

***Revision Melde- und Hinterlegungsrecht;
Änderung des Gemeindegesetzes sowie
Änderung der Verordnung über die Harmonisie-
rung amtlicher Register***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 31. Mai 2022, RRB Nr. 2022/865

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Abschaffung der Hinterlegungspflicht des Heimatscheins	5
1.2 Nachvollzug der Registerharmonisierungsgesetzgebung des Bundes.....	5
1.3 Gemeinsame Vorlage / Weiteres Vorgehen	6
2. Verhältnis zur Planung	6
3. Auswirkungen.....	7
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	7
4.1 Änderung von Gesetzen	7
4.1.1 Gemeindegesetz (GG).....	7
4.1.2 Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz).....	8
4.1.3 Gesetz über die politischen Rechte (GpR)	8
4.2 Änderung von Kantonsratsverordnungen	8
4.2.1 Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register (RegV).....	8
4.2.2 Gebührentarif (GT)	8
5. Rechtliches	8
5.1 Änderung von Gesetzen	8
5.2 Änderung von Kantonsratsverordnungen	9
6. Antrag.....	9

Beilagen

Beschlussesentwurf Änderungen von Gesetzen

Beschlussesentwurf Änderungen von Kantonsratsverordnungen

Synopse zu den Änderungen von Gesetzen

Synopse zu den Änderungen von Kantonsratsverordnungen

Kurzfassung

In Umsetzung des Auftrages Christian Thalmann (FDP.Die Liberalen, Breitenbach): Abschaffung des Heimatscheines (A 0005/2020) ist die solothurnische Gesetzgebung dermassen zu ändern, dass der Heimatschein nicht mehr bei der Einwohnergemeinde des Wohnsitzes hinterlegt werden muss. Als Konsequenz daraus werden sich alle solothurnischen Einwohnerkontrollen an die Abrufchnittstelle für Infostar anschliessen müssen.

Weiter erfolgt mit dieser Vorlage ein Nachvollzug der Registerharmonisierungsgesetzgebung des Bundes, bei welcher die bundesrechtlichen Definitionen von Niederlassung und Aufenthalt ins kantonale Recht übernommen werden.

Aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs zwischen der Abschaffung der Hinterlegungspflicht des Heimatscheins und dem Nachvollzug der Registerharmonisierungsgesetzgebung des Bundes rechtfertigt es sich, die beiden Themen in einer gemeinsamen Vorlage "Revision Melde- und Hinterlegungsrecht" zu behandeln.

Wir werden sämtliche Änderungen im Zusammenhang mit dieser Revision (Gesetzesstufe, Stufe Kantonsratsverordnungen sowie durch uns noch zu beschliessende Verordnungsstufe) auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft setzen.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Vorlage "Revision Melde- und Hinterlegungsrecht; Änderung des Gemeindegesetzes sowie Änderung der Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register".

1. Ausgangslage

1.1 Abschaffung der Hinterlegungspflicht des Heimatscheins

Am 2. März 2021 hat der Kantonsrat den Auftrag Christian Thalmann (FDP.Die Liberalen, Breitenbach): Abschaffung des Heimatscheines (A 0005/2020) mit folgendem Wortlaut erheblich erklärt: Sobald die solothurnischen Einwohnerkontrollen Zugriff auf Infostar haben, ist die solothurnische Gesetzgebung dermassen zu ändern, dass der Heimatschein nicht mehr bei der Einwohnergemeinde des Wohnsitzes hinterlegt werden muss.

Seit Ende November 2021 steht seitens des Bundes das Abrufverfahren auf Infostar für die Einwohnerkontrollen zur Verfügung.

Daher ist nun die solothurnische Gesetzgebung dermassen zu ändern, dass der Heimatschein nicht mehr bei der Einwohnergemeinde des Wohnsitzes hinterlegt werden muss.

Als Konsequenz daraus werden sich alle solothurnischen Einwohnerkontrollen an die Abrufschnittstelle für Infostar anschliessen müssen.

1.2 Nachvollzug der Registerharmonisierungsgesetzgebung des Bundes

Seit 1. November 2006 ist das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02) in Kraft.

Im RHG ist an verschiedenen Stellen (z.B. §§ 10, 11 und 12) vorgesehen, dass die Kantone bestimmte notwendige Vorschriften zu erlassen haben. In der Folge hat der Kantonsrat die Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register vom 12. März 2008 (RegV; BGS 131.51) beschlossen und wir haben diese per 1. September 2008 in Kraft gesetzt.

In Artikel 3 RHG werden verschiedene Begriffe, u.a. auch die Niederlassungsgemeinde (Bst. b) und die Aufenthaltsgemeinde (Bst. c) definiert. Das Bundesgericht hat dazu in seinem Urteil 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012 festgehalten, das heutige Bundesrecht überlasse dem kantonalen Gesetzgeber trotz der bestehenden kantonalen Kompetenzen im Bereich des Register- und Schriftenpolizeirechts bezüglich der erwähnten Begriffe keinen definitorischen Spielraum mehr und gewähre auch für die Rechtsanwendung in den Gemeinden keinen geschützten Autonomiebereich mehr.

In § 5 Absatz 1 Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) ist derzeit festgehalten, dass sich Wohnsitz und Aufenthalt einer Person nach dem Zivilrecht richten. Die Definitionen von Wohnsitz und Aufenthalt nach Zivilrecht und diejenigen für Niederlassung und Aufenthalt nach RHG sind zwar ähnlich, aber nicht identisch. Mit dem Verweis auf das Zivilrecht im GG definiert der Kanton Solothurn somit vom RHG (leicht) abweichende Begriffe, was es mittels der vorliegenden Vorlage nun zu korrigieren gilt. Neu ist im § 5 Absatz 1 GG daher auf die Registerharmonisierungsgesetzgebung zu verweisen, was noch weitere, primär begriffliche, Anpassungen nach sich zieht.

In der Botschaft des Bundesrates zum RHG vom 23. November 2005 ist zu Artikel 3 unter anderem festgehalten, in den Buchstaben b und c werde eine für die ganze Schweiz geltende Einheitsdefinition für Niederlassung und Aufenthalt gegeben, die sich auf die Begriffsbestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) sowie auf die Praxis der Kantone und Gemeinden stütze. Da sich die Definitionen gemäss RHG auf die Begriffsbestimmungen des ZGB stützen, kann für die Bestimmung von Niederlassung oder Aufenthalt auch auf die zivilrechtliche Lehre und Rechtsprechung zurückgegriffen werden. Allerdings kann nicht unbesehen auf die zivilrechtliche Praxis abgestellt werden, zumal im Registerrecht keine Vorschrift im Sinne einer Rechtsvermutung besteht, dass ein einmal begründeter Wohnsitz bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes weiterbesteht bzw. dass bei fehlendem oder nicht nachweisbarem Wohnsitz der Aufenthaltsort als Wohnsitz gilt (vgl. Art. 24 ZGB). Entsprechende fiktive Wohnsitze, welche im Zivilrecht eine für die Rechtsanwendung Probleme bietende Wohnsitzlosigkeit verhindern sollen, sind im Registerrecht nicht möglich, zumal dieses stets auf die effektiven tatsächlichen Verhältnisse abstellt, weshalb ein Hauptwohnsitz bzw. eine Niederlassung allenfalls auch fehlen kann.

In der Praxis wird sich für die solothurnischen Einwohnerkontrollen aufgrund der vorliegenden Revision daher relativ wenig ändern. Der Wegfall eines fiktiven Wohnsitzes im Sinne von Artikel 24 ZGB, welcher aufgrund des bisherigen Verweises auf das Zivilrecht noch gegeben war, ist der einzige markante Unterschied.

1.3 Gemeinsame Vorlage / Weiteres Vorgehen

Aufgrund des engen sachlichen Zusammenhanges zwischen der Abschaffung der Hinterlegungspflicht des Heimatscheins und dem Nachvollzug der Registerharmonisierungsgesetzgebung des Bundes rechtfertigt es sich, die beiden Themen in einer gemeinsamen Vorlage "Revision Melde- und Hinterlegungsrecht" zu behandeln.

Die nötigen Änderungen auf Gesetzesstufe (Gemeindegesezt und weitere Gesetze) sowie auf Stufe Kantonsratsverordnungen (Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register und Gebührentarif) werden mit der vorliegenden Vorlage vorgenommen. Zusätzlich werden wir anschliessend die nötigen Änderungen auf Verordnungsstufe (Vollzugsverordnung zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht und weitere Verordnungen) beschliessen und sämtliche Änderungen (Gesetzesstufe, Stufe Kantonsratsverordnungen sowie Verordnungsstufe) auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft setzen. Der Zeitpunkt der Inkraftsetzung wird davon abhängen, wie schnell sich die solothurnischen Einwohnerkontrollen faktisch an die Abrufschnittstelle für Infostar anschliessen können. Dies wiederum hängt vor allem davon ab, wie schnell die jeweiligen Softwareanbieter der Gemeinden die technischen Möglichkeiten für den Anschluss an die Abrufschnittstelle schaffen. Wir gehen derzeit von einem Inkraftsetzungszeitpunkt zwischen Mitte 2023 und Anfang 2024 aus.

2. Verhältnis zur Planung

Die vorliegenden Änderungen von Gesetzen sowie Kantonsratsverordnungen im Rahmen der Vorlage Revision Melde- und Hinterlegungsrecht sind weder im Legislaturplan 2021-2025 noch im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2022-2025 enthalten.

Mit der Zustimmung zu den vorliegenden Beschlussesentwürfen kann der erheblich erklärte Auftrag Christian Thalmann (FDP.Die Liberalen, Breitenbach): Abschaffung des Heimatscheines (A 0005/2020) als "erledigt" abgeschrieben werden.

3. Auswirkungen

Für den Kanton und die Gemeinden hat die Vorlage keine personellen Konsequenzen.

Für die Gemeinden hat die Vorlage keine relevanten finanziellen Konsequenzen. Für den Kanton ist mit weniger Gebührenerträgen aufgrund der reduzierten Ausstellung von Heimatscheinen durch die Zivilstandsämter zu rechnen. Diese Gebührenerträge belaufen sich derzeit auf jährlich rund 144'000 Franken.

Seitens des Kantons sind keine speziellen Vollzugsmassnahmen nötig. Seitens der Einwohnergemeinden werden sich als Vollzugsmassnahme sämtliche Einwohnerkontrollen an die Abrufschnittstelle für Infostar anschliessen müssen.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

4.1 Änderung von Gesetzen

4.1.1 Gemeindegesetz (GG)

§ 3 GG

Die Formulierung in Absatz 1 ist an die Begriffsdefinitionen gemäss Art. 3 RHG anzugleichen. Nach der neuen Formulierung sind lediglich noch die erforderlichen Dokumente (und nicht mehr wie bisher in jedem Fall die Ausweispapiere) zu hinterlegen. Da wir die in § 10 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht festgehaltene Hinterlegungspflicht für den Heimatschein aufheben werden, wird mit dem Inkrafttreten der vorliegenden Revision für die Begründung einer Niederlassung kein zu hinterlegendes Dokument mehr erforderlich sein. Jedoch wird für die Begründung eines Aufenthalts grundsätzlich weiterhin die Hinterlegung einer "Bescheinigung zum auswärtigen Aufenthalt" (Heimatausweis) erforderlich sein.

In Absatz 2 ist der Begriff "Wohnsitz" durch "Niederlassung" zu ersetzen.

Im Absatz 3 ist neu festzuhalten, dass die Meldepflicht auch bei Umzügen innerhalb der Gemeinde oder eines Gebäudes besteht. Dies ergibt sich heute bereits aus § 11 Absatz 1 RegV und soll nun zusätzlich noch im GG festgehalten werden, insbesondere damit klargestellt wird, dass Versäumnisse in diesem Zusammenhang auch unter die Strafbestimmung nach § 4 GG fallen.

Im Allgemeinen wird somit gemäss den neuen Begriffsdefinitionen der bisherige melderechtliche "Wohnsitz" neu zur melderechtlichen "Niederlassung". Soweit in der kantonalen Gesetzgebung noch weiterhin der Begriff (melderechtlicher) "Wohnsitz" verwendet wird, kommt diesem neu auch ohne eine explizite Änderung im Erlasstext die Bedeutung der (melderechtlichen) "Niederlassung" zu.

§ 4 GG

Bei diesem Paragraphen ist einerseits die Terminologie entsprechend derjenigen von § 3 GG anzupassen. Andererseits ist die Strafbestimmung um die "Ummeldung" zu ergänzen, welche Umzügen innerhalb der Gemeinde oder eines Gebäudes umfasst.

§ 5 GG

Neu wird in Absatz 1 für die Begrifflichkeiten Niederlassung und Aufenthalt einer Person auf die Registerharmonisierungsgesetzgebung verwiesen. Diese umfasst auf Bundesebene das RHG (insbesondere Artikel 3), den gestützt auf Artikel 4 RHG durch das Bundesamt für Statistik veröffentlichten amtlichen Katalog der Merkmale und die Registerharmonisierungsverordnung vom 21. November 2007 (RHV; SR 431.021). Auf kantonaler Ebene umfasst sie die RegV.

4.1.2 Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz)

§ 3 Bürgerrechtsgesetz

Die Änderung der Bezeichnung des Bundesgesetzes ist rein redaktioneller Natur.

§§ 11, 14, 18 und 28^{ter} Bürgerrechtsgesetz

In diesen Paragrafen ist der Begriff "Wohnsitz" durch den Begriff "Niederlassung" zu ersetzen.

4.1.3 Gesetz über die politischen Rechte (GpR)

§ 5 GpR

Da die Hinterlegungspflicht für den Heimatschein entfällt, ist in den Buchstaben a, b und d von Absatz 1 anstatt wie bisher auf die hinterlegten Schriften bzw. die reine Anmeldung bei Ortsbürgern oder Ortsbürgerinnen nach der neuen Terminologie neu auf die Anmeldung zur Niederlassung zu verweisen.

§ 10 GpR

Da die Hinterlegungspflicht für den Heimatschein entfällt, ist in Absatz 2 anstatt wie bisher auf den deponierten Heimatschein oder Heimatausweis (Bescheinigung zu auswärtigen Aufenthalt) nach der neuen Terminologie neu auf die Anmeldung zur Niederlassung oder zum Aufenthalt zu verweisen.

4.2 Änderung von Kantonsratsverordnungen

4.2.1 Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register (RegV)

§ 6 RegV

In Absatz 1 ist der Heimatschein als Grundlage der Erfassung der Schweizer Bürger und Bürgerinnen im Einwohnerregister zu streichen. Neu wird die einzige Grundlage Infostar sein, wobei beim Begriff "Zivilstandsregister" vorab als Präzisierung noch "schweizerische" zu ergänzen ist. In Absatz 2 hat die Mitteilung vom zuständigen Zivilstandsamt (mittels Heimatschein) zu entfallen. Neu ist aufgrund des Abrufverfahren auf Infostar direkt auf die in Infostar erfassten Personalien abzustellen.

4.2.2 Gebührentarif (GT)

§§ 123 und 126 GT

In diesen Paragrafen ist der Begriff "Wohnsitz" durch den Begriff "Niederlassung" zu ersetzen.

5. Rechtliches

5.1 Änderung von Gesetzen

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

5.2 Änderung von Kantonsratsverordnungen

Alle übrigen Gesetze, Staatsverträge, Konkordate sowie Kantonsratsbeschlüsse, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen, unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler KRB

Volkswirtschaftsdepartement (GK 5726)
Amt für Gemeinden (6; gro, ste, bae, flu, nae)
Departemente (4)
Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)
Amtsblatt (Referendum) / GS/BGS (1)
Parlamentdienste