, womit es gemäss § 9 Abs. 1 ÖDSG keiner gesetzlichen Grundlage bedurfte.

Werden diese Daten darüber hinaus für das weitere behördliche respektive amtliche Handeln benötigt, braucht es hierzu eine gesetzliche Grundlage. Diese ist vorliegend zu schaffen.

§ 8 ÖDSG sieht vor, dass Personendaten nur mit rechtmässigen Mitteln, unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und nach Treu und Glauben bearbeitet werden dürfen.

Das Einwohnermeldewesen bezweckt gemäss § 1 Abs. 2 EMG, Behörden und Amtsstellen die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlichen Daten von Personen verfügbar zu machen, die in einer Gemeinde niedergelassen sind oder sich dort aufhalten. Vor dem Hintergrund der Digitalisierungsstrategie des Regierungsrates ist neben der Erfassung einer physischen Adresse der Einwohnenden im Kanton Schwyz auch die Erfassung eines digitalen Anknüpfungspunkts immer wichtiger. Auch andere Kantone scheinen zu diesem Schluss zu kommen. So hat beispielsweise der Kanton Bern eine entsprechende Bestimmung auf den 1. Februar 2024 in die Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizerinnen und Schweizer vom 18. Juni 1986 (NAV, BSG 122.161) aufgenommen. Demnach können gemäss Art. 2 Abs. 2 NAV die Gemeinden zusätzlich die E-Mail-Adresse sowie die Telefon- und Mobiltelefonnummer im Einwohnerregister erfassen.

Im öffentlich-rechtlichen Geschäftsalltag besteht heute ein ausgewiesener Bedarf, jenen Bürgern, die es wünschen, digital zu begegnen, um den behördlichen Austausch speditiv und zeitgemäss abzuwickeln. Hierfür ist die Kontaktaufnahme per E-Mail oder Telefon geeignet und verhältnismässig. Da es sich um ein fakultatives Merkmal handelt, kann jeder Meldepflichtige es ablehnen, dass diese Daten im Einwohnerregister erfasst werden. Das gilt auch bei einer Anmeldung via eUmzug. Diesfalls darf das Einwohneramt die für die elektronische Umzugsmeldung erforderliche E-Mail-Adresse nicht im Register erfassen.

Gemäss § 9a Abs. 1 ÖDSG hat das verantwortliche öffentliche Organ bei geplanten Datenbearbeitungen die Einhaltung der Datenschutzvorschriften zu prüfen und eine Abschätzung der Folgen für die Rechte der betroffenen Personen vorzunehmen. Dabei sind die Primär- und Folgerisiken abzuschätzen und zu prüfen, ob hohe Risiken für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person bestehen. Primäre Risiken betreffen mögliche Eingriffe in die Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung, während Folgerisiken darin zu suchen sind, ob bei rechtswidriger Bearbeitung von Personendaten physische und finanzielle Folgeverletzungen möglich sind.

Bei der Bearbeitung von Telefonnummern und E-Mail-Adressen besteht ein potenzielles Risiko, dass diese Daten in unbefugte Hände gelangen und eine Kontaktaufnahme durch unbefugte Personen erfolgen könnte. Primär gilt es in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass Einwohnerregister bereits zahlreiche Daten und auch besonders schützenswerte Personendaten führen. Die Einwohnerämter sind im Hinblick auf den datenschutzrechtlichen Umgang der geführten Daten sensibilisiert. Zudem bestehen zahlreiche Schutzmechanismen, sei es technischer wie prozessualer Art, um solche Risiken zu vermeiden. So dürfte das Risiko als gering eingeschätzt werden, dass diese Daten in falsche Hände geraten. Aus den widerrechtlich erlangten Telefonnummern oder E-Mail-Adressen lassen sich keine Rückschlüsse auf weitere persönliche Merkmale ziehen. Gesamthaft sind die Risiken zur Datenbearbeitung dieser neuen Merkmale nicht als hoch und nicht als besonders einzuschätzen, weshalb keine Massnahmen im Sinne von § 9a Abs. 2 ÖDSG zu ergreifen sind.

