Vortrag

Datum RR-Sitzung:	15. Februar 2023
Direktion:	Direktion für Inneres und Justiz
Geschäftsnummer:	2021.DIJ.2114
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Änderung Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer (GNA)

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung ... 2

2. Ausgangslage ... 3
2.1 Einführung digitaler Umzug ... 3
2.1.1 Bestimmungen GNA für An- und Abmeldung, eUmzugs VV und Gesetzgebungsauftrag Regierungsrat ... 3
2.1.2 Projektorganisation ... 4
2.1.3 Bericht gestützt auf Audit bei eOps ... 4
2.2 Verzicht auf Heimatschein für die Anmeldung ... 5
2.3 Drittmeldepflicht ... 5
2.3.1 Drittmeldepflicht von Vermietenden, Logisgebenden und Liegenschaftsverwaltungen ... 5
2.3.2 Drittmeldepflicht von Kollektivhaushalten ... 6
2.4 Weitere Anpassungen ... 6

3. Grundzüge der Neuregelung ... 7
3.1 Einführung digitaler Umzug ... 7
3.1.1 Von der persönlichen Anmeldung zum digitalen Umzug ... 7
3.1.2 Anwendbarkeit und Ausnahmen des digitalen Umzugs ... 10
3.1.3 Upload von Dokumenten ... 11
3.1.4 Übergangsfrist ... 11
3.2 Identifikationsvoraussetzungen ... 12
3.3 Verzicht auf Heimatschein bei der Anmeldung ... 13
3.4 Einführung Drittmeldepflicht ... 13
3.4.1 Drittmeldepflicht von Vermietenden, Logisgebenden und Liegenschaftsverwaltungen ... 13
3.4.2 Drittmeldepflicht von Kollektivhaushalten ... 14

4. Erlassform ... 14

5. Rechtsvergleich ... 14
5.1 Kanton Zürich ... 15
5.2 Kanton Aargau ... 15
5.3 Kanton Solothurn ... 15
5.4 Kanton Graubünden ... 16
5.5 Kanton Luzern ... 16
5.6 Kanton Waadt ... 17
5.7 Kanton St. Gallen ... 17

6. Erläuterungen zu den Artikeln ... 17
6.1 Änderungen GNA ... 17
6.2 Indirekte Änderungen von anderen Gesetzen ... 24
6.2.1 Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz ... 24
6.2.2 Gesetz über die Politischen Rechte ... 25

6.2.3 Datenschutzgesetz 25

7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen 25

8. Finanzielle Auswirkungen 25

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen 25

10. Auswirkungen auf die Gemeinden 26

11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft 26

12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens 27
12.1 Gesamtbeurteilung 27
12.2 Eingereichte Stellungnahmen 27
12.3 Drittmeldepflicht 27
12.4 Verzicht auf Heimatschein als Anmeldedokument 27
12.5 Einbezug der melderechtlichen Angaben von ausländischen Personen 28
12.6 Berücksichtigung der Eingaben 28

13. Antrag 28

1. Zusammenfassung

Mit vorliegender Teilrevision des Gesetzes über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer (GNA)[1] werden die Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden[2] verpflichtet, ihren Einwohnerinnen und Einwohnern die An- und Abmeldung in digitaler Form[3] zu ermöglichen. Damit wird der gestützt auf die Versuchsverordnung zum elektronischen Umzug (eUmzug VV)[4] seit dem 1. Februar 2019 lediglich auf freiwilliger Ebene und befristet zugelassene digitale Umzug[5] nicht nur definitiv eingeführt, sondern für die Gemeinden auch zu einer obligatorisch anzubietenden Dienstleistung. Die Möglichkeit des digitalen Umzugs steht den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, sowie ausländischen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz mit bestimmtem Aufenthaltsstatus offen. Nach wie vor möglich bleibt die persönliche An- und Abmeldung bei der Gemeinde.

Gleichzeitig wird auf das bisher für die Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle erforderliche Vorweisen und Deponieren des Heimatscheines verzichtet. Seit Herbst 2021 haben die Gemeinden die Möglichkeit, direkt über das vom Bund betriebene zentrale Personen-Informationssystem[6] (digitales Personenstandsregister; Zivilstandsregister Infostar; informatisiertes Standesregister) die Personenstandsdaten abzufragen. Damit verfügen die Gemeinden direkt über die bisher im Heimatschein aufgeführten Personenstandsdaten und auf die Heimatscheine kann für den Anmeldeprozess verzichtet werden.
Auch auf die Ausstellung und Hinterlegung des Heimatausweises bei der Anmeldung zum Aufenthalt wird verzichtet. Die Übermittlung der Personenstandsdaten von der Niederlassungs- zur Aufenthaltsgemeinde erfolgt digital.

Im Weiteren werden die Gemeinden ermächtigt, die Drittmeldepflicht für Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende einzuführen. Damit müssen Personen, die Unterkunft gewähren oder eine Wohnung vermieten bzw. verwalten, den Gemeinden eine Meldung über Zu-, Um- und Wegzug erstatten.

[1] Gesetz vom 12. September 1985 über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer, GNA, BSG 122.11
[2] Im Folgenden «Gemeinden» genannt
[3] Aufgrund des am 7. März 2022 erlassenen Gesetzes über die digitale Verwaltung (DVG, BSG 109.1) wird neu der Begriff «digitaler Umzug» und nicht mehr «elektronischer Umzug» verwendet.
[4] Versuchsverordnung vom 21. November 2018 zum elektronischen Umzug, eUmzug VV, BSG 122.162
[5] Im Vortrag wird der im Sprachgebrauch übliche Begriff «digitaler Umzug» verwendet. Korrekterweise erfolgt nicht der Umzug, sondern ausschliesslich die Umzugsmeldung digital. Der technisch korrekte Begriff «digitale Umzugsmeldung» wird im Gesetz selber dann verwendet.
[6] Vgl. Artikel 45a des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, ZGB, SR 210

Zudem wird der Regierungsrat verpflichtet die Meldepflicht für Kollektivhaushalte[7] zu statistischen Zwecken auf Verordnungsebene zu regeln.

Für die (obligatorische) Einführung des digitalen Umzugs in den Einwohnerkontrollen wird eine Übergangsfrist von zwei Jahren ab Inkraftsetzung der Gesetzesänderung statuiert. Dies erlaubt es den Einwohnergemeinden und den Softwarefirmen, die notwendigen Anpassungen ihrer Dienstleistungsabläufe und der Software vorzunehmen.

Zudem werden, neben einigen sprachlichen, auch Anpassungen im GNA vorgenommen, welche im Zusammenhang mit anderen Gesetzesänderungen (Gemeindegesetz und Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz) übersehen worden sind. Im Weiteren erfolgen indirekte Gesetzesanpassungen aufgrund des Verzichts der Verwendung des Heimatscheins bei der Anmeldung und der Ausweitung der Drittmeldepflicht bezogen auf ausländische Personen, sowie dem Verzicht der Führung des Merkmales «Beruf» in der GERES-Plattform.

2. Ausgangslage

2.1 Einführung digitaler Umzug

2.1.1 Bestimmungen GNA für An- und Abmeldung, eUmzugs VV und Gesetzgebungsauftrag Regierungsrat

Mit der vorliegenden Änderung des GNA soll in erster Linie der digitale Umzug eingeführt werden. Das GNA schreibt eine persönliche Anmeldung bei einem Umzug in eine andere Gemeinde vor. Die Gemeinden können zudem auch die persönliche Abmeldung vorschreiben. Die «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS) sieht gemäss Umsetzungsplan 2/21 vor «in allen Kantonen der Schweiz eUmzugCH zur Verfügung zu stellen». Gemäss Umfragen handelt es sich beim digitalen Umzug um einen der meistgewünschten Onlinedienste seitens der Bevölkerung. Damit der digitale Umzug im Kanton Bern rasch getestet werden konnte, erliess der Regierungsrat am 21. November 2018 die eUmzug VV. Diese befristete Versuchsverordnung ermöglicht es, den digitalen Umzug vor einer definitiven Einführung zu testen und Erfahrungen zu sammeln. Acht in der eUmzug VV bezeichneten Gemeinden testeten in den ersten neun Monaten den digitalen Umzug. Gestützt auf deren positiver Erfahrungen wurde der Versuch für sämtliche anderen Gemeinden geöffnet, wobei diese gewisse Voraussetzungen erfüllen mussten.[8] 115 Gemeinden nehmen auf freiwilliger Basis am Versuch teil.[9]
Der von der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) erarbeitete Evaluations- und Controllingbericht zur Versuchsverordnung zum elektronischen Umzug, welcher der Regierungsrat am 5. Mai 2021 zur Kenntnis genommen hat, hielt fest, dass sowohl die am Versuch beteiligten Gemeinden als auch die involvierten kantonalen Stellen[10] den digitalen Umzug als mehrheitlich positiv und die Weiterführung nach Ablauf der Versuchsphase als wichtig und richtig beurteilen. Hingegen ergaben die bei der eOperations Schweiz AG[11] (eOps), welche die Plattform eUmzugCH betreibt, vom KAIO durchgeführten Audits gewisse Vorbehalte bezüglich der zukünftigen Gewährleistung des Sicherheitsniveaus nach dem Stand der Technik.

[7] Kollektivhaushalte sind gemäss Art. 2 Bst. a[bis] der Registerharmonisierungsverordnung vom 21. November 2007, RHV, SR 431.021:
Alters- und Pflegeheime, Wohn- und Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche, Internate und Studentenwohnheime, Institutionen für Behinderte, Spitäler, Heilstätten und ähnliche Institutionen im Gesundheitsbereich, Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs, Gemeinschaftsunterkünfte für Asylsuchende, Klöster und andere Unterkünfte religiöser Vereinigungen
[8] Artikel 4 Absatz 3 eUmzug VV (über EWK-Software mit gewissen Standards verfügen, Homepage Gemeinde für eUmzug einrichten, Schulung des Kantons zu eUmzug besuchen)
[9] Stichdatum 1. Juni 2022
[10] Kantonales Amt für Informatik und Organisation (KAIO), Finanzdirektion; Amt für Bevölkerungsdienste (ABEV), Sicherheitsdirektion und Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), DIJ
[11] eOps Schweiz bestand ursprünglich aus drei von der Schweizerischen Informatikkonferenz, SIK, angestellten Personen, welche unter anderem den Betrieb eUmzug verantworteten. Mit Datum vom 20. Juni 2018 gründete die SIK die eOperations Schweiz AG. Seit dem 1.1.2022 nimmt die DVS mehrheitlich die Aufgaben der SIK wahr.

Der Evaluationsbericht übernahm deshalb in seiner Beurteilung die gemeinsame Empfehlung des KAIO und der Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern (DSA), dass dem Regierungsrat vor der definitiven Verabschiedung der Gesetzesvorlage aufgezeigt wird, dass eUmzug CH dannzumal dem gegenwärtigen Stand der Technik bei der Softwareentwicklung und Informationssicherheit entspricht.
Gestützt auf diesen Evaluations- und Controllingbericht beauftragte der Regierungsrat am 5. Mai 2021[12] die DIJ mit den Gesetzgebungsarbeiten für die Überführung des digitalen Umzugs in das ordentliche Recht. Der gestützt auf die bis am 31. Januar 2024 befristete eUmzug VV mögliche digitale Umzug soll zeitlich nahtlos in das ordentliche Recht überführt werden.

2.1.2 Projektorganisation

Das Projekt digitaler Umzug war seit Beginn ein überdirektionales Projekt. Die Finanzdirektion als Auftraggeberin ist mit dem KAIO involviert, da es sich um ein klassisches Informatikprojekt handelt, die Sicherheitsdirektion mit dem ABEV, da zumindest teilweise auch ausländische Personen mit Wohnsitz in der Schweiz den digitalen Umzug nutzen können und auch die Abschaffung des Heimatscheins für den Anmeldeprozess geprüft werden soll und schliesslich die DIJ mit dem AGR, welche für die Gesetzgebung und Beratung im Bereich Niederlassung und Aufenthalt der Schweizerinnen und Schweizer zuständig ist. Die Folgen der Einführung des digitalen Umzugs wirken sich demgegenüber in erster Linie direkt auf die Arbeit in den Gemeinden aus.
Die Projektleitung[13] für die Gesetzgebung wurde deshalb von einer Begleitgruppe unterstützt, welche sich aus Mitarbeitenden der drei involvierten Direktionen[14] und Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbänden[15] zusammensetzt.

2.1.3 Bericht gestützt auf Audit bei eOps

Der Regierungsrat beauftragte die DIJ, ihm als zusätzliche Entscheidungsgrundlage für die Verabschiedung der Gesetzesvorlage an den Grossen Rat einen Bericht vorzulegen, welcher aufzeigt, dass eUmzugCH dem gegenwärtigen Stand der Technik bei der Softwareentwicklung und Informationssicherheit entspricht.[16] Die Ausgangslage hat sich seither verändert:

- Die Gesetzgebung des Bundes zur elektronischen Identifizierung (E-ID) wurde im März 2021 abgelehnt. Die Überprüfung der Gewährleistung der sicheren Identifikation der Meldepflichtigen wird auditiert, sobald diese verfügbar ist. Die nun in Überarbeitung stehende Gesetzgebung des Bundes wird abgewartet.
- Gemäss Beschaffungskonzept eUmzug CH vom 22. August 2022 plant eOperations Schweiz voraussichtlich 2023 eine Ausschreibung. Betroffen sind voraussichtlich die Webapplikation, die Bezahlfunktion und das Applikationshosting. Die Durchführung eines Audits, welches aufzeigt, ob eUmzug CH dem gegenwärtigen Stand der Technik bei der Softwareentwicklung und Informationssicherheit entspricht, macht deshalb zum jetzigen Zeitpunkt keinen Sinn. Es wird abgewartet bis die Ausschreibung durchgeführt und allfällig neue Leistungserbringer bekannt sind.

Auf die Vorlage eines entsprechenden Berichts wird deshalb momentan verzichtet.

[12] RRB 535/2021 vom 5. Mai 2021
[13] Monique Schürch, Leiterin Gemeinderecht, AGR
[14] Pascal Zwettler, stv. Amtsleiter und Sascha Tarli, stv. Leiter Rechtsdienst, beide KAIO; Cécile Wüthrich, Leiterin Zuwanderung und Integration des Migrationsdienstes und Hans Rudolf Egli, Leiter Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst, beide ABEV; Stefanie Feller, stv. Leiterin Gemeinderecht, AGR
[15] Monika Gerber, Vertreterin Verband bernische Gemeinden (VBG) und Bernisches Gemeindekader (BGK), Alexander Ott (bei Abwesenheit vertreten durch Sabrina Heimsch), Stadt Bern, Martin Zurflüh, Gemeinde Oberburg
[16] Vgl. Zif. 2.1.1, RRB 535/2021 vom 5. Mai 2021

2.2 Verzicht auf Heimatschein für die Anmeldung

Der Heimatschein (und somit auch der Niederlassungsausweis) wird im Anmeldeprozess nicht mehr benötigt. Die Gemeinden haben seit Herbst 2021 Zugriff auf das eidgenössische Personenstandsregister[17], also das vom Bund betriebene elektronische Zivilstandsregister Infostar, und verfügen dadurch über einen digitalen Zugang zu sämtlichen, stets aktuellen Daten, die im Heimatschein aufgeführt waren. Gleichzeitig kann auf die Ausstellung und Hinterlegung des Heimatausweises bei der Anmeldung zum Aufenthalt verzichtet werden. Die Übermittlung der Personenstandsdaten erfolgt unter den Gemeinden neu digital.

2.3 Drittmeldepflicht

2.3.1 Drittmeldepflicht von Vermietenden, Logisgebenden und Liegenschaftsverwaltungen

Gemäss geltendem Recht sind natürliche und juristische Personen, welche Unterkunft gewähren oder eine Wohnung vermieten gegenüber den Gemeinden bezüglich «Zu- und Weggezogene oder Mieter» lediglich auskunftspflichtig.[18] Schon seit längerer Zeit besteht jedoch vor allem bei grösseren Gemeinden das Bedürfnis, dass diesbezüglich eine Melde*pflicht* eingeführt wird. Insbesondere für die gemäss Bundesvorschriften zwingend in den Einwohnerkontrollen zu führenden Gebäude- und Wohnungsnummern (EGID/EWID) bringt eine Drittmeldepflicht eine grosse Entlastung für die Gemeinden. Die neu als meldepflichtig vorgesehenen Personen (inklusive Liegenschaftsverwaltungen) verfügen entweder direkt über die entsprechenden Nummern oder können sehr präzise Angaben bezüglich spezifisch betroffener Wohnung (Stockwerk, genaue Lage auf dem Stockwerk, etc.) machen. Der obligatorische Eintrag von EGID/EWID wird für die Gemeinden, insbesondere wenn ein Gebäude mit vielen Mietwohnungen betroffen ist, stark vereinfacht und kann Rückfragen bei den Betroffenen erübrigen.
Die gute Qualität der Einwohnerkontrollregisterführung wird jedoch von keiner Seite in Frage gestellt und hängt nicht von der Einführung der Drittmeldepflicht ab.

Während in der Begleitgruppe[19] auch die obligatorische Einführung der Drittmeldepflicht unterstützt wurde, stellte sich eine Vertretung des Hauseigentümerverbands des Kantons Bern (HEV) dezidiert dagegen[20]. Eine neue Pflicht der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer bzw. Liegenschaftsverwaltungen ohne einen Nutzen für diese, sei nicht opportun. Ein zusätzlicher Mehraufwand bei den Vermietenden zur einseitigen Entlastung der Einwohnerkontrollen wird abgelehnt.

Der mit der Meldepflicht verbundene Mehraufwand bei privaten Vermietern, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebenden erscheint im Verhältnis mit dem Nutzen für die, insbesondere grösseren, Gemeinden verhältnismässig. Professionelle Liegenschaftsverwaltungen verfügen so oder so über entsprechende Dateien und schicken die Angaben bereits heute oft den Gemeinden zu, ohne dazu verpflichtet zu sein. Da das Bedürfnis der Drittmeldepflicht in erster Linie bei den grösseren Gemeinden vorhanden ist, wird auf die obligatorische Einführung einer solchen Pflicht verzichtet. Die Gemeinden werden jedoch ermächtigt, eine solche einzuführen.

Administrativ wird die Drittmeldepflicht so einfach wie möglich gehalten werden. Es werden den Pflichtigen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, die ihren unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung trägt. Dabei wird aber das digitale Primat gemäss den Vorgaben des Gesetzes über die digitale Verwaltung[21] zu beachten sein. Der Regierungsrat wird ermächtigt, auf Verordnungsstufe Genaueres vorzugeben.

[17] Vgl. FN 6
[18] Artikel 8 Absatz 2 GNA
[19] Vgl. Zif. 2.1.2
[20] Sitzung vom 13. Dezember 2021 zwischen einer Vertretung HEV und AGR
[21] Gesetz über die digitale Verwaltung vom 7. März 2022, DVG, BSG 109.1

2.3.2 Drittmeldepflicht von Kollektivhaushalten

Im Kanton Bern sind Personen, welche in einem Heim oder einer Anstalt *untergebracht* sind, also nicht freiwillig dort sind, seit je her von der Anmeldepflicht befreit (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. b GNA). Diese Personen müssen sich somit weder zur Niederlassung noch zum Aufenthalt anmelden.
Der Bund fordert, dass die Kantone dafür sorgen, dass Bewohnerinnen und Bewohner von Kollektivhaushalten in den kommunalen Registern geführt werden. Damit das Bundesamt für Statistik (BFS) die notwendigen Daten trotzdem erhält, wird der Regierungsrat verpflichtet, die entsprechenden Meldepflichten von Kollektivhaushalten zu statistischen Zwecken auf Verordnungsstufe zu regeln. Dabei wird in erster Linie festzulegen sein, welche Kollektivhaushalte allenfalls von der Meldung ausgenommen sind, ob die Meldung direkt an das BFS oder die Aufenthaltsgemeinden erfolgen müssen, etc.

2.4 Weitere Anpassungen

Damit die neu aufgenommenen Vorschriften der Drittmeldepflicht auch bezogen auf ausländische Personen anwendbar sind, erfolgt eine indirekte Änderung des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz[22].

Die Revision wird zudem benutzt, Anpassungen vorzunehmen, welche im Zusammenhang mit früheren Gesetzesänderungen vergessen gingen:

- Artikel 1 Absatz 2 GNA, in welchem im Rahmen der Revision des Vormundschaftswesens (Zivilgesetzbuch/Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 1. Februar 2012, KESG; BSG 213.316) vergessen ging, den Ausdruck «Bevormundete» mit der neuen Terminologie zu ersetzen und
- die Strafbestimmung in Art. 16 Abs. 2 GNA, welche immer noch auf das mit der Totalrevision des Gemeindegesetzes im Jahre 1998[23] aufgehobene Dekret über das Bussenerö̈ffnungsverfahren in den Gemeinden verweist.

Zudem muss aufgrund des Verzichts auf den Heimatschein bei der Anmeldung Artikel 7 Absatz 3 des Gesetzes über politischen Rechte[24] vom 5. Juni 2012 anders formuliert werden.

Da seit dem Erlass der Verordnung über die Gemeinderegistersysteme-Plattform[25] die Führung des Merkmals «Beruf» in der GERES-Plattform nicht mehr vorgesehen ist, ist auch die Bekanntgabe des Berufs durch die Einwohnerkontrolle an Privatpersonen aufgrund von Artikel 12 Absatz 1 des Datenschutzgesetzes[26] nicht mehr angebracht. Der Begriff «Beruf» wird in Artikel 12 Absatz 1 KDSG gestrichen.

[22] Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz vom 9. Dezember 2019, EG AIG und AsylG, BSG 122.20
[23] Gemeindegesetz vom 16. März 1998, GG, BSG 170.11
[24] Gesetz über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012, PRG, BSG 141.1
[25] Verordnung über die Gemeinderegistersysteme-Plattform vom 20. Januar 2021, GERES V, BSG 152.051
[26] Datenschutzgesetz des Kantons Bern vom 19. Februar 1986, KDSG, BSG 152.04

3. Grundzüge der Neuregelung

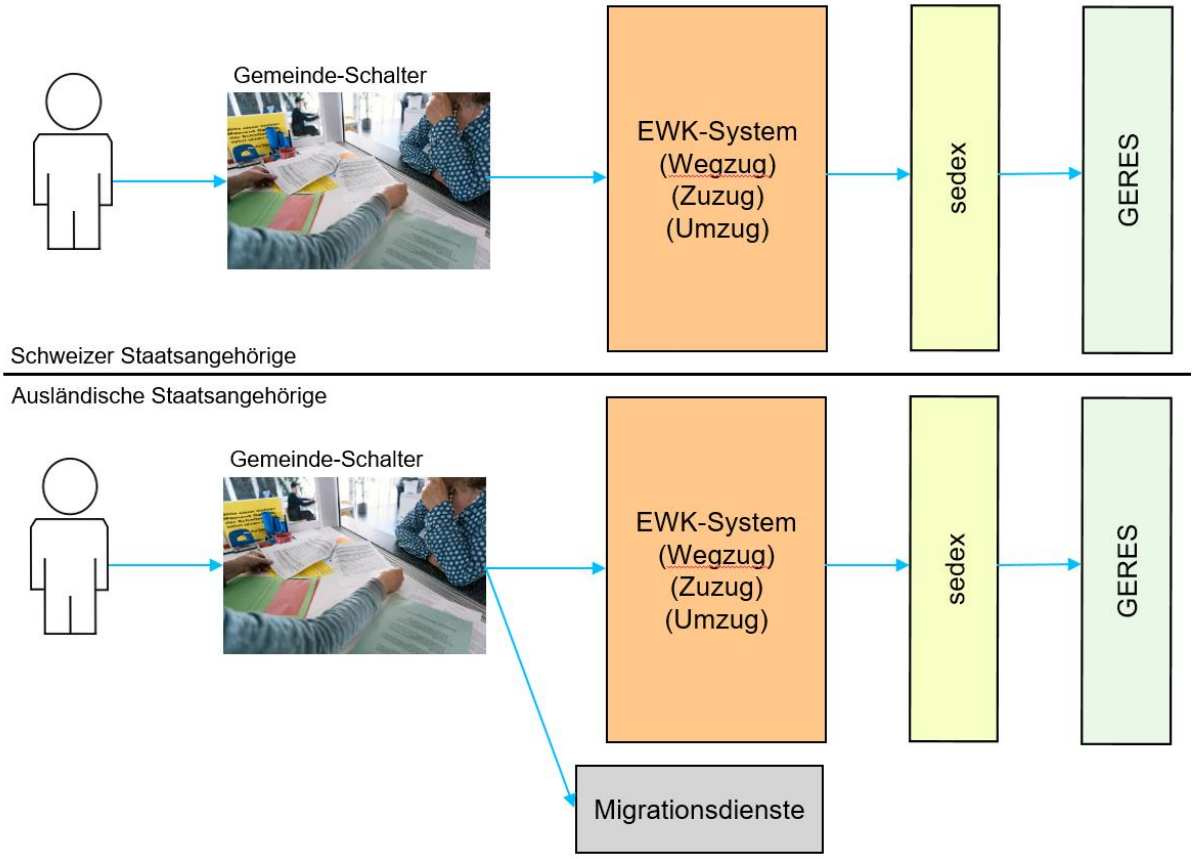
3.1 Einführung digitaler Umzug

3.1.1 Von der persönlichen Anmeldung zum digitalen Umzug

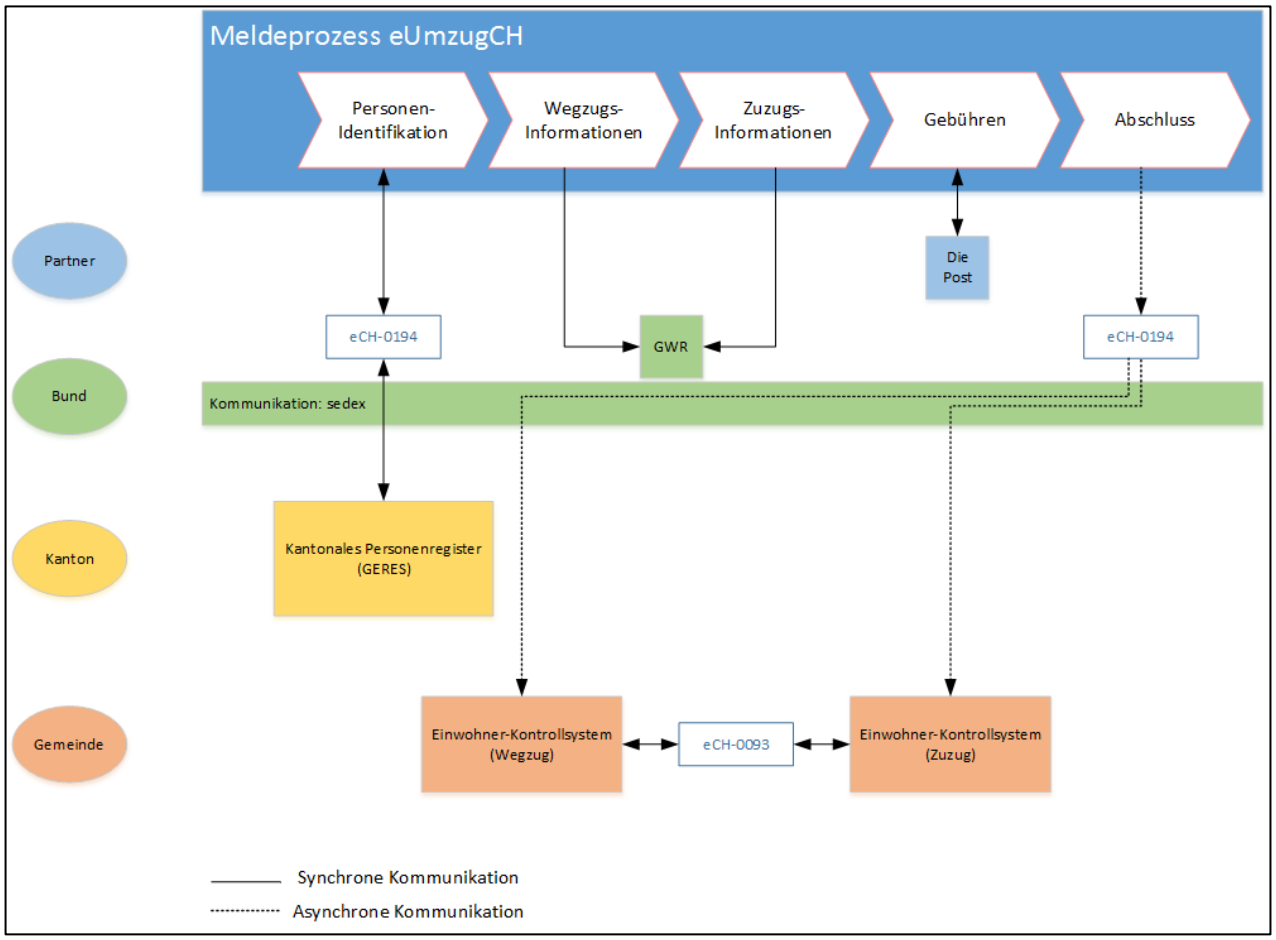
Grundsätzlich müssen sich schweizerische und ausländische Staatsangehörige heute bei einem Zuzug in eine neue Gemeinde persönlich innert 14 Tagen bei der Gemeinde (Einwohner- und Fremdenkontrolle) anmelden[27]. Ein Behördengang ist somit für die Meldepflichtigen unumgänglich. Beim Wegzug ist die persönliche Abmeldung gestützt auf die Gesetzgebung nicht zwingend. Die Gemeinden können diese jedoch vorschreiben[28]. Verlangen die Gemeinden dies nicht, kann die Abmeldung schriftlich oder sogar telefonisch erfolgen. Auch wenn diese per E-Mail erfolgt, handelt es sich dabei nicht um eine digitale standardisierte Abmeldung wie dies mit dem digitalen Umzug vorgesehen wird.
Für viele Personen ist das persönliche Erscheinen am Gemeindeschalter (innerhalb der ersten 14 Tage nach dem Umzug) nicht einfach zu praktizieren. Die Schalteröffnungszeiten sind je nach Gemeinde sehr eingeschränkt, die betroffenen Personen sind oft arbeitstätig und der Arbeitsort nicht zwingend in der Wohngemeinde. Zudem entspricht ein persönlicher Behördengang immer weniger den gesellschaftlichen Vorstellungen.

Die folgende Skizze zeigt den Prozessablauf eines Weg- und Zuzugs von Schweizerinnen und Schweizern sowie von ausländischen Staatsangehörigen nach heutiger Gesetzgebung[29]:

[27] Artikel 1 Absatz 1 GNA; Ausnahmen gelten für die Gemeinden, die am befristeten Versuch des digitalen Umzugs teilnehmen.
[28] Artikel 10 Absatz 1 GNA
[29] Quelle: Kantonales Amt für Informatik und Organisation, KAIO, internes Arbeitspapier, Projektstudie

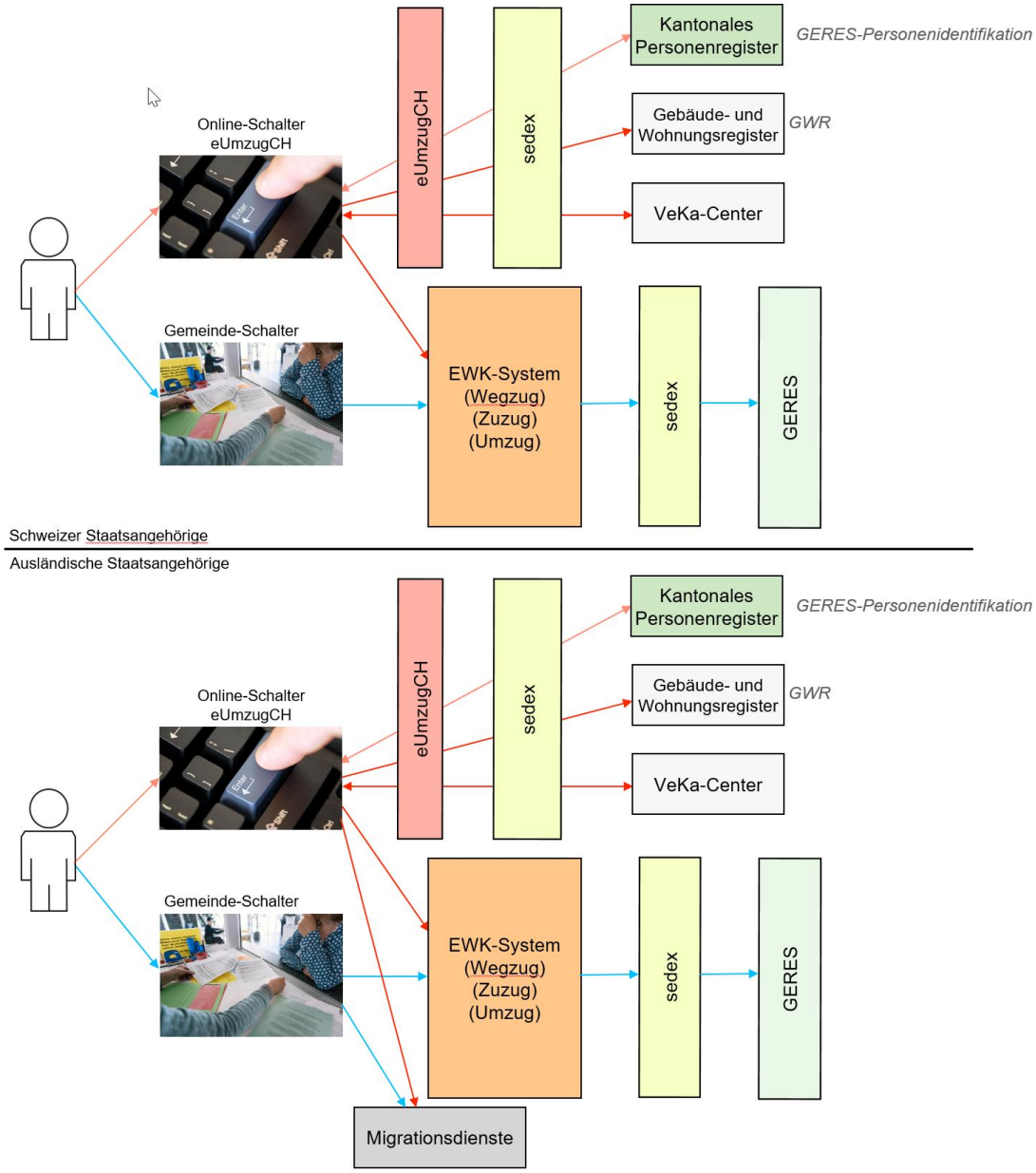


Die Gesetzesänderung soll dazu führen, dass der digitale Umzug von allen Gemeinden angeboten werden muss. Der Meldeprozess erfolgt aktuell über die Plattform eUmzugCH, welche von eOps als eine ihrer Dienstleistungen angeboten wird. Der Meldeprozess sieht wie folgt aus:



Die nachstehende graphische Darstellung zeigt den Prozessablauf der nach Einführung des digitalen Umzugs von den Gemeinden anzubietenden Anmeldungsmöglichkeiten sowohl für Schweizerinnen und Schweizer als auch für ausländische Personen mit Wohnsitz in der Schweiz[30]:

[30] Quelle vgl. FN 29



3.1.2 Anwendbarkeit und Ausnahmen des digitalen Umzugs

Auf der Plattform eUmzugCH sind An-, Um- und Abmeldungen zur *Niederlassung* von in der Schweiz wohnhaften und niedergelassenen Schweizerinnen und Schweizern möglich. Vorausgesetzt ist, dass die Wegzugsgemeinde den digitalen Umzug ebenfalls anbietet und der Wegzug auch digital erfolgt ist. Für ausländische Personen mit Wohnsitz in der Schweiz hängt die Möglichkeit des Gebrauchs des digitalen Umzugs zusätzlich vom Aufenthaltsstatus (Ausweisart) ab. Die Einschränkungen sind unterschiedlich je nachdem, ob es sich um EU oder EFTA Bürger oder Bürgerinnen handelt oder um Personen, welche gemäss Ausländergesetz einen Ausweis besitzen. Zudem spielt es eine Rolle, welchen Aufenthaltsstatus (Ausweis B, C, Ci, G, L, F, N, S) die betroffenen Personen haben.

Nicht möglich ist ein digitaler Umzug, zumindest im heutigen Zeitpunkt, in folgenden Fällen:

- *Aufenthalt:*
  Nicht möglich ist es, sich mittels digitalem Umzug zum *Aufenthalt* an- bzw. abzumelden. Die Plattform eUmzugCH bietet diese Funktion deshalb nicht an.
- *Komplexe Fälle:*
  Auch bei komplexen Fällen kann keine digitale Abmeldung erfolgen. Sofern die digitale Meldung vom System aus fachlichen Gründen (beispielsweise komplexe Familienverhältnisse, notwendige zusätzliche Abklärungen zur Meldepflicht, Unstimmigkeiten der gelieferten Angaben irgendwelcher Art) nicht ordentlich behandelt werden kann, wird der Prozess aus systemtechnischen Gründen abgebrochen.
- *Datensperre:*
  Wenn eine Datensperre (als Auskunftssperre bzw. als Adresssperre und Auskunftssperre ohne Unterscheidung im EWK System) für die betroffene Person im Einwohnerregister besteht, kann das System die Person nicht identifizieren. Der Prozess wird abgebrochen. Bei einer ausschliesslichen Adresssperre ist der digitale Umzug möglich.
- *Zu- und Wegzug aus und ins Ausland*
  Der Zuzug aus dem Ausland sowie der Wegzug ins Ausland ist auf eUmzugCH nicht möglich.

3.1.3 Upload von Dokumenten

In der Begleitgruppe[31] herrschte Einigkeit, dass ausschliesslich Dokumente beim digitalen Umzug auf die Plattform heraufgeladen werden müssen, welche auch tatsächlich für das Anmeldeverfahren sinnvoll bzw. notwendig sind. Primär diskutiert wurde der Mietvertrag, welcher als Dokument unter diese Kategorie fallen könnte. Da aufgrund der im Mietvertrag enthaltenen Angaben die genaue Wohnungszuweisung (Wohnungsnummer, EWID) jedoch ebenfalls nicht zwingend erfolgen kann, wird unabhängig der Thematik «Einführung der Drittmeldepflicht» (vgl. Ziffer 2.3 und 3.4) auf das Upload des Mietvertrags sowie anderer Dokumente beim digitalen Umzug verzichtet.

Bei ausländischen Personen ist das Vorlegen von gewissen Dokumenten (weitergehende als Identifizierungsdokumente) bei der Anmeldung notwendig. Die Vertretung der Gemeinde und des Migrationsdienstes in der Begleitgruppe waren sich jedoch einig, dass auch hier auf ein Upload verzichtet werden könne, da ausländische Personen für die Erledigung anderer Formalitäten in vielen Fällen trotzdem am Schalter der Einwohnerkontrolle erscheinen müssen.

Die Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern beurteilt eine Pflicht zum Upload von Dokumenten als rechtlich heikel. Insbesondere werden die Eignung und die Verhältnismässigkeit in Frage gestellt. So seien zum Beispiel aus dem Mietvertrag auch Mietzins, Mietdepot, ev. Bürgschaft oder Beistandschaft ersichtlich. All dies seien Daten der umziehenden Person, welche für die Gemeinde nicht notwendig seien. Das Interesse der Gemeinden liege in erster Linie an der Wohnungsnummer, welche aber gerade nicht zwingender Inhalt eines Mietvertrags sei. Damit erweise sich das Upload des Mietvertrags auch als ungeeignet.

3.1.4 Übergangsfrist

Mit der Inkraftsetzung der Gesetzesänderung müssen die Gemeinden den digitalen Umzug anbieten. Zur Zeit bieten gestützt auf die VV eUmzug 115[32] Gemeinden den digitalen Umzug bereits auf freiwilliger Basis an. Damit für die korrekte Einführung des digitalen Umzugs nach Inkraftsetzung genügend Zeit verbleibt (notwendige Anpassung Software, Ablauf Anmeldung in Einwohnerkontrolle, Schulung Gemeindepersonal, etc.) wird eine Übergangsfrist von zwei Jahren für den spätesten Vollzugstermin festgehalten.

[31] Vgl. Zif. 2.1.2
[32] Vgl. FN 9

3.2 Identifikationsvoraussetzungen

Grundsätzlich sollen die Identifikationsvoraussetzungen bei der persönlichen und elektronischen An- und Abmeldung gleich stark sein. Schon alleine aufgrund des technischen Ablaufs (vgl. Zif. 3.1.1) können aber sicher nicht dieselben tatsächlichen Voraussetzungen gelten.

- *Geltendes Recht*
  Während bei der *persönlichen Anmeldung* am Schalter die Einwohnerkontrolle einerseits die Identität der Anmeldenden zu prüfen hat, muss andererseits für die korrekte Erfassung der Personenstandsdaten der Heimatschein vorgewiesen und bei der Gemeinde deponiert werden (vgl. Art. 3 GNA und Art. 5 der Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer[33]).
  Die *Abmeldung* kann sowohl persönlich als auch schriftlich (Brief, eMail) oder sogar telefonisch erfolgen, sofern die Gemeinde nicht explizit die persönliche Abmeldung am Schalter verlangt. Der Heimatschein wird gegen Rückgabe des Niederlassungsausweises zurückgegeben[34]. In der Praxis wird nicht auf die Rückgabe des Niederlassungsausweises gepocht, da viele Personen diesen im Zeitpunkt der Abmeldung nicht mehr haben (bzw. nicht mehr finden).

- *Neues Recht*
  Bei der *persönlichen Anmeldung* wird auf das Vorlegen und Deponieren des Heimatscheines verzichtet, da die Gemeinden seit Herbst 2021 die Möglichkeit haben, direkt über das eidgenössische Personenstandsregister[35] die Personenstandsdaten abzufragen. Damit verfügen die Gemeinden erstens über sämtliche bisher im Heimatschein aufgeführten Personenstandsdaten und zweitens sind diese Daten auf jeden Fall aktuell. Auf die Heimatscheine (und somit auch die Niederlassungsausweise, welche als «Quittung» für den Heimatschein galten) kann für die Anmeldung verzichtet werden. Hingegen ist die Identität der anmeldenden Personen mittels eines Ausweispapiers zu prüfen (vgl. auch Ziffer 6.1, Artikel 7).

  Bei der *nicht digitalen Abmeldung* besteht weiterhin die Möglichkeit sich persönlich oder schriftlich (Brief, eMail) bzw. sogar telefonisch abzumelden. Da keine Heimatscheine und Niederlassungsausweise mehr für die Anmeldung benötigt bzw. ausgegeben werden, erübrigen sich entsprechende Bestimmungen über die Herausgabe/Rückgabe, etc. (vgl. auch Ziffer 6.1, Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 10).

  Bei der digitalen *An- und Abmeldung* ist entscheidend, dass die digitale Anmeldung nur erfolgen kann, wenn auch gleichzeitig die Abmeldung digital erfolgt (vgl. Ziffer 3.1.1). Damit gleich starke Identifikationsvoraussetzungen wie bei der «persönlichen» An- und Abmeldung bestehen, sind bei der Abmeldung grundsätzlich gleich hohen Hürden wie bei der persönlichen Anmeldung zu statuieren. Dies heisst, die abmeldende Person muss sich identifizieren.

  Der Grosse Rat hat am 7. März 2022 das Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG) beschlossen. In Artikel 15 DVG wird dem Regierungsrat die Kompetenz erteilt, die Verfahren zur Identifikation bei der Nutzung digitaler Leistungen durch Verordnung festzulegen. Identifikationsverfahren, deren Einsatz das Bundesrecht für den Vollzug des Bundesrechts vorschreibt, werden, sofern geeignet, auch vom Regierungsrat grundsätzlich für den Vollzug des kantonalen und kommunalen Rechts verbindlich vorgeschrieben werden:
  «Diese Bestimmung greift das erwartete neue Bundesrecht so auf, dass mit dessen Erlass möglichst keine Anpassung des DVG mehr erforderlich ist. Das BGEID[36]schrieb vor, dass die E-ID von allen Behörden eingesetzt werden muss, die Bundesrecht anwenden. Diese Einschränkung

[33] Verordnung vom 18. Juni 1986 über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer, VNA, BSG 122.161
[34] Artikel 10 GNA
[35] Vgl. Fussnote 5
[36] Hinweis: Hier handelt es sich um das Bundesgesetz vom 27. September 2019 über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz, BGEID). Dieses wurde am 7. März 2021 durch das Schweizer Volk abgelehnt. Die Vernehmlassung der neuen Gesetzesvorlage hat auf Bundesebene im Jahr 2022 stattgefunden. Es ist vorgesehen dem Bundesrat die überarbeitete Vorlage im Sommer 2023 zu unterbreiten.

ergab sich daraus, dass dem Bund die Kompetenz fehlt, dies auch für das kantonale und kommunale Recht zu regeln. Daher dehnte Artikel 17 DVG in der Vernehmlassungsfassung diese Nutzungspflicht auch auf das kantonale und kommunale Recht aus, so dass sich alle Menschen im Kanton Bern mit der landesweit genutzten E-ID anmelden können. Es ist davon auszugehen, dass das neue Bundesrecht einen ähnlichen Regelungsansatz verfolgen wird, weil im BEGID nur die Trägerschaft der E-ID und nicht ihr Anwendungsbereich umstritten war. Daher sieht Absatz 2 vor, dass der Regierungsrat die entsprechende Ausdehnung der Nutzungspflicht vornimmt, sobald die neue nationale Lösung vorliegt.»
Auf Stufe GNA müssen deshalb bezüglich Identifikation beim digitalen Umzug keine spezifischen Vorgaben gemacht werden. Diese werden vom Regierungsrat in genereller Art und Weise gestützt auf die Vorgaben des DVG auf Verordnungsstufe erlassen.

3.3 Verzicht auf Heimatschein bei der Anmeldung

Bisher muss bei der Anmeldung für die korrekte Erfassung der Personenstandsdaten der Heimatschein vorgewiesen und bei der Gemeinde deponiert werden (vgl. Art. 3 GNA und Art. 5 VNA). Im Gegenzug wird der Niederlassungsausweis ausgestellt und den Anmeldenden zur Aufbewahrung mitgegeben. Der Heimatschein wird gegen Rückgabe des Niederlassungsausweises zurückgegeben[37].
Seit Herbst 2021 haben die Gemeinden die Möglichkeit, die Personenstandsdaten direkt über das eidgenössische Personenstandregister[38] abzufragen. Damit können die Gemeinden auf sämtliche bisher im Heimatschein aufgeführten Personenstandsdaten zugreifen. Auf die Heimatscheine (und somit auch die Niederlassungsausweise) kann deshalb im Anmeldungsprozess verzichtet werden.
Auch auf den Heimatausweis für die Anmeldung zum Aufenthalt wird neu verzichtet. Die Personenstandsdaten werden von der Niederlassungsgemeinde digital an die Aufenthaltsgemeinde übermittelt. Somit erübrigt sich auch die Ausstellung eines Aufenthaltsausweises (sozusagen als Quittung). Die Details werden in der Verordnung geregelt.

3.4 Einführung Drittmeldepflicht

3.4.1 Drittmeldepflicht von Vermietenden, Logisgebenden und Liegenschaftsverwaltungen

Neu wird den Gemeinden die Möglichkeit gegeben, für Vermietende, Logisgebende und Liegenschaftsverwaltungen eine Meldepflicht betreffend Ein-, Um- und Wegzug von Mietenden und Logisnehmenden einzuführen (Drittmeldepflicht). Die Einführung dieser Drittmeldepflicht erfolgt auf kommunaler Stufe mittels Erlass. Dies bietet die notwendige Sicherheit, dass die Drittmeldepflichtigen dies rasch und einfach feststellen können. Da der Gesetzgeber einerseits die Gemeinden ermächtigt eine entsprechende Pflicht einzuführen und andererseits der Regierungsrat die Meldeangaben und -formen durch Verordnung festlegt (vgl. Zif. 6.1, Art. 7a Abs. 2), ist auf kommunaler Ebene eine Verordnung des Gemeinderates für die Einführung der Drittmeldepflicht ausreichend. Es soll aber den Legislativbehörden (Parlament, Stimmberechtigte) offenstehen, mittels Reglement die Kompetenz zur Einführung Drittmeldepflicht an sich zu ziehen, weshalb der Oberbegriff «Erlass» verwendet wird.

[37] Artikel 10 GNA
[38] Vgl. FN 6

3.4.2 Drittmeldepflicht von Kollektivhaushalten

Um der statistischen Meldepflicht von Kollektivhaushalten an das BFS gerecht werden zu können, wird mit dieser Gesetzesänderung die Ermächtigung und zugleich Verpflichtung für den Regierungsrat geschaffen, die notwendigen Regelungen der Meldepflichten für Kollektivhaushalte auf Verordnungsstufe zu erlassen.

4. Erlassform

Die Anpassungen erfolgen im Rahmen einer Änderung des GNA.

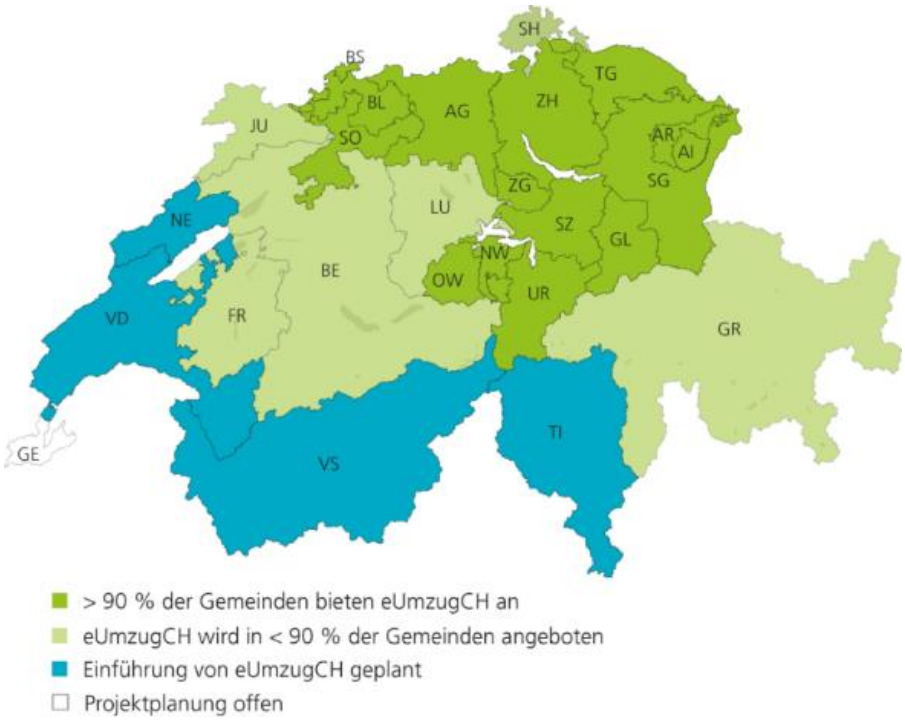
Die Regelung der Anwendbarkeit der Vorschriften zur Drittmeldepflicht bezogen auf ausländische Personen erfolgt mit einer indirekten Änderung des EG AIG und AsylG.

Die notwendigen Begriffsanpassungen aufgrund der Änderungen im GNA erfolgen mit indirekter Änderung des PRG im Rahmen der GNA-Revision.

Die Streichung des «Berufs» aus den von der Einwohnerkontrolle an Privatpersonen bekanntzugebenden Daten erfolgt mit einer indirekten Änderung des KDSG.

5. Rechtsvergleich[39]

Generell kann zur Teilnahme der Kantone auf folgende Karte von eOps verwiesen werden. Danach steht der digitale Umzug in 21 Kantonen wie folgt zur Verfügung:[40]



[39] Stand 31. Januar 2022
[40] Quelle: Homepage eOps, eUmzugCH › eOperations

5.1 Kanton Zürich

- *Digitaler Umzug*
  Die Gemeinden haben eine digitale Umzugsmeldung und Identitätsprüfung zu gewährleisten. Dem Regierungsrat wird die Kompetenz gegeben, in einer Verordnung die Umsetzung, insbesondere die Anwendung technischer Standards, zu regeln.[41]
- *Drittmeldepflicht*
  Der Kanton kennt die Drittmeldepflicht für Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende. Die Meldepflicht besteht nur, wenn die Personen meldepflichtig sind, also Niederlassung oder Aufenthalt begründen.[42]
  Bezüglich Kollektivhaushalten verfügt der Kanton Zürich über keine spezifischen Regelungen.
- *Heimatschein*
  Für die Niederlassung ist das Vorweisen des Heimatscheines, für den Aufenthalt das Vorweisen eines Aufenthaltsausweises Pflicht. Die Gemeinde kann die Hinterlegung der vorgewiesenen Schriften verlangen.[43]

5.2 Kanton Aargau

- *Digitaler Umzug*
  Die Gemeinden sind verpflichtet, eine digitale Umzugsmeldung und Identitätsprüfung zu ermöglichen. Dem Regierungsrat wird die Kompetenz gegeben, in einer Verordnung die Umsetzung, insbesondere die Anwendung technischer Standards, zu regeln.[44]
- *Drittmeldepflicht*
  Der Kanton kennt die Drittmeldepflicht für Vermietende, Untervermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende, wenn die Personen meldepflichtig sind, also Niederlassung oder Aufenthalt begründen.[45]
  Leiterinnen und Leiter eines Kollektivhaushaltes melden der Einwohnerkontrolle Bewohnerinnen und Bewohner, sofern sich diese mindestens drei aufeinanderfolgende Monate oder während mehr als drei Monaten pro Jahr im Kollektivhaushalt aufhalten.
- *Heimatschein*
  Für volljährige schweizerische Staatsangehörige ist das Hinterlegen des Heimatscheines für die Niederlassung und des Heimatausweises für den Aufenthalt notwendig. Zertifizierte elektronische Dokumente sind Dokumenten in Papierform gleichgestellt.[46]

5.3 Kanton Solothurn

- *Digitaler Umzug*
  Der Kanton Solothurn kennt keine gesetzliche Grundlage für die Führung des digitalen Umzugs in den Gemeinden. Er schreibt aber auch nicht explizit die persönliche An- oder Abmeldung vor. Im Kanton Solothurn nehmen fast alle Gemeinden (ausser sechs) am eUmzugCH teil.[47]
- *Drittmeldepflicht*
  Der Kanton Solothurn kennt für Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgeber nur eine Auskunfts- nicht aber eine Meldepflicht.[48]
  Bezüglich Kollektivhaushaltungen bestehen kein expliziten Regelungen.

[41] Artikel 15 Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 11. Mai 2015, MERG, ZH-Lex 142.1
[42] Artikel 8 MERG
[43] Artikel 5 MERG
[44] Artikel 7a Gesetz über die Register und das Meldewesen vom 18. November 2008, Register- und Meldegesetz, RMG, SAR 122.200
[45] Artikel 10 RMG
[46] Artikel 3 und 4 der Verordnung zum Gesetz über die Register und das Meldewesen vom 9. September 2020, Register- und Meldeverordnung, RMV, SAR 122.212
[47] Infos für Gemeinden - E-Government - Kanton Solothurn
[48] Artikel 12 der Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register vom 12. März 2008, RegV, BGS 131.51.

- *Heimatschein*
  Die Erfassung der Personalien für Schweizer Bürgerinnen und Bürger erfolgt auf Grundlage des Zivilstandsregisters (Infostar/Heimatschein).[49] Gemäss «Handbuch für solothurnische Gemeinden: Einwohnerkontrolle»[50], Ziff. 1.5. ist für die Anmeldung zwingend der Heimatsschein zu deponieren. Zertifizierte elektronische Dokumente sind Dokumenten in Papierform gleichgestellt.

5.4 Kanton Graubünden

- *Digitaler Umzug*
  Der Kanton Graubünden kennt keine gesetzliche Grundlage für die Führung des digitalen Umzugs in den Gemeinden. Er schreibt aber auch nicht explizit die persönliche An- oder Abmeldung vor. Im Kanton Graubünden nehmen etwas mehr als die Hälfte der Gemeinden am eUmzugCH teil.[51]
- *Drittmeldepflicht*
  Der Kanton kennt die Drittmeldepflicht für Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende. Die Meldepflicht besteht nur, wenn die Personen meldepflichtig sind, also Niederlassung oder Aufenthalt begründen.[52]
  Leiterinnen und Leiter eines Kollektivhaushaltes melden der Einwohnerkontrolle der Standortgemeinde des Haushaltes und der Niederlassungsgemeinde Bewohnerinnen und Bewohner, sofern sich diese mindestens drei aufeinanderfolgende Monate oder während mehr als drei Monaten pro Jahr im Kollektivhaushalt aufhalten.[53]
- *Heimatschein*
  Bei der Anmeldung zur Niederlassung muss der Heimatschein hinterlegt werden.[54]

5.5 Kanton Luzern

- *Digitaler Umzug*
  Der Kanton Luzern kennt keine gesetzliche Grundlage für die Führung des digitalen Umzugs in den Gemeinden. Er schreibt aber auch nicht explizit die persönliche An- oder Abmeldung vor. Im Kanton Luzern nehmen praktisch alle Gemeinden am eUmzugCH teil.[55]
- *Drittmeldepflicht*
  Der Kanton kennt die Drittmeldepflicht für Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende.[56]
  Leiterinnen und Leiter eines Kollektivhaushaltes melden der Einwohnerkontrolle jeweils im Januar des Folgejahrs die Personen, welche sich am 31. Dezember seit mindestens drei Monaten im Kollektivhaushalt aufhalten.[57]
- *Heimatschein*
  Für die Begründung der Niederlassung muss der Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift deponiert werden.[58]

[49] Artikel 6 RegV
[50] 1 (so.ch)
[51] eUmzug - Projekte - Statistik & Register (gr.ch)
[52] Artikel 15 des Gesetzes über die Einwohnerregister und weitere Personen- und Objektregister, Einwohnerregister, ERG, BR 171.200
[53] Artikel 14 ERG
[54] Artikel 17 ERG
[55] eUmzugLU - Fachstelle E-Government (egovernment-luzern.ch)
[56] Artikel 17 Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt, NG, SRL 5
[57] Artikel 17 NG und Artikel 6a Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt, SRL 6
[58] Artikel 10 NG

5.6 Kanton Waadt

- *Digitaler Umzug*
  Zur Zeit besteht noch keine Teilnahme am digitalen Umzug. Gemäss Homepage eOps ist die Einführung geplant (vgl. Karte Ziffer 5).
- *Drittmeldepflicht*
  Der Kanton kennt einerseits die sofortige Drittmeldepflicht für Personen, die Dritten entgeltlich Unterkunft gewähren sowie die Meldepflicht für Hauseigentümer und Liegenschaftsverwaltungen. Andererseits sind Personen, welche Dritte unentgeltlich beherbergen erst meldepflichtig, wenn die Beherbergung länger als drei Monate dauert.
  Anerkannte Pflegeeinrichtungen, Straf- und Massnahmenanstalten sind meldepflichtig, wenn der Aufenthalt länger als drei Monate dauert.[59]
- *Heimatschein*
  Bei der Anmeldung ist grundsätzlich entweder ein Heimatschein, ein Personenstandsausweis oder ein Familienausweis, nicht länger als vor sechs Monaten ausgestellt, vorzuweisen. Personen, die bereits im kantonalen Personenregister registriert sind, müssen keinen entsprechenden Ausweis vorlegen. Die Gemeinde kann lediglich die Vorlage eines gültigen Identitätsausweises verlangen.[60]

5.7 Kanton St. Gallen

- *Digitaler Umzug*
  Der Kanton St. Gallen kennt keine gesetzliche Grundlage für die Führung des digitalen Umzugs in den Gemeinden. Er schreibt aber auch nicht explizit die persönliche An- oder Abmeldung vor. Gemäss Meldung des Kantons St. Gallen vom 8.10.2018[61] nehmen sämtliche Gemeinden des Kantons St. Gallen am eUmzugCH teil.
- *Drittmeldepflicht*
  Vermietende und Liegenschaftsverwaltungen haben keine Drittmeldepflicht, sondern sind den Gemeinden gegenüber lediglich zur Auskunft verpflichtet.[62]
  Leiterinnen und Leiter von Kollektivhaushalten sind gegenüber dem Bundesamt für Statistik meldepflichtig betreffend Personen, die sich wenigstens drei Monate im Kollektivhaushalt aufhalten ohne in der Gemeinde gemeldet zu sein. Die kantonale Statistikstelle führt die Liste der meldepflichtigen Kollektivhaushalte.[63]
- *Heimatschein*
  Für die Begründung der Niederlassung muss der Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift deponiert werden.[64]

6. Erläuterungen zu den Artikeln

6.1 Änderungen GNA

Titel und Legalabkürzung
Der Titel wird neu geschlechtergerecht formuliert (Schweizerinnen und Schweizer).
Die Legalabkürzung wird gemäss den Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern in «NAG» geändert.

[59] Artikel 14 Loi sur le contrôle des habitants, LCH, Base législative Vaudoise 142.01
[60] Artikel 8 LCH
[61] Wohnortwechsel elektronisch melden | sg.ch
[62] Artikel 9 Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt, NAG, sGS 453.1
[63] Artikel 5 NAG
[64] Artikel 11 NAG

Artikel 1 Absatz 1 (geändert), Absätze 1a und 1b (neu), Absatz 2 (geändert)

Absatz 1: Die Anmeldung muss neu nicht mehr zwingend persönlich erfolgen, sondern kann auch digital erfolgen. In Absatz 1 wurde deshalb das Wort «persönlich» gestrichen.
Zudem wird anstelle des nicht mehr zeitgemässen Begriffs «Gemeindepolizeibehörde (Einwohnerkontrolle)» in Absatz 1 nur noch von «Einwohnerkontrolle» geschrieben.

Absatz 1a: In Absatz 1a werden die möglichen zwei Formen der Anmeldung aufgelistet:

Buchstabe a): «digital über die vom Regierungsrat bestimmte Plattform». Wie der digitale Umzug über die Plattform eUmzugCH erfolgt, wird detailliert in Ziffer 3.1.1 erläutert. Es wird jedoch darauf verzichtet, die Plattform eUmzugCH explizit zu nennen. Zukünftigen Entwicklungen und Änderungen soll nicht mittels Nennung einer spezifischen Plattform auf Gesetzesstufe Steine in den Weg gelegt werden.

Buchstabe b): «persönlich bei der Einwohnerkontrolle». Hier wird die nach wie vor mögliche und von den Gemeinden ebenfalls anzubietende persönliche Anmeldung am Schalter der Einwohnerkontrolle geregelt.

Absatz 1b: Der digitale Umzug wird in Ziffer 3.1.1 detailliert erläutert und grafisch dargestellt. Daraus ist ersichtlich, dass die digitale Anmeldung nur möglich ist, wenn die Abmeldung bei der Wegzugsgemeinde gleichzeitig ebenfalls digital erfolgt. In Artikel 1b wird dies explizit festgehalten.

Absatz 2: Seit dem Inkrafttreten der geänderten Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzgebung[65] wird bei erwachsenen Personen generell nicht mehr von «Bevormundeten» gesprochen. Dass die gesetzliche Vertretung für die rechtzeitige Anmeldung zuständig ist, trifft gemäss neuer Terminologie einerseits bei Personen unter umfassender Beistandschaft gemäss Artikel 398 Zivilgesetzbuch (ZGB)[66] zu. Andererseits ist es, wenn auch eher theoretisch, denkbar, dass Personen aufgrund einer errichteten Beistandschaft explizit in Bezug auf Absatz 1 in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt werden (vgl. Art. 394 Abs. 1 und 2 ZGB). Auch hier ist dann die gesetzliche Vertretung für die Anmeldung zuständig.

Im Weiteren wird anstelle «mitverantwortlich» «verantwortlich» geschrieben. Dies ist konsequent und geht einerseits daraus hervor, dass Minderjährige einen gemäss Artikel 25 ZGB abgeleiteten Wohnsitz haben und andererseits Personen, die in diesem Bereich in ihrer Handlungsfähigkeit aufgrund einer errichteten Beistandschaft eingeschränkt sind, nicht selber eine entsprechende Anmeldung tätigen dürfen.

Gleichzeitig wird Absatz 2 sprachlich gestrafft.

Artikel 2 Absatz 2 (aufgehoben)

Der Randtitel von Artikel 2 lautet «Ausnahmen» (Ausnahmen von der Anmeldung). Während in Absatz 1 diese Ausnahmen aufgelistet werden, werden in Absatz 2 die Vorschriften der Gästekontrolle vorbehalten. Die Gästekontrolle hat jedoch nichts mit der Niederlassung und dem Aufenthalt von Schweizerinnen und Schweizern zu tun, sondern wird ausschliesslich aus sicherheitspolizeilichen Gründen geführt. Das Gastgewerbegesetz[67] enthält in Artikel 24 die notwendigen Vorschriften.
Absatz 2 von Artikel 2 kann deshalb ersatzlos gestrichen werden.

[65] Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 1. Februar 2012, KESG, BSG 213.316 und Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, ZGB, SR 210, insbesondere Artikel 390 bis 398
[66] Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, ZGB, SR 210
[67] Gastgewerbegesetz vom 11. November 1993, GGG, BSG 935.11

Artikel 3 Absatz 2 (geändert)

Bisher mussten Niedergelassene ausserhalb ihres Heimatortes den Heimatschein hinterlegen und erhielten dafür, sozusagen als Quittung, einen Niederlassungsausweis. Der Heimatschein wurde für die Erfassung der korrekten Personenstandsdaten benötigt. In den Ziffern 2.2 und 3.3 wird dargelegt, weshalb für die Anmeldung der Heimatschein nicht mehr notwendig ist. Auf die Heimatscheine (und somit auch die Niederlassungsausweise) kann deshalb im Anmeldungsprozess verzichtet werden.
Da für gewisse Dienstleistungen der Nachweis der Niederlassung mittels Niederlassungsausweis notwendig ist (z.B. für Angelfischerpatent[68] oder Jagdpatente[69]), wird explizit festgehalten, dass Niedergelassene gegen Gebühr bei der Einwohnerkontrolle eine Wohnsitzbestätigung verlangen können. Die Wohnsitzbestätigung hat auch den Vorteil, dass sie aktuell ist und die Niederlassung von einer Behörde nicht allenfalls gestützt auf einen veralteten, nicht an die Gemeinde zurückgegebenen, Niederlassungsausweis geprüft wird.
Der Begriff «Niederlassungsausweis» wird in den betroffenen Erlassen im Rahmen der vorzunehmenden Änderungen der VNA entsprechend ersetzt.

Artikel 4 Absatz 1a und 1b (neu), Absatz 2 (geändert) und Absatz 3 (neu)

Absatz 1a: Der digitale Umzug steht ausschliesslich für Personen zur Verfügung, die sich zur Niederlassung an- bzw. von der Niederlassung abmelden. Personen, die sich zum Aufenthalt an- bzw. vom Aufenthalt abmelden, steht der digitale Umzug (noch) nicht zur Verfügung. Die Plattform eUmzugCH, welche aktuell für den digitalen Umzug verwendet wird, bietet diese Funktion zur Zeit nicht an (vgl. auch Ziffer 3.1.2). In Absatz 1a werden die möglichen zwei Formen, der Anmeldung zum Aufenthalt genannt:

- «persönlich». Es soll Personen nach wie vor offenstehen, sich persönlich bei der Einwohnerkontrolle zum Aufenthalt anzumelden.
- «schriftlich». Personen können sich auch schriftlich, das heisst brieflich, mittels eMail, etc. zum Aufenthalt anmelden.

Absatz 1b: Wie unter Absatz 1a ausgeführt, ist zur Zeit eine digitale Anmeldung zum Aufenthalt nicht möglich. Damit keine Gesetzesänderung notwendig ist, sobald dies der Fall sein wird, enthält Absatz 1a eine Kompetenzregelung an den Regierungsrat, die digitale Anmeldung zum Aufenthalt zuzulassen, sobald dies die Plattform ermöglicht.

Absatz 2: Für die Anmeldung zum Aufenthalt ist neu keine Ausstellung eines Heimatausweises durch die Niederlassungsgemeinde mehr notwendig. Die Meldung erfolgt neu von der Niederlassungsgemeinde digital an die Aufenthaltsgemeinde. Da aufgrund der zwingenden Einführung des digitalen Umzugs sämtliche Einwohnergemeinden über die für die Übermittlung notwendige EWK-Software mit den entsprechenden Standards verfügen müssen, ist die Ausstellung des Heimatausweises nicht mehr notwendig. Als Konsequenz ist auch auf die Ausstellung eines Aufenthaltsausweises zu verzichten

Die bisherige Regelung der Hinterlegung des Heimatausweises gegen die Ausstellung eines Aufenthaltsausweises wird in Absatz 2 gestrichen.

Anstelle dessen wird in Absatz 2 festgehalten, dass der Aufenthalt nur begründet werden kann, wenn eine Niederlassung in der Schweiz besteht. Schweizerinnen und Schweizer können schon heute nur einen Aufenthalt gemäss Artikel 4 GNA begründen, wenn sie in einer Schweizer Gemeinde niedergelassen sind. Keinen Aufenthalt kann somit begründen, wer im Ausland niedergelassen ist. Diese langjährige

[68] Artikel 8 Verordnung über die Fischerei vom 20. September 1995, FiV, BSG 923.111
[69] Artikel 2 Direktionsverordnung über die Jagd vom 27. März 2003, JaDV, BSG 922.111.1

Praxis ist durch folgende Gesetzesinterpretation gestützt: Für die Anmeldung zum Aufenthalt ist ein Heimatausweis notwendig. Dieser kann nur die Einwohnerkontrolle einer Schweizer Gemeinde ausstellen, nicht aber eine Schweizer Botschaft im Ausland. Auch wenn nun auf die Ausstellung eines Heimatausweises verzichtet wird, kann bei einer Niederlassung im Ausland kein Aufenthalt in der Schweiz begründet werden. Dies wird in Absatz 2 neu explizit geregelt.
Der Vollständigkeit halber sei festgehalten, dass allfällige dieser Bestimmung entgegenstehenden Staatsverträge selbstverständlich als übergeordnetes Recht vorgehen. Eine diesbezügliche explizite Regelung in den Vorschriften erübrigt sich.

Absatz 3: Bisher war die Befristung des Aufenthalts und die Verlängerungsmöglichkeit in Artikel 7 Absatz 2 im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsausweis geregelt. Da in Zukunft weder ein Heimatausweis noch ein Aufenthaltsausweis mehr ausgestellt wird, sondern die Niederlassungsgemeinde der Aufenthaltsgemeinde eine entsprechende Meldung macht, wird die Befristung nach der in der Meldung enthaltenen Gültigkeitsdauer und, wie bisher auch, der (voraussichtlichen) Aufenthaltsdauer bemessen. Diese Befristung ist in der Einwohnerkontrolle zu führen. Zur besseren Lesbarkeit wird die Fristregelung neu in zwei Buchstaben geregelt:

Buchstabe a): in Buchstabe a) wird festgehalten, dass sich die Frist in der Regel nach der Aufenthaltsdauer und der in der Meldung der Niederlassungsgemeinde angegebenen Gültigkeitsdauer richtet.

Buchstabe b): in Buchstabe b) wird festgehalten, dass Fristverlängerungen möglich sind.

Artikel 5 (aufgehoben)

Der bisherige Artikel 5 regelt die Führung der Personalien der minderjährigen Kinder in den Niederlassungs- bzw. Aufenthaltsausweisen. Aus den obigen Erläuterungen geht hervor, dass die Gemeinde keine entsprechenden Ausweise mehr ausstellt. Artikel 5 kann ersatzlos aufgehoben werden.

Artikel 6 Randtitel (geändert), Absatz 1 (aufgehoben), Absatz 2 (geändert) und Absatz 3 (neu)

Randtitel: Der aktuelle Randtitel «Ausstellung der Ausweise» macht aufgrund des Verzichts auf die Ausstellung der Niederlassungs- und Aufenthaltsausweise und der damit verbundenen Aufhebung von Absatz 1 keinen Sinn mehr. Absatz 2 enthält schon heute keine Bestimmung über die Ausstellung der Ausweise, sondern regelt die notwendige Vorgabe der Zustimmung der gesetzlichen Vertretung bei der Eintragung in die Einwohnerkontrollregister von Personen, die nicht selber über Aufenthalt bzw. Niederlassung entscheiden können.
Der Randtitel lautet deshalb neu «Zustimmung der gesetzlichen Vertretung».

Absatz 1: Aufgrund des Verzichts auf die Ausstellung des Niederlassungs- und Aufenthaltsausweises wird Absatz 1 obsolet und kann aufgehoben werden.

Absatz 2: In Absatz 2 wird neu anstelle von «des gesetzlichen Vertreters oder Behörde» nur noch von «der gesetzlichen Vertretung» geschrieben.
Zudem wird der letzte Satz des heutigen Absatzes gestützt auf die Rechtsetzungsrichtlinien neu in einem separaten Absatz 3 aufgenommen. Gleichzeitig wird der Begriff «Einwohnerregisterführer» durch «Einwohnerkontrolle» ersetzt.

Absatz 3: Es wird auf die Ausführungen unter Absatz 2 verwiesen. Absatz 3 enthält den bisherigen letzten Satz von Absatz 2. Gleichzeitig wird der Begriff «Einwohnerregisterführer» durch «Einwohnerkontrolle» ersetzt.

Art. 7 Randtitel (geändert), Absätze 1 und 2 (geändert)

Randtitel: Der Randtitel von Artikel 7 «Gültigkeit» stand im Zusammenhang mit dem Niederlassungs- und Aufenthaltsausweis, welche nicht mehr ausgestellt werden. Entsprechende Gültigkeitsregelungen bzw. Befristungsregelungen erübrigen sich somit.[70] In Artikel 7 wird neu die Identifikation geregelt. Der Randtitel wird entsprechend in «Identifikation» geändert.

Absatz 1: Der Inhalt von Absatz 1 wird komplett geändert (vgl. obige Erläuterung unter Randtitel). Neu wird die Identifikation beim digitalen Umzug geregelt. Im Gesetzestext wird der technisch korrekte Begriff «digitale Umzugsmeldung» verwendet (vgl. Hinweis in FN 5).
Wie bereits unter Ziffer 3.2 ausgeführt, sollen die Identifikationsvoraussetzungen bei der persönlichen und digitalen An- und Abmeldung grundsätzlich gleich *stark* sein. Gestützt auf Artikel 15 DVG regelt der Regierungsrat mittels Verordnung generell das Identifikationsverfahren bei der Nutzung digitaler Leistungen. Es wird in Ziffer 3.2. auch erläutert, dass der Regierungsrat verpflichtet ist, die (noch zu erlassenden) Vorgaben des Bundes für den Vollzug des Bundesrechts in diesem Bereich, auch für den Vollzug des kantonalen und kommunalen Rechts einzusetzen. Es kann deshalb für die Identifikation beim digitalen Umzug vollumfänglich auf die Gesetzgebung über die digitale Verwaltung verwiesen werden.

Absatz 2: Der Inhalt von Absatz 2 wird komplett geändert und die Identifikation für die persönliche Anmeldung geregelt.
Bei der persönlichen Anmeldung erfolgt die Identifikation mittels Pass oder Identitätskarte (*Buchstabe a*). Verfügt die anmeldende Person jedoch nicht über einen entsprechenden Ausweis, muss die Einwohnerkontrolle die Identität auf andere geeignete Weise prüfen (*Buchstabe b*).
Dass nicht ausschliesslich der Pass und die Identitätskarte[71] als zulässig erklärt werden, hängt damit zusammen, dass für Schweizer Bürgerinnen und Bürger keine Pflicht besteht, einen solchen Ausweis zu besitzen. Es müssen deshalb auch andere Formen des Identitätsnachweises zulässig sein. Hier ist insbesondere an den Führerausweis zu denken, allenfalls auch an eine telefonische Rückfrage bei der vorherigen Wohnsitzgemeinde oder Abfrage der Personalien der anmeldenden Person. Es wird aber festgehalten, dass dies der grosse Ausnahmefall ist. Schätzungsweise dürften weit über 95% der Schweizerinnen und Schweizer über einen Pass oder eine Identitätskarte verfügen.

Mit der Formulierung von Absatz 2 wird zugleich klar, dass bei der nicht digitalen *Abmeldung* (diese kann persönlich am Schalter der Einwohnerkontrolle, schriftlich oder sogar telefonisch erfolgen) keine Anforderungen an die Identifikation gestellt werden. Der damit verbundene mögliche Missbrauch ist in der Praxis erstens absolut vernachlässigbar und würde zweitens sehr rasch aufgedeckt werden können (Reklamationen von Betroffenen bezüglich Nichtzustellung Abstimmungsmaterial, Nichtzustellungsmöglichkeit von Rechnungen an der neuen Adresse, etc.).

Artikel 7a (neu)

Absatz 1: Bisher galt für Personen, welche Unterkunft gewährten, lediglich eine Auskunftspflicht (vgl. Art. 8 Abs. 2 GNA). Neu wird den Gemeinden die Möglichkeit gegeben, durch Erlass eine Meldepflicht für Vermieterinnen und Vermieter, Logisgeberinnen und Logisgeber und Liegenschaftsverwaltungen einzuführen (vgl. auch Ziffern 2.3.1 und 3.4.1). Die Meldepflicht bezieht sich auf Ein- und Auszug (dies umfasst auch einen Umzug innerhalb des Gebäudes) von Mieterinnen und Mietern und Logisnehmerinnen und Logisnehmern. Diese Meldepflicht besteht ausschliesslich für Personen, die gemäss Artikel 3 (Niederlassung) und 4 (Aufenthalt) selber meldepflichtig sind.
Der Regierungsrat regelt die Meldeangaben und -formen durch Verordnung (vgl. Abs. 3).
Da somit bereits mittels kantonaler Gesetzgebung sowohl die Drittmeldepflichtigen, die meldepflichtigen Situationen als auch die zu meldenden Angaben und die möglichen Formen der Meldung geregelt sind,

[70] Vgl. aber den neuen Artikel 4 Absatz 3 und die entsprechenden Erläuterungen dazu
[71] Diese beiden Ausweise sind gemäss Ausweisgesetzgebung des Bundes (Ausweisgesetz vom 22. Juni 2011, AWG, SR 143.1 und Ausweisverordnung vom 20. September 2022, VAwG, SR 143.11) für den Nachweis der Schweizer Staatsangehörigkeit und der eigenen Identität massgebend

ist eine Verordnung für die Einführung dieser Drittmeldepflicht auf Stufe der Gemeinde ausreichend. Selbstverständlich steht es den Gemeinden offen, die Drittmeldepflicht auch mittels Reglement einzuführen.

Absatz 2: Der Regierungsrat regelt für die Drittmeldepflicht gemäss Absatz 1 durch Verordnung insbesondere die Angaben, welche die Meldepflichtigen den Gemeinden liefern müssen und die zur Verfügung stehenden Meldeformen (z.B. Formular online, etc.).

Absatz 3: Die Bundesgesetzgebung über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer Personenregister[72] bezweckt in erster Linie die Vereinfachung der Datenerhebung für die Statistik durch die Harmonisierung amtlicher Personenregister. So sind auch die Bewohnerinnen und Bewohner von Kollektivhaushalten dem Bundesamt für Statistik zu melden.
Der Regierungsrat wird im Absatz 3 ermächtigt und verpflichtet, die Meldepflichten der Kollektivhaushalte auf Verordnungsstufe zu regeln. Diese beinhaltet unter anderem festzulegen, welche Kollektivhaushalte allenfalls von der Verpflichtung ausgenommen sind, ob die Meldung direkt an das BFS oder die Aufenthaltsgemeinden erfolgen müssen, etc.

Artikel 8 Absätze 1 bis 3 und 5 (geändert)

Absatz 1: Der zweite Satz von Absatz 1 kann ersatzlos gestrichen werden. Bezüglich Zivilstand und Familienbestand sind keine Bescheinigungen mehr vorzulegen, da neu der Zugriff auf das eidgenössische Personenstandsregister offensteht. Zudem wird der Absatz geschlechtergerecht formuliert.

Absatz 2: Absatz 2 wird geschlechtergerecht formuliert.

Absatz 3: Neu wird im letzten Satz anstelle von «Ausführungsbestimmungen» von «Verordnung» geschrieben. Da der Regierungsrat in Artikel 30 der Verordnung über die Gemeinderegistersysteme-Plattform[73] bereits eine entsprechende Regelung aufgenommen hat, wird zudem vorliegend sprachlich eine Anlehnung an den dortigen Wortlaut vorgenommen. Danach können gestützt auf die Verordnungsregelung die Gemeinden selber (mittels Verfügung) bestimmen, dass sie periodische Meldungen wollen und in welcher Form die Übermittlung erfolgen soll.

Absatz 5: Absatz 5 wird neu geschlechtergerecht formuliert («Der und die Verpflichtete» und «Aufenthalterinnen und Aufenthalter»).

Artikel 9 Absatz 1 (geändert) und Buchstaben a und b (aufgehoben), Absatz 2 (geändert)

Absatz 1 Buchstaben a und b: Die Einwohnerkontrolle darf Zivilstandsereignisse erst dann in der Einwohnerkontrolle eintragen, wenn sie diese vom Zivilstandesamt gemeldet bekommt. Die Betroffenen sowie ausländische Staatsangehörige, die mit Schweizerinnen und Schweizern in einem familienrechtlichen Verhältnis stehen, haben ausländische Ereignisse, Erklärungen und Entscheidungen, die den Personenstand betreffen, der zuständigen Vertretung der Schweiz im Ausland zu melden.[74] Die Gemeinden sind verpflichtet, ausländische Entscheidungen und Urkunden über den Personenstand, die ihnen bekannt gegeben werden, vor dem Eintrag im Einwohnerkontrollregister der kantonalen Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen zur Prüfung und Eintragung im Personenstandsregister zu übermitteln. Eine Meldepflicht bei der Einwohnerkontrolle durch die betroffenen Personen erübrigt sich.
Buchstabe b kann ersatzlos aufgehoben werden.
Es bleibt somit lediglich noch die Meldungspflicht des Wohnungswechsels innerhalb der Gemeinde. Es macht keinen Sinn mehr dies als Aufzählung zu führen. Buchstabe a) wird deshalb gestrichen und direkt in den einzigen Satz von Absatz 1 integriert. Zudem wird der Absatz geschlechtergerecht formuliert.

[72] RHG und RHV
[73] Verordnung über die Gemeinderegistersysteme-Plattform vom 20. Januar 2021, GERES V, BSG 152.051
[74] Vgl. Artikel 39 Zivilstandsverordnung des Bundes vom 28. April 2004, ZStV, SR 211.112.2

Lediglich der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass auch ein Umzug in eine andere Wohnung innerhalb des gleichen Gebäudes ein meldepflichtiger Wohnungswechsel innerhalb der Gemeinde gemäss Absatz 1 darstellt.

Absatz 2: Mit dem Verzicht auf den Heimatschein für die Anmeldung wird auch auf die Ausstellung eines Heimatausweises für den Aufenthalt verzichtet. Somit sind keine Ausweisschriften mehr bei der Einwohnerkontrolle zu hinterlegen. In Absatz 2 wird deshalb neu eine Meldepflicht der Niederlassungsgemeinde an die Aufenthaltsgemeinde aufgenommen, wenn Änderungen des Namens, des Zivilstands oder des Bürgerrechts erfolgen.

Artikel 10 Absatz 1 und 2 (geändert)

Absatz 1: Bisher regelte Absatz 1 einerseits wann spätestens die Abmeldung in der Gemeinde erfolgen muss und welche Angaben (neuer Wohnort) zu machen sind. Andererseits durfte eine Gemeinde die persönliche Abmeldung vorschreiben. Im Normalfall ist bei einem Wegzug die neue Wohnadresse bekannt. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb diese nicht explizit angegeben werden soll, um auch der Zuzugsgemeinde genauere Angaben in der Meldung gemäss Absatz 2 machen zu können. Ist die neue Wohnadresse nicht bekannt, ist offensichtlich, dass diese nicht angegeben werden muss/kann. Dies wurde heute auch bei der «Pflicht» zur Angabe des Wohnortes so gehandhabt. Wer diesen bei der Abmeldung noch nicht weiss, muss ihn auch nicht angeben. Neu wird deshalb festgehalten, dass die «Wohnadresse» und nicht nur der «Wohnort» anzugeben ist.
Den Gemeinden soll auch nicht mehr erlaubt sein, die persönliche Abmeldung vorzuschreiben. Mit der obligatorischen Einführung des digitalen Umzugs ist dies nicht mehr gerechtfertigt. Selbstverständlich bleibt es aber einer Person frei, sich persönlich am Schalter der Einwohnerkontrolle abzumelden, wenn sie dies will (vgl. auch Ziffer 3.2).

Absatz 2: Die heutige Regelung von Absatz 2 ist überflüssig. Einerseits wird neu im Anmeldeverfahren ganz auf den Heimatschein und den Heimatausweis verzichtet, andererseits werden auch keine Niederlassungs- oder Aufenthaltsausweise mehr herausgegeben. In Absatz 2 wird neu die Meldepflicht der Wegzugsgemeinde geregelt. Schon heute erfolgt durch die Wegzugsgemeinde eine Meldung des bevorstehenden Zuzugs an die Zuzugsgemeinde. Diese Meldung erfolgt zwischen den Gemeinden entweder via die Schnittstelle eCH Standard 0093 (also automatisiert) oder in Papierform, sofern eine Gemeinde nicht an die Schnittstelle angeschlossen ist.
Für die Gemeinden wird es neu Pflicht, den elektronischen Umzug anzubieten. Dies setzt voraus, dass die EWK Software auch über den eCH Standard 0093 verfügt. Damit erübrigt sich, zumindest kantonsintern, die Papierzustellung. Sollte eine ausserkantonale Gemeinde nicht an dieser Schnittstelle angeschlossen sein, muss die Meldung nach wie vor in Papierform erfolgen.
In Absatz 2 wird festgehalten, dass auch bei nicht digitalem Wegzug eine Meldung über den bevorstehenden Zuzug an die Zuzugsgemeinde erfolgt.

Artikel 11 (geändert)

Artikel 11 wird neu geschlechtergerecht formuliert («Aufenthalterinnen und Aufenthalter»).

Artikel 14 (aufgehoben)

Nach den neuen Vorschriften werden keine Ausweisschriften mehr bei der Einwohnerkontrolle hinterlegt. Eine Regelung bezüglich Ersatzvornahme dieser Ausweisschriften erübrigt sich somit. Artikel 14 kann ersatzlos aufgehoben werden.

Artikel 16 Absatz 1 und 2 (geändert)

Absatz 1: Mit dem Verzicht auf den Heimatschein und den Heimatausweis sind keine Schriften mehr bei der Einwohnerkontrolle zu hinterlegen. Der Wortlaut von Absatz 1 wird entsprechend angepasst.

Absatz 2: Mit der Totalrevision des GG im Jahre 1998 wurde auch das Dekret vom 9. Januar 1919 über das Bussenerөffnungsverfahren in den Gemeinden aufgehoben. Die für Gemeinden massgebenden Bestimmungen für die Verhängung von Bussen sind seit der erwähnten Totalrevision in Artikel 58ff. GG geregelt. Artikel 16 Absatz 2 GNA, welcher nach wie vor auf das Bussenerhebungsdekret verweist wurde nie angepasst.

Der Ausdruck «des Dekretes über das Bussenerөffnungsverfahren in den Gemeinden» wird deshalb ersetzt durch «des Gemeindegesetzes». Zudem werden die konkret anzuwendenden Artikel genannt. Gleichzeitig ist damit auch klar geregelt, dass die Gemeinde die Bussen verfügt und diese in die Gemeindekasse fallen.

Artikel 17 Absatz 1 (geändert)

Absatz 1: Aufgrund der Einführung des digitalen Umzugs muss Absatz 1 ergänzt werden und dem Regierungsrat auch die Kompetenz erteilt werden, die notwendigen Vorschriften zur digitalen Umzugsmeldung zu erlassen. Ausführungen zum Heimatausweis und zur Schriftenhinterlegung erübrigen sich, da keine Schriften mehr ausgestellt bzw. hinterlegt werden.
Absatz 1 wird zudem neu strukturiert.

Artikel T1-1 (neu)

Gemeinden, welche bei der Inkraftsetzung der Einführung der vorliegenden Teilrevision den digitalen Umzug aufgrund der eUmzug VV noch nicht anbieten, brauchen eine angemessene Übergangszeit zur Umsetzung. Einerseits ist die Software anzupassen, andererseits ist das Einwohnerkontrollpersonal zu schulen, etc. Mit der gewählten Übergangsfrist von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderungen wird den Gemeinden eine grosszügige Frist gewährt.

6.2 Indirekte Änderungen von anderen Gesetzen

6.2.1 Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz[75]

Da die Drittmeldepflichten gemäss GNA und VNA auch bezogen auf ausländische Personen gelten sollen, muss das EG AIG und AsylG entsprechend ergänzt werden.

Titel 2.a und Artikel 5a (neu)

Es wird ein neuer Titel «Drittmeldepflicht» aufgenommen und in einem neuen Artikel 5a festgehalten, dass die Vorschriften der Gesetzgebung über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizerinnen und Schweizer für die Drittmeldeplicht auch bezogen auf ausländische Personen gelten.

[75] Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz vom 9. Dezember 2019, EG AIG und AsylG, BSG 122.20

6.2.2 Gesetz über die Politischen Rechte[76]

Die Teilrevision des GNA beinhaltet unter anderem den Verzicht des Heimatscheins für die Anmeldung zur Niederlassung sowie des Heimatausweises für die Anmeldung zum Aufenthalt. Bezogen auf die Definition des politischen Wohnsitzes wird im PRG in Artikel 7 Absatz 3 sowohl der Begriff des Heimatscheins als auch des Heimatausweises verwendet. Absatz 3 wird neu so formuliert, dass nicht mehr auf die Hinterlegung des Heimatscheins oder Heimatausweises Bezug genommen wird, sondern auf die Niederlassung bzw. den Aufenthalt.

6.2.3 Datenschutzgesetz[77]

Da seit dem Erlass der Verordnung über die Gemeinderegistersysteme-Plattform[78] die Führung des Merkmals «Beruf» in der GERES-Plattform nicht mehr vorgesehen ist, ist auch die Bekanntgabe des Berufs durch die Einwohnerkontrolle an Privatpersonen aufgrund von Artikel 12 Absatz 1 des Datenschutzgesetzes[79] nicht mehr angebracht. Der Begriff «Beruf» wird gestützt auf einen Antrag der Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern in Artikel 12 Absatz 1 KDSG gestrichen.

7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Das Projekt digitaler Umzug ist ein Mosaikstück des in den Richtlinien der Regierungspolitik 2023 – 2026 aufgeführten Ziel 2:
«Der Kanton Bern nutzt die digitale Transformation, um wirkungsvolle, qualitativ hochstehende und effiziente Dienstleistungen zu erbringen.

Die Einführung des digitalen Umzugs in der ordentlichen Gesetzgebung entspricht somit vollumfänglich den Richtlinien.

8. Finanzielle Auswirkungen

Für die Benutzung der Plattform eUmzugCH werden jährlich wiederkehrende Ausgaben von rund CHF 100'000 berechnet. Dazu kommen jährlich wiederkehrende Ausgaben in der Höhe von rund CHF 5'000 für Support, Konfiguration eUmzugCH, Nutzung und Wartung des Webservices Personenidentifikation GERES. Diese Kosten gehen zu Lasten des Kantons.

Indem der Heimatschein für die Anmeldung nicht mehr gebraucht wird, werden die Zivilstandesämter entsprechend weniger, bzw. kaum mehr, Heimatscheine ausstellen müssen. Der jährliche Gebührenertrag von heute rund CHF 800'000 für die Ausstellung wird praktisch vollumfänglich und ersatzlos wegfallen.

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Der Kanton Bern stellt die Anlaufstelle für die Gemeinden bei Fragen und Anliegen in Bezug auf den Service eUmzugCH sicher. Diese Stelle ist das Bindeglied zu eOperations Schweiz AG. Dafür wurden beim

[76] Gesetz über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012, PRG, BSG 141.1
[77] Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986, KDSG; BSG 152.04
[78] Verordnung über die Gemeinderegistersysteme-Plattform vom 20. Januar 2021, GERES V, BSG 152.051
[79] Datenschutzgesetz des Kantons Bern vom 19. Februar 1986, KDSG, BSG 152.04

KAIO bereits gestützt auf die Versuchsverordnung eUmzug 20% Stellenprozente geschaffen. Weitere Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

Die Abschaffung der Heimatscheine im Kanton Bern zeitigt keine bedeutenden personellen Auswirkungen, die eine Anpassung des Stellenbestands beim ABEV rechtfertigen würden. Zum einen kann die Reduktion bei den Gebühreneinnahmen (vgl. Ziff. 8 oben) in kein direktes Verhältnis zum personellen Aufwand gestellt werden. Der für die Kantone massgebliche Gebührentarif des Bundes zeichnet in diesem Bereich insoweit kein realitätsgetreues Bild. Zum anderen werden für das Ausstellen von Heimatscheinen regelmässig Lernende und Praktikantinnen und Praktikanten eingesetzt, da es sich um vergleichsweise einfache Arbeiten handelt. Nicht ausser Acht gelassen werden darf, dass viele Kantone weiterhin Heimatscheine verlangen, so dass bei einem Umzug vom Kanton Bern in einen anderen Kanton und insbesondere für ausserkantonal wohnhafte, im Kanton Bern heimatberechtigte Personen, verbreitet weiterhin Heimatscheine ausgestellt werden müssen. Damit relativiert sich auch die Höhe des Gebührenwegfalls. Zuletzt ist zu berücksichtigen, dass das ABEV in den letzten Jahren verschiedene zusätzliche Aufgaben übernommen hat (z.B. Erklärungen Hinterlegungsort des Vorsorgeauftrages, Prüfung bei Verdacht auf Zwangsheirat und Scheinehe) und auch in diesem Jahr übernimmt (z.B. Entgegennahme Geschlechtserklärungen, Umsetzung «Ehe für alle»), auch dies ohne Erhöhung des Stellenbestands.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden, die bisher den digitalen Umzug noch nicht eingeführt haben[80], müssen die Kosten für die Anpassung / Erweiterung ihrer Einwohnerkontroll-Software tragen. Je nach Gemeinde fallen auch zusätzliche Kosten für die Anpassung der Gemeindehomepage an. Die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen sind aber generell als nicht hoch zu bezeichnen.

Die Gemeinden verfügen neu über die Möglichkeit, sofern sie dies wollen, auf Erlassebene die Drittmeldepflicht für Vermieterinnen und Vermieter, Logisgeberinnen und Logisgeber und Liegenschaftsverwaltungen einzuführen. Die Einführung der Drittmeldepflicht kann insbesondere bei grösseren und grossen Gemeinden zu Zeiteinsparung führen, da aufgrund der voraussichtlich genaueren Bezeichnung der Wohnung für die Führung des EWID markant weniger Rückfragen bei den umziehenden Personen notwendig sein werden.

11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit der digitalen Ummeldung können Behördengänge vermieden werden. Absenzen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufgrund der zwingenden persönlichen Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle bei einem Umzug in eine andere Gemeinde fallen weg. Dies kann für die betroffenen Arbeitgeber sowohl in administrativer als auch in finanzieller Hinsicht eine Entlastung darstellen.

Indem die Gemeinden die Einführung der Drittmeldepflicht für Vermietende, Logisgebende und Liegenschaftsverwaltungen beschliessen können, entsteht für die Pflichtigen ein zusätzlicher administrativer Aufwand. Dieser erscheint aber im Verhältnis mit dem Nutzen für die, insbesondere grösseren, Gemeinden verhältnismässig. Für diese stellt die Drittmeldepflicht eine Entlastung, insbesondere bezüglich Führung EGID/EWID dar.
Auch für die Kollektivhaushalte, die meldepflichtig erklärt werden, entsteht ein administrativer Mehraufwand. Die dadurch verbesserten Angaben für die Bundesstatistik wiegen diesen Mehraufwand aus volkswirtschaftlicher Sicht aber auf.

[80] Vgl. FN 9, Stand 1. Juni 2022 bieten bereits 115 Gemeinden den digitalen Umzug an.

Im Übrigen hat die Beurteilung anhand der Regulierungscheckliste ergeben, dass die Vorlage keine relevanten Auswirkungen auf die administrative oder finanzielle Belastung von Unternehmen oder auf die Volkswirtschaft insgesamt hat.

12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Zur vorliegenden Gesetzesvorlage fand vom 17. Juni bis am 30. September 2022 ein Vernehmlassungsverfahren nach Artikel 4 ff. VMV[81] statt. An der Vernehmlassung beteiligten sich insgesamt 50 Absenderinnen und Absender, nämlich 8 Stellen der zentralen Verwaltung und 42 externe Organisationen, Einzelpersonen und Stellen der dezentralen Verwaltung. Auf die (gemäss Art. 11 Abs. 2 VMV) nicht öffentlichen und daher gesondert ausgewerteten Stellungnahmen der zentralen Verwaltungsstellen wird hier nicht weiter eingegangen.

12.1 Gesamtbeurteilung

Sämtliche Vernehmlassungsteilnehmenden[82], welche nicht auf eine Stellungnahme verzichten, unterstützen den Hauptpunkt der vorliegenden Gesetzesänderung, nämlich die obligatorische Einführung des digitalen Umzugs.

12.2 Eingereichte Stellungnahmen

Für die detaillierte Auswertung der externen Vernehmlassungseingaben wird auf die entsprechende Zusammenstellung verwiesen (Beilage zum Geschäft-Nr. 2021.DIJ.2114, einsehbar unter Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer (GNA) (Änderung) und Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer (VNA) (Änderung)).

12.3 Drittmeldepflicht

Kontrovers beurteilt wurde die Drittmeldepflicht für Vermieterinnen und Vermieter, Logisgeberinnen und Logisgeber und Liegenschaftsverwaltungen. Von der kompletten Ablehnung der Einführung dieser Drittmeldepflicht über das Begrüssen der Möglichkeit der freiwilligen Einführung der Drittmeldepflicht durch die Gemeinden bis zur Forderung nach der obligatorischen Drittmeldepflicht sind sämtliche Stossrichtungen vorhanden. Die Eingaben, welche sich nicht zur Drittmeldepflicht äussern bzw. die von der Vorlage vorgesehenen Möglichkeit der freiwilligen Einführung der Drittmeldepflicht durch die Gemeinden unterstützen, sind in der Mehrheit.
Auch zur Drittmeldepflicht der Kollektivhaushalte gingen einzelne Vorbehalte ein, meistens ausschliesslich zur konkreten Ausgestaltung.

12.4 Verzicht auf Heimatschein als Anmeldedokument

Sämtliche Vernehmlassungsteilnehmenden, welche nicht auf eine Stellungnahme verzichten, unterstützen den Verzicht auf den Heimatschein als Anmeldedokument.

[81] Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren, VMV, BSG 152.052
[82] Parteien 6 Eingaben, Gemeinden 14 Eingaben, Regionen/Regionale Gremien 3 Eingaben, Wirtschaft 4 Eingaben, Kirchen 1 Eingabe, Justiz 4 Eingaben, Diverse 6 Eingaben, Dezentrale Verwaltung 4 Eingaben

12.5 Einbezug der melderechtlichen Angaben von ausländischen Personen

In vier Eingaben wird gefordert, dass auch die melderechtlichen Angaben von ausländischen Personen in das GNA aufgenommen werden.

12.6 Berücksichtigung der Eingaben

Aufgrund der positiven Rückmeldungen in der Vernehmlassung besteht aus Sicht des Regierungsrates kein Anlass für grundlegende Anpassungen. Bei der Drittmeldepflicht für Vermieterinnen und Vermieter, Logisgeberinnen und Logisgebern sowie Liegenschaftsverwaltungen erachtet der Regierungsrat nach wie vor die Möglichkeit der freiwilligen Einführung durch die Gemeinden als zielführend. Die Mehrheit der Vernehmlassenden steht dieser Lösung denn auch positiv gegenüber. Um den Vorbehalten bezüglich konkreter Ausgestaltung bei der Drittmeldepflicht der Kollektivhaushalte Rechnung zu tragen und mehr Flexibilität zu erreichen, wird der Artikel neu so formuliert, dass er ausschliesslich eine Verpflichtung des Regierungsrats zur Regelung der Drittmeldepflicht für Kollektivhaushalte auf Verordnungsstufe enthält. Auf die Integration der melderechtlichen Angaben von ausländischen Personen in das GNA wird im Rahmen der vorliegenden Revision verzichtet. Der Regierungsrat steht diesem Anliegen jedoch im Rahmen einer zukünftigen Revision positiv gegenüber.
Es erfolgen einige Anpassungen gestützt auf Einzeleingaben (z.B. Verzicht auf Pflicht zur persönlichen Anmeldung zum Aufenthalt, geschlechtergerechte Formulierung im Titel, Streichung Ersatzmassnahmen, etc.).

13. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, der vorliegenden Änderung des GNA zuzustimmen.

Beilagen
– Synopse