



**Motion von Alois Gössi und Hubert Schuler
betreffend Abschaffung eines alten Zopfs: des Heimatscheins
(Vorlage Nr. 2756.1 - 15463)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 28. November 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Alois Gössi, Baar, und Hubert Schuler, Hünenberg, haben am 8. Juni 2017 eine Motion betreffend Abschaffung eines alten Zopfs: des Heimatscheins (Vorlage Nr. 2756.1 - 15463) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Motion am 29. Juni 2017 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und Antrag, den wir wie folgt begründen:

1. Zu den Begriffen Heimatschein und Heimatausweis

Der Motionstext erweckt den Anschein, dass der Heimatschein und der Heimatausweis identisch sind. Die nachfolgenden Ausführungen dienen der Klarstellung, dass es sich bei Heimatschein und Heimatausweis um zwei unterschiedliche Dokumente mit verschiedenen Funktionen handelt.

1.1 Heimatschein

Der Heimatschein ist ein Zivilstandsdokument, dessen Form gemäss Art. 6 Abs. 1 der Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV; SR 211.112.2) das Eidgenössische Amt für Zivilstandswesen (EAZW) festlegt. Er wird vom Zivilstandsamt des Heimatortes ausgestellt und gibt Auskunft über das Bürgerrecht und den Personenstand der Inhaberin bzw. des Inhabers. Damit dient der Heimatschein der Einwohnerkontrolle des Wohnortes als Grundlage für die Führung des Einwohnerregisters. Im Kanton Zug regelt § 57a Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt; BGS 171.1), dass bei der Niederlassung in einer Zuger Einwohnergemeinde ein Heimatschein hinterlegt werden muss. Es muss allerdings nicht bei jedem Umzug ein neuer Heimatschein vom Zivilstandsamt bezogen werden, sondern nur dann, wenn seit dem letzten Bezug eine Änderung des Personenstands eingetreten ist. Ansonsten wird der bisherige Heimatschein den betroffenen Personen bei einem Umzug von der Einwohnerkontrolle des alten Wohnorts für die Neuanmeldung am neuen Wohnort ausgehändigt oder direkt an den neuen Wohnort versandt.

Die im Heimatschein enthaltenen Daten werden von den Zivilstandsämtern im elektronischen Personenstandsregister Infostar erfasst. Diese zentrale Datenbank mit gesamtschweizerischer Vernetzung der Zivilstandsämter wurde im Jahr 2003 eingeführt und löste das alte Familienregister ab. Gegenwärtig fehlt es aber an einer bundesrechtlichen Grundlage, welche den Einwohnerkontrollen den Zugriff auf die in Infostar erfassten Daten ermöglichen würde. Das EAZW hält in Ziff. 1 der Weisung EAZW Nr. 03-04-01 vom 15. April 2003 über den Heimatschein fest, dass die Zivilstandsämter erst dann auf das Dokument Heimatschein verzichten können, wenn

die massgebenden Daten auf Infostar erfasst sind und die Datenbekanntgabe an die Einwohnerkontrollen auf zeitgemässere Weise stattfinden kann.¹

1.2 Heimatausweis

Der Heimatausweis ist – im Gegensatz zum Heimatschein – kein Zivilstandsdokument, sondern eine Wohnsitzbestätigung im weiteren Sinne. Grundlage für die Ausstellung des Heimatausweises sind gemäss § 57e^{bis} Abs. 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Zug die Daten im Einwohnerregister. Der Heimatausweis wird von der Einwohnerkontrolle des jeweiligen Wohnortes ausgestellt und wird benötigt, um eine Nebenniederlassung (Wochenaufenthalt) anzumelden. Dies ist beispielsweise der Fall bei Studierenden mit Wohnsitz im Kanton Zug, die sich zu Studienzwecken unter der Woche in einem anderen Kanton aufhalten. Diese müssen bei der Einwohnerkontrolle ihrer Wohnsitzgemeinde im Kanton Zug einen Heimatausweis beantragen, um sich an der Nebenniederlassung als Wochenaufenthalterin resp. Wochenaufenthalter anmelden zu können.