3.2.3 Amtlicher Namen der Eltern als obligatorisches kantonales Merkmal

Bereits seit längerem wurde seitens der Einwohnerämter der Wunsch geäussert, dass der amtliche Name der Eltern als obligatorisches kantonales Merkmal definiert wird.

Gemäss § 6 Abs. 2 EMG kann der Regierungsrat nach Anhörung der Gemeinden die Erfassung weiterer Daten im Einwohnerregister vorsehen, soweit dazu eine gesetzliche Grundlage besteht. Bei der Beurkundung des Personenstands gemäss Art. 39 Abs. 2 ZGB wird unter anderem das Kindsverhältnis gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. I der Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV, SR 211.112.2) erfasst, womit der Name der Eltern mit den Kindern verknüpft wird. Eine Doppelspurigkeit über neu zu erfassende zwingende kantonale Daten im Einwohnerregister ist zu vermeiden. Dieses Anliegen wird deshalb vorliegend nicht weiterverfolgt.

3.2.4 Streichung der Rückgabepflicht von Niederlassungs- oder Aufenthaltsausweis

Sodann ersuchten die Einwohnerämter darum, dass der letzte Teilsatz von § 18 Abs. 1 EMG gestrichen werde. Demnach sind der Niederlassungs- oder der Aufenthaltsausweis vom Meldepflichtigen bei deren Abmeldung zurückzugeben. Die Einwohnerämter berichten, dass bei Einwohnern mit längerer Niederlassung oftmals weder der Niederlassungs- noch der Aufenthaltsausweis auffindbar seien. Bei Abmeldungen per eUmzug müssten die Einwohner zur Retournierung des entsprechenden Papiers aufgefordert werden. Erfahrungsgemäss bliebe es meistens nicht bei einer Aufforderung, wobei der bürokratische Aufwand in keinem Verhältnis mit der Bedeutung der Papiere stünden. Deshalb werde die Rückforderung in den meisten Fällen nicht mehr praktiziert. Das Gesetz sei an die neue Realität anzupassen.

Meldepflichtige können weder mit dem Niederlassungs- noch dem Aufenthaltsausweis einen Vorteil erwirken. Diese physischen Ausweise sind für die Einwohnerämter nicht mehr relevant. Vielmehr funktioniert der Datenaustausch heute elektronisch. Dies gilt insbesondere auch, da mit dieser Teilrevision der Niederlassungsausweis, als Gegenstück zum Heimatschein, aufgehoben wird. Der Aufenthaltsausweis ist überdies befristet und das Vorhandensein des Aufenthalts wird von den Einwohnerämtern regelmässig überprüft. Von der Rückgabepflicht beider Dokumente kann deshalb abgesehen werden.

3.2.5 Drittmeldepflicht von Vermietern

Die von den Einwohnerämtern geforderte Verankerung der Drittmeldepflicht für Vermieter respektive deren Verwaltungen, wie dies heute in zwölf Kantonen in der Schweiz gehandhabt wird, wurde bereits nach dem Vernehmlassungsverfahren bei der Einführung der Kantonalen Verordnung über das Einwohnermeldewesen, wie das EMG früher noch hiess, im Jahr 2008 verworfen. Damals standen dem Vorhaben alle am Vernehmlassungsverfahren beteiligten Parteien wie auch der Hauseigentümerverband ablehnend gegenüber. Mit der Einführung einer solchen Drittmeldepflicht würden heikle Fragen aufgeworfen, beispielsweise wie mit säumigen Vermietern, Verwaltungen oder Ähnlichen umzugehen ist. Zudem ist zu bezweifeln, dass der Verwaltungsaufwand bei den Gemeinden kleiner wird. Ein Meinungsumschwung ist bei den Parteien in dieser Frage auch heute nicht zu erwarten. Von der Ausweitung der Drittmeldepflicht auf Vermieter ist aus diesen Gründen abzusehen.

Die bereits heute bestehenden Drittmeldepflichten beispielsweise bei gemeindeeigenen bzw. öffentlich konzessionierten Elektrizitätsversorgungswerken (§ 13 Abs. 1 EMG) oder der Leitung von Kollektivhaushalten (§ 13 Abs. 3 EMG) sind jedoch unbestritten und in der Praxis etabliert. Deren Pflichten bestehen weiterhin unverändert.

3.2.6 Gesetzliche Klärung beim Aufenthalt von Schweizer Bürgern ohne Niederlassung

Bei den Einwohnerämtern führt die Erfassung von Schweizer Bürgern, welche zwar in der Schweiz einen Aufenthaltsort wählen, aber im Ausland niedergelassen sind, immer wieder zu Problemen. Die tatsächlichen Verhältnisse und Umstände solcher Fälle lassen sich im melderechtlichen Vollzug, insbesondere ausserhalb grenznaher Regionen, oftmals nur ableitend und umständlich beurteilen. Im Kanton Zürich wurde dieses Problem dahingehend gelöst, dass gesetzlich verankert wurde, dass ein Aufenthalt eines Schweizer Staatsangehörigen eine Niederlassung in der Schweiz voraussetzt (vgl. § 5 der zürcherischen Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 14. Februar 2018 [MERV, LS 142.11]). Die Einwohnerämter fordern deshalb auch im Kanton Schwyz eine ähnliche gesetzgeberische Klärung.

Mit einer solchen Regelung wird jedoch ein Schweizer Bürger gegenüber einem Ausländer sachlich nicht gerechtfertigt ungleich behandelt. Im Sinne einer Empfehlung hat das Volkswirtschaftsdepartment den Einwohnerämtern mit Schreiben vom 16. November 2020 geraten, den Schweizer Bürgern mit Lebensmittelpunkt im Ausland den registerrechtlichen Aufenthalt in der Gemeinde zu ermöglichen, sofern sich diese Personen regelmässig mehr als drei Monate in der jeweiligen Gemeinde aufhalten. Formaljuristisch steht dieser Lösung § 5 Abs. 3 EMG entgegen, da jeweils der Heimatausweis in der Aufenthaltsgemeinde zu hinterlegen ist, aber ausländische Einwohnerämter den Heimatausweis (mit Ausnahme des Fürstentum Liechtensteins) nicht kennen. Offenkundig hat aber der Gesetzgeber beim Erlass des Gesetzes über das Einwohnermeldewesen diesen Ausnahmefall mit den Auslandschweizern nicht bedacht. Dem Grundsatz der vollständigen und richtigen Registerführung und der rechtsgleichen Behandlung wurde aber in solchen Fällen einen höheren Stellenwert beigemessen als der wortgetreuen Befolgung von § 15 Abs. 3 EMG.

Diese Regelungslücke ist nun zu schliessen. Die Pflicht zur Hinterlegung des Heimatausweises ist für Auslandschweizer mit Aufenthalt in der Schweiz zu streichen. Allerdings müssen sie ihre Niederlassung im Ausland wie auch Ausländer, die im Kanton Schwyz einen Aufenthalt ohne Wohnsitznahme begründen wollen, mit anderen Dokumenten belegen.

3.2.7 Erweiterung der Drittmeldepflicht bei Kollektivhaushalten

Weil drittmeldepflichtige Kollektivhaushalte ihre Pflicht zur Meldung an die Einwohnerämter vereinzelt versäumen, aber gerade in Alters- und Pflegeheimen die Fluktuation der Bewohner erheblich ist, schlagen die Einwohnerämter vor, dass der Meldepflicht quartalsweise statt wie bis anhin jährlich nachgekommen werden muss. So finden die tatsächlichen Verhältnisse im Einwohnerregister aktueller ihren Niederschlag.

Bewohnern von Kollektivhaushalten (Alters- und Pflegeheime, Behinderteneinrichtungen, Internate, Gefängnisse und dergleichen) ist es oft nicht bewusst, dass ihnen bei einem längeren Aufenthalt als drei Monate eine Meldepflicht zukommt, oder es ist ihnen nicht oder nur schwer möglich, dieser Meldepflicht nachzukommen. In Art. 9 der Registerharmonisierungsverordnung vom 21. November 2007 (RHV, SR 431.021) wies der Bundesgesetzgeber die Kantone an, sicherzustellen, dass Bewohner von Kollektivhaushalten im Einwohner- und Stimmregister geführt werden.

Der kantonale Gesetzgeber hat deshalb mit § 13 Abs. 3 EMG die Drittmeldepflicht für die Leitung von Kollektivhaushalten per Jahresende bis am 15. Januar des Folgejahres eingeführt. Diese derzeit geltende, jährliche Meldepflicht wird offenbar gemäss den Rückmeldungen der Einwohnerämter nicht nur teilweise versäumt, sondern sie kann auch dem in Art. 5 RHG verankerten Gebot der Aktualität, Richtigkeit und Vollständigkeit für das Einwohnerregister nicht gerecht werden.

Der Nutzen für die Bürger, insbesondere auch in Bezug auf die Stimmregister, dürfte den Aufwand für die Meldepflichtigen – wohl in den meisten Fällen mit einem elektronischen Zusammenzug der Bewohner ausgeführt – übersteigen. Eine Umsetzung dieser Forderung erscheint deshalb opportun.

3.2.8 Datensperre nur für die Datenweitergabe an Dritte

Gemäss § 13 Abs. 1 ÖDSG kann eine betroffene Person, die ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht, vom verantwortlichen Organ verlangen, dass es die Bekanntgabe bestimmter Daten sperrt. Aus diesem Grund wurde die Datensperre in § 22 EMG verankert. Ausdrücklicher gesetzgeberischer Wille war, dass diese Datensperre sich ausschliesslich auf die Weitergabe von Personendaten an Private bezieht (vgl. RRB Nr. 890 vom 24. September 2013 Ziffer 5.5 erster Abschnitt). Die Datenweitergabe an eine andere Behörde oder Amtsstelle (Amtshilfe nach § 14 ÖDSG) sollte davon nicht betroffen sein. Der aktuell geltende Wortlaut von § 22 Abs. 2 EMG ist jedoch derart eng gefasst, dass eine Datenweitergabe derzeit an eine andere Behörde oder Amtsstelle auch in Verbindung mit § 14 ÖDSG nur möglich ist, wenn die betroffene Person angehört wird. Dies erweist sich in der Praxis als sehr aufwendig und wenig praktikabel. Eine entsprechende gesetzliche Anpassung hin zum ursprünglichen gesetzgeberischen Willen ist umzusetzen.

3.2.9 Mitteilungspflicht bei Änderungen zum elterlichen Aufenthaltsbestimmungsrecht

Gelegentlich kommt es vor, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) Eltern das Aufenthaltsbestimmungsrecht für ihre Kinder entziehen muss (Art. 310 und Art. 314b ZGB). Weil eine Mitteilungspflicht an die Einwohnerämter nicht gesetzlich verankert ist, darf die KESB diese Massnahmen nicht mitteilen. Verankert ist lediglich eine Meldepflicht der KESB bei Änderungen der Zuteilung der elterlichen Sorge (§ 13 Abs. 4 EMG). Zwar besteht mit § 20 EMG eine Rechtsgrundlage, welche die Behörden und Amtsstellen des Kantons und der Gemeinden zur Bekanntgabe der Daten gegenüber den Einwohnerämtern verpflichtet, die diese zur Führung der Einwohnerregister benötigen. Allerdings handelt es sich bei Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von § 4 Bst. d Ziff. 5 ÖDSG, womit eine Bearbeitung gemäss § 9 Abs. 2 ÖDSG nur mit ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage zulässig ist. Es kam in der Vergangenheit vor, dass Eltern ihre Kinder beim Einwohneramt abgemeldet haben, ohne dass sie ein diesbezügliches Recht gehabt haben. Eine Austragung aus dem Register kam dabei nur zustande, weil das Einwohneramt über das entzogene Aufenthaltsbestimmungsrecht nicht informiert war. Eine Information der KESB an das Einwohneramt erscheint zum Schutze des Kindeswohl sinnvoll und verhältnismässig. Eine Gesetzesgrundlage ist vorliegend zu schaffen. Eine Schutzbedarfsanalyse gemäss § 9a Abs. 1 ÖDSG ergibt für die Daten bezüglich Aufhebung respektive Änderung des Aufenthaltsbestimmungsrechts der Eltern nichts Anderes, wie für jene Daten zur Änderung bei der Zuteilung der elterlichen Sorge, welche bereits heute verankert ist. Aufgrund des technischen Schutzes, der restriktiven Handhabung in der Vergabe der Zugriffsrechte sowie des Schutzes durch das Amtsgeheimnis ist das Risiko, dass diese Daten in falsche Hände geraten, als gering einzustufen.

3.2.10 Weitere Anpassungen ans übergeordnete Recht

Sodann berichten die Einwohnerämter, dass sie regelmässig durch das Steueramt oder Angehörige gebeten werden, Zustelladressen eines Beistands zu erfassen. Solche Sachverhalte beziehen sich nicht auf eine umfassende Beistandschaft. Derzeit muss nur eine umfassende Beistandschaft gemäss § 28 Abs. 3 Bst. g EGzZGB dem Einwohneramt gemeldet werden. Allerdings hat das diesbezüglich übergeordnete Bundesrecht per 1. Januar 2024 geändert. Eine Mitteilungspflicht der KESB besteht, wenn die Behörde eine Person unter Beistandschaft gestellt hat oder wenn für eine dauernd urteilsunfähige Person ein Vorsorgeauftrag wirksam geworden ist. Die Erwachsenenschutzbehörde hat der Wohnsitzgemeinde gemäss Art. 449c Abs. 1 Ziff. 2 Bst. a und b ZGB unverzüglich ihre Entscheide betreffend die Anordnung, Änderung oder Aufhebung solcher Massnahmen mitzuteilen, sobald diese vollstreckbar geworden sind. Mit dieser bundesrechtlichen Norm ist der Forderung der Einwohnerämter bereits Genüge getan. Ein kantonaler Handlungsbedarf erübrigt sich.

3.2.11 Zur Kenntnisbringen von Verfügungen und Rechtsmittelentscheiden

Zwar übt das Volkswirtschaftsdepartement gemäss § 5 Bst. b EMG i. V. m. § 1 der Verordnung über das Einwohnermeldewesen vom 10. Dezember 2014 (EMV, SRSZ 111.111) die Aufsicht über den Vollzug der Vorschriften über das Einwohnermeldewesen aus. Es erhält aber faktisch kaum Kenntnis von Verfügungen der Gemeinderäte und Entscheiden der Rechtsmittelinstanzen in diesen Angelegenheiten. Der Informationsfluss dieser Entscheide an die Aufsichtsbehörde ist künftig sicherzustellen.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

[...]

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 6a Abs. 1 bis 3 (neu)

Derzeit dürfen Telefonnummern und E-Mail-Adressen als Pflichtfelder nur zur Durchführung des digitalen Meldeprozesses via eUmzug verwendet werden. Der datenschutzrechtliche Grundsatz der Zweckbindung erlaubt es nur, diese Daten ausschliesslich für die Umsetzung der elektronischen Umzugsmeldung zu brauchen. Eine melderechtliche Erfassung gemäss § 1 Abs. 2 EMG ist nicht gestattet.

E-Mail-Adresse und Telefonnummern sind wichtige digitale Anknüpfungspunkte an eine Person. Sie rücken im Vergleich zur analogen Anknüpfung an den Wohnsitz aufgrund der Digitalisierung immer mehr in den Vordergrund. Mit dem neuen Absatz 1 wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, dass Gemeinden Telefonnummern und E-Mail-Adressen erfassen können. Es bleibt allerdings den Gemeinden überlassen, ob sie diese zusätzlichen Daten erheben wollen. Sodann ist zu beachten, dass die Daten gemäss § 1 Abs. 2 EMG nur innerhalb der Zweckbestimmung des EMG bearbeitet werden dürfen.

Zusätzlich gilt: Wer keine E-Mail-Adresse oder Mobiltelefonnummer hat, muss diese auch nicht erhältlich machen. Weiter können meldepflichtige Personen es ablehnen, dass diese Daten im Einwohnerregister erfasst werden, da es sich lediglich um fakultative Angaben handelt.

Das Einwohneramt darf Dritten lediglich nach Massgabe von § 12 ÖDSG Daten bekanntgeben. Die Bekanntgabe von Telefonnummern und E-Mail-Adressen ist in § 12 ÖDSG nicht erwähnt. Sie dürfen folgedessen Dritten nicht mitgeteilt werden. Solche Daten dürfen nur Behörden, Amtsstellen und öffentlich-rechtlichen Körperschaften übermittelt werden, sofern diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden (§ 21 Abs. 1 EMG).

Die bisherigen Abs. 1 und 2 werden inhaltlich unverändert zu Abs. 2 und 3.

§ 10 Abs. 1

Materiell soll bei der Meldepflicht nichts geändert werden. Allerdings berichten die Einwohnerämter, dass den Meldepflichtigen jeweils nicht klar sei, dass auch ein Umzug innerhalb eines Gebäudes meldepflichtig ist. Diese Pflicht ist gemäss Art. 6 Bst. d RHG bundesrechtlich verankert, weil ein Wohnungsidentifikator nach dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) sowie die Haushaltzugehörigkeit und Haushaltsart erfasst werden muss. Die neue Formulierung der Meldepflicht soll bei einem Umzug innerhalb des Gebäudes Klarheit schaffen.

§ 13 Abs. 3 und 4

Abs. 3

Die Drittmeldepflicht von Kollektivhaushalten bestand schon früher und fusst auf der bundesrechtlichen Anweisung nach Art. 9 RHV, wonach die Kantone sicherstellen müssen, dass Bewohner von Kollektivhaushalten in den Registern geführt werden. Bis anhin wurde in § 13 Abs. 3 EMG vorgeschrieben, dass die Leitung von Kollektivhaushalten per Jahresende alle meldepflichtigen Bewohner erheben müssen und bis am 15. Januar des Folgemonats zu melden haben. Gemäss den Einwohnerämtern wird diese Pflicht nicht von allen Kollektivhaushalten wahrgenommen.

Mit der Verkürzung der Periodizität der Meldepflicht wird bezweckt, dass die Register im Sinne von Art. 5 RHG aktueller gehalten werden können. Gerade im Hinblick auf die Führung der Stimmregister ist der Gewinn an Aktualität der Register deutlich höher zu gewichten, als der zusätzliche Aufwand der Kollektivhaushalte. Insbesondere da ein elektronisch verfasster Zusammenzug der Bewohner heute nicht allzu aufwendig sein dürfte und zu erwarten ist, dass dieser von der Buchhaltung des Kollektivhaushalts ohnehin geführt wird.

Abs. 4

Derzeit müssen gemäss § 13 Abs. 4 EMG die Justizbehörden und die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden Änderungen bei der Zuteilung der elterlichen Sorge melden. Ein Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts gemäss Art. 310 respektive Art. 314b ZGB oder Änderungen in diesem Zusammenhang waren bis anhin nicht meldepflichtig. Somit haben die Einwohnerämter gerade zu ihrem Haupttätigkeitsfeld keine Information, wenn Eltern ihr Recht verloren haben, über den Aufenthalt ihres Kindes zu bestimmen. Erfasst werden sollen auch Änderungen zum Aufenthaltsbestimmungsrecht des Vormundes. Eine Meldung soll nur erfolgen, wenn die Massnahme vollstreckbar ist. Sodann hat sie sich auf das Minimum zu beschränken. Namentlich soll mitgeteilt werden, ob beiden oder nur einem Elternteil das Aufenthaltsbestimmungsrecht entzogen wurde und wer nun künftig rechtskräftig über den Aufenthalt des Kindes entscheidet. Wechselt das Kind im Zusammenhang mit dem Entscheid der KESB gleichzeitig den Aufenthalt respektive die Niederlassung, ist der übliche melderechtliche Vorgang über den Aufenthalt respektive die Niederlassung des Kindes von der zuständigen Person beim Einwohneramt abzuwickeln.

§ 14

§ 14 wird aufgehoben. Der Personenstand, zu welchem auch die Kantons- und Gemeindebürgerrechte gehören, wird elektronisch beurkundet (Art. 39 ZGB). Diese Daten können nun von den Einwohnerämtern im Abrufverfahren gemäss Art. 43a Abs. 4 Ziff. 6 ZGB erhältlich gemacht werden. Damit ist der Anspruch auf einen Heimatschein und die Pflicht zur Hinterlegung eines solchen obsolet geworden und kann aufgehoben werden. Nachdem der Heimatschein nicht mehr hinterlegt wird, muss auch das Gegenstück, der Niederlassungsausweis, nicht mehr ausgestellt werden.

§ 15 Abs. 2 und 3

Abs. 2

Da auf die Hinterlegung des Heimatscheins in der Niederlassungsgemeinde verzichtet wird, kann dieser Sachverhalt vom Einwohneramt der Niederlassungsgemeinde nicht mehr bescheinigt werden. Der bestehende Wortlaut von Abs. 2 ist entsprechend anzupassen. Der von der Niederlassungsgemeinde ausgestellte Heimatausweis weist aus, dass eine Person bei ihr zur Niederlassung gemeldet ist. Dieser Vorgang ist nach wie vor wichtig, damit eine Niederlassung nicht an zwei Orten gleichzeitig gemeldet werden kann und Meldepflichtige sich klar entscheiden, wo sie ihren Lebensmittelpunkt begründen wollen. Im Kanton Schwyz kann die Niederlassungsgemeinde der Aufenthaltsgemeinde eine elektronische Meldung erstatten, was den Heimatausweis grundsätzlich obsolet machen würde.

Weil das Meldewesen kantonal geregelt ist und nicht ausgeschlossen werden kann, dass dieser Vorgang nach wie vor in der einen oder andern ausserkantonalen Gemeinde mit einem physischen Heimatausweis dargestellt wird, kann auf den Heimatausweis noch nicht verzichtet werden. Es muss sichergestellt werden, dass physische Bescheinigungen von ausserkantonalen Gemeinden ebenfalls verarbeitet werden können. Wo immer möglich wird statt der Ausstellung des Heimatausweises eine elektronische Meldung der Niederlassungsgemeinde an die Aufenthaltsgemeinde verfasst.

Abs. 3

Der papierne Heimatausweis soll neu elektronisch in der Aufenthaltsgemeinde hinterlegt werden. Auf die physische Aufbewahrung kann zukünftig verzichtet werden.

Personen, welche nicht in der Schweiz niedergelassen sind, aber in der Schweiz einen melde-rechtlich relevanten Aufenthalt begründen wollen, können oftmals keinen Heimatausweis vorweisen, weil die Niederlassungsgemeinde im Ausland einen solchen nicht kennt. Bereits seit längerem wird im Kanton Schwyz von den Einwohnerämtern die Praxis verfolgt, dass alle Personen, die ihre Niederlassung im Ausland begründen und lediglich einen Aufenthalt in der Schweiz melden wollen, ihre Niederlassung im Ausland anderweitig plausibel zu belegen haben. Insbesondere geht es darum, die in der Praxis heikle Abgrenzung zwischen Niederlassung und Aufenthalt nachvollziehbar dokumentieren zu können. Diese Praxis wird nun noch explizit im Gesetz festgehalten.

§ 17 Abs. 1

Die Aufhebung von § 14 EMG hat zur Folge, dass Abs. 1 bezüglich den Niederlassungsausweis aufzuheben ist.

§ 18 Abs. 1

Auch wenn die Hinterlegung des Heimatscheins mit dieser Teilrevision abgeschafft wird, kann es vorkommen, dass gewisse Gemeinden noch physisch hinterlegte Heimatscheine aufbewahren. Gleich verhält es sich mit Heimatausweisen, welche neu elektronisch hinterlegt werden müssen. Beide Urkunden gehören ins Eigentum der meldepflichtigen Personen. Spätestens mit der Abmeldung sind sie vom Einwohneramt zurückzugeben. Der erste bereits bestehende Teilsatz von Abs. 1 ist deshalb zu erhalten.

Die Aufhebung von § 14 EMG hat zur Folge, dass der zweite Teilsatz in Abs. 1 bezüglich Niederlassungsausweis angepasst werden muss. Gleichzeitig ist auch die Rückgabe des Aufenthaltsausweises durch die meldepflichtige Person nicht mehr nötig. Der Datenaustausch findet zwischen den Einwohnerämtern im Kanton elektronisch statt. Der Aufenthaltsausweis hat keinen melde-rechtlichen Zweck mehr. Der Aufenthaltsausweis ist gemäss § 17 Abs. 2 EMG auf längstens zwei Jahre befristet. Wird er nicht erneuert, ist die Bescheinigung nach zwei Jahren ohnehin abgelau-fen und nicht mehr aussagekräftig. Auf die Rückgabe des Aufenthaltsausweises kann verzichtet werden, der Niederlassungsausweis wird mit dieser Vorlage abgeschafft. Der zweite Teilsatz von § 18 Abs. 1 EMG ist deshalb zu löschen.

§ 22 Abs. 1

Es war bereits 2013 gesetzgeberischer Wille, dass die Datenweitergabe an eine andere Behörde oder Amtsstelle nicht von der Datensperre betroffen sein soll (RRB Nr. 890 vom 24. September 2013 Ziffer 5.5 erster Abschnitt). Entsprechend ist die Sperrung der Bekanntgabe bestimmter Daten auf Dritte zu beschränken. Das Einwohneramt soll weiterhin gemäss § 21 Abs. 1 EMG be-rechtigt und verpflichtet bleiben, Behörden, Amtsstellen und öffentlich-rechtliche Körperschaften

laufend diejenigen Daten zu übermitteln, welche diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Hierfür muss die betroffene Person nicht gemäss § 22 Abs. 2 EMG angehört werden.

§ 24 Abs. 2

Aufsichtsbehörde ist gemäss § 5 Abs. 2 EMG in Verbindung mit § 1 EMV das Volkswirtschaftsdepartement. Dieses erlangte bisher nur sporadisch und manchmal eher zufällig Kenntnis von Verfügungen und Rechtsmittelentscheiden im Einwohnermeldewesen.

Für die Aufsichtsbehörde ist es zentral, Verfügungen des Gemeinderates bezüglich des Einwohnermeldewesens zur Kenntnis zu erhalten. Zudem soll auch die Information über die Rechtsfortbildung auf dem Rechtsmittelweg institutionalisiert werden, indem der Aufsichtsbehörde alle Rechtsmittelentscheide des Regierungsrates und des Verwaltungsgerichts zum Einwohnermeldewesen zur Kenntnis gebracht werden müssen.

Eine Anonymisierung der Entscheide erübrigt sich gemäss § 9 Abs. 1 ÖDSG, weil die Aufsichtsbehörde in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe handelt.

6. Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen

Für den Kanton ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen.

6.2 Personelle Auswirkungen

Bei der KESB dürfte sich der Aufwand zur Mitteilung der Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechts der Eltern oder Vormunds geringfügig erhöhen. Allerdings ist dieser Aufwand im Verhältnis zu Rückabwicklungsmassnahmen, wenn Eltern ihre Kinder unzulässigerweise abmelden, erheblich kleiner.

6.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Diese Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Wirtschaft.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Der Verzicht auf die Hinterlegung des Heimatscheins hat insofern Auswirkungen auf die Gesellschaft, als staatliches Handeln dem Bürger weniger bürokratisch erscheinen wird, da die benötigte Information auf elektronischem Weg erfasst werden können.

Für Leitungen von Kollektivhaushalten wird der Aufwand zur Meldung ihrer meldepflichtigen Bewohnerinnen und Bewohner erhöht. Allerdings dürfte dieser Mehraufwand insgesamt gering ausfallen, da die geforderte Meldung elektronisch abgewickelt werden kann.

6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Diese Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

6.6 Auswirkungen auf die Bezirke und Gemeinden

Die Abschaffung der Hinterlegung des Heimatscheins hat zur Folge, dass Heimatausweise in viel geringerer Anzahl nachgefragt werden und den Heimatgemeinden die Gebühr für die Ausstellung dieses Ausweises entfallen.

Bei den Einwohnerämtern dürften sich mit dem Abrufverfahren im Infostar gewisse Abläufe rationalisieren, allerdings wird das Ersparnispotenzial nicht allzu gross ausfallen.

7. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

7.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR; SRSZ 142.110).

7.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat den Erlass oder die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als drei Viertel der an der Schlussabstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem obligatorischen oder bei Zustimmung von drei Viertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Volkswirtschaftsdepartement; Sicherheitsdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