2. Laufende Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches

Auf Bundesebene läuft momentan die Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches «Beurkundung des Personenstands und Grundbuch» (Geschäft 14.034).² Die Vorlage setzt sich aus den zwei Teilbereichen «Beurkundung des Personenstands» und «Grundbuch» zusammen. Der Teilbereich Beurkundung des Personenstands beabsichtigt u.a., den Einwohnerkontrollen im Abrufverfahren den Zugriff auf das elektronische Personenstandsregister Infostar zu gewährleisten. Diese Abrufmöglichkeit würde im Ergebnis dazu führen, dass die Einwohnerkontrollen nicht mehr auf den Heimatschein angewiesen wären, da die entsprechenden Daten zu Bürgerrecht und Personenstand fortan direkt von Infostar bezogen werden könnten.

Die Motionäre machen geltend, dass die Abschaffung des Heimatscheins im Zuge dieser Revision durch den National- und Ständerat oppositionslos beschlossen worden sei. Die Frage, ob der Heimatschein als solches beibehalten werden soll, ist allerdings nicht Gegenstand der laufenden Revision. In der zugehörigen Botschaft wird zwar erwähnt, dass man durch die vorgeschlagene Zugriffsberechtigung auf dem Weg zur Abschaffung des Heimatscheins in grossen Schritten weiterkäme, nicht aber, dass der Heimatschein bereits anlässlich dieser Revision abgeschafft werden soll (vgl. Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 16. April 2014, BBI 3551, 3562). Daher kann nicht gesagt werden, dass National- und Ständerat eine Abschaffung des Heimatscheins bereits beschlossen haben.

Die Gesamtvorlage Beurkundung des Personenstands und Grundbuch wurde von National- und Ständerat behandelt. Die Einführung der Zugriffsmöglichkeit auf das elektronische Zivilstandsregister Infostar für die Einwohnerkontrollen war dabei unumstritten. Die beiden Räte konnten sich darüber hinaus im gesamten Teilbereich Beurkundung des Personenstands einigen. Im anderen Teilbereich der Revision konnte hingegen noch keine Einigkeit zwischen National- und Ständerat erzielt werden. Spezifische Fragen im Teilbereich Grundbuch erwiesen sich als umstritten und daher hat der Nationalrat die Gesamtvorlage am 31. Mai 2017 an die Rechtskommission des Nationalrats zurückgewiesen (Vgl. Amtl. Bull NR 2017 841 f.). Diese hat gemäss

¹ Die Weisung ist abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-97/20030415-d.pdf>; letzter Besuch am 22. November 2017.

² Direktlink zum Geschäft: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20140034>; letzter Besuch am 22. November 2017.

Medienmitteilung vom 23. Oktober 2017 über diese Fragen entschieden, aber gleichzeitig ein Kommissionspostulat (Geschäft 17.3968) verabschiedet, mit dem der Bundesrat beauftragt wurde, noch innerhalb der laufenden Legislatur weitere Abklärungen in diesem Bereich vorzunehmen. Aus diesem Grund kann die Revision des Zivilgesetzbuches «Beurkundung des Personenstands und Grundbuch» zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht in Kraft treten. Folglich ist auch noch nicht klar, ob, wann und in welchem Umfang die Einwohnerkontrollen Zugriff auf Infostar erhalten werden.

3. Beurteilung Hauptbegehren (Abschaffung des Heimatscheins)

Gegenstand von Motionen können gemäss § 43 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1) Verfassungs-, Gesetzes- und Beschlussentwürfe in einer kantonalen Angelegenheit sein. Um überhaupt motionsfähig zu sein, muss ein Begehren demgemäss in die Regelungskompetenz des Kantons Zug fallen.

In § 57a Abs. 3 des Gemeindegesetzes des Kantons Zug wird festgelegt, dass der Heimatschein bei der Niederlassung bei der Einwohnergemeinde hinterlegt werden muss. Der Bestand des Heimatscheins als solches ist jedoch nicht im kantonalen Recht, sondern bundesrechtlich geregelt. Als bundesrechtliches Zivilstandsdokument fällt der Heimatschein in die Kompetenz des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen (Art. 6 Abs. 1 ZStV). Dieses übt gemäss Art. 84 Abs. 1 ZStV die Oberaufsicht über das schweizerische Zivilstandswesen aus und sorgt für eine einheitliche Umsetzung des Bundesrechts. Zu diesem Zweck erlässt es Weisungen über die Beurkundung des Personenstandes (Art. 84 Abs. 3 Bst. a ZStV). Nach Ziff. 1 Weisung EAZW Nr. 03-04-01 vom 15. April 2003 sind die kantonalen Zivilstandsämter bundesrechtlich dazu verpflichtet, Heimatscheine auszustellen. Über eine Abschaffung des Heimatscheins kann daher gar nicht auf Kantonsebene entschieden werden, da die entsprechende kantonale Regelungskompetenz fehlt. Mithin liegt keine kantonale Angelegenheit im Sinne von § 43 Abs. 1 GO KR vor und das Hauptbegehren ist somit nicht motionsfähig.

Darüber hinaus wäre eine Abschaffung des Heimatscheins im Kanton Zug auch aus weiteren Gründen nicht vertretbar. In den meisten anderen Kantonen muss der Heimatschein nach deren geltendem Recht bei der Niederlassung vorgewiesen werden (vgl. nachfolgende Ausführungen zu den Regelungen in den anderen Kantonen unter Ziff. 4). Personen mit Heimatort im Kanton Zug sind darauf angewiesen, von ihrem Zivilstandsamt im Kanton Zug einen Heimatschein beantragen zu können, um sich in diesen Kantonen niederlassen zu können.

Gleiches gilt für den Heimatausweis: um sich als Wochenaufenthalterin resp. Wochenaufenthalter registrieren zu können, muss bei der Einwohnerkontrolle der Nebenniederlassung in den meisten Kantonen ein Heimatausweis vorgewiesen werden (so z.B. in den Nachbarkantonen Zürich, Schwyz, Aargau und Luzern). Personen mit Wohnsitz im Kanton Zug, welche einen Wochenaufenthalt in einem dieser Kantone begründen wollen, sind darauf angewiesen, bei der Einwohnerkontrolle ihres Wohnsitzes im Kanton Zug einen Heimatausweis beantragen zu können. Auch die Abschaffung des Heimatausweises ist daher zum jetzigen Zeitpunkt weder sinnvoll noch wünschenswert.

4. Zum Eventualantrag: Aufhebung der Hinterlegungspflicht des Heimatscheins

Vorab ist nochmals zu betonen, dass die angesprochene Revision des Zivilgesetzbuches keine Abschaffung des Heimatscheins vorsieht (vgl. Ziff. 2). Ob und wann eine solche Abschaffung gegebenenfalls stattfinden wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar. Das Eventualbegehren bezweckt eine Anpassung des Gemeindegesetzes, welches in § 57a Abs. 3 die Hinterlegung des Heimatscheins bei der Niederlassung vorsieht.

In den anderen Kantonen existieren unterschiedliche Regelungen bezüglich Hinterlegungspflicht des Heimatscheins:

- In den Kantonen Schwyz, Luzern, Glarus, Aargau, St. Gallen, Uri, Nidwalden, Obwalden, Solothurn, Bern, Graubünden, Thurgau, Neuenburg, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden muss der Heimatschein analog zu der Zuger Regelung bei der Einwohnergemeinde des Wohnortes hinterlegt werden.
- Im Kanton Zürich muss der Heimatschein bei der Registrierung vorgewiesen werden. Ob der Heimatschein auch hinterlegt werden muss, können die Gemeinden selber entscheiden.
- In den Kantonen Schaffhausen, Freiburg, Wallis und Jura muss entweder ein Heimatschein oder ein anderes gleichwertiges Zivilstandsdokument hinterlegt werden.
- In den Kantonen Basel-Land, Basel-Stadt, Waadt und Genf muss ein Heimatschein oder ein anderes gleichwertiges Zivilstandsdokument vorgewiesen werden. Es besteht keine Hinterlegungspflicht des Heimatscheins.

Es ist dem Regierungsrat ein Anliegen, die An- und Abmeldung bei den Zuger Einwohnerkontrollen so effizient und kundenfreundlich wie möglich zu gestalten. Aus diesem Grund hat sich Zug als einer der ersten Kantone dem neuen elektronischen Dienst «eUmzugCH» angeschlossen, der bis Ende 2019 schweizweit umgesetzt werden soll (priorisiertes Vorhaben der E-Government Strategie Schweiz: A1.12 - Elektronische Meldung und Abwicklung Adressänderung, Wegzug, Zuzug). Der neue Service macht es seit 2017 möglich, die An- und Abmeldung bei allen Zuger Einwohnergemeinden per Internet vorzunehmen. Auch bei der Anmeldung per Internet muss der Heimatschein den Einwohnerkontrollen momentan noch persönlich oder per Post zugestellt werden. Auf den Heimatschein wird im Anmeldeprozess erst dann verzichtet werden können, wenn die von den Eidgenössischen Räten vorgesehene Zugriffsmöglichkeit auf Infostar für die Einwohnerkontrollen in Kraft tritt. Die beabsichtigte Abrufmöglichkeit für die Einwohnerkontrollen ist der nächste Schritt zur optimalen elektronischen Abwicklung des Umzugsprozesses und wird vom Regierungsrat ausdrücklich begrüsst. Sobald das Zivilgesetzbuch diesen Zugriff gewährleistet, kann die Hinterlegungspflicht des Heimatscheins im Kanton Zug aufgehoben werden.

Um den optimalen Ablauf dieser Anpassung zu gewährleisten, ist es allerdings von zentraler Bedeutung, dass die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen geklärt sind, bevor die kantonale Gesetzgebung angepasst wird. Bei einer verfrühten Revision des Gemeindegesetzes bestände das Risiko, dass die entsprechenden Bestimmungen gleich nochmals angepasst werden müssten, sobald die Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches «Beurkundung des Personenstands und Grundbuch» in Kraft tritt. Insbesondere werden wohl auch noch mehrere Anpassungen des Bundesrechts auf Verordnungsstufe notwendig sein, um den Zugriff der Einwohnerkontrollen auf Infostar zu regeln (so z.B. eine Anpassung der Zivilstandsverordnung). Es wäre zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu verantworten, eine mit erheblichem Aufwand verbundene Gesetzesrevision einzuleiten, ohne überhaupt die Vorgaben des übergeordneten Bundesrechts zu kennen. Sinnvollerweise ist das Gemeindegesetz erst dann anzupassen, wenn die Revision

des Zivilgesetzbuches abgeschlossen ist. Für diese zeitlich begrenzte Übergangphase rechtfertigt es sich, die Hinterlegungspflicht des Heimatscheins im Sinne der Rechtssicherheit als bewährtes Bindeglied zwischen Einwohnerkontrolle und Zivilstandsamt beizubehalten. Damit kann auch dem Anliegen der Motionäre entsprochen werden, welche die zeitliche Abstimmung der gewünschten Gesetzesänderung mit der Revision des Zivilgesetzbuches fordern.

Durch den erwähnten Online-Dienst «eUmzugCH» und die geplante elektronische Abrufmöglichkeit der Personenstandsdaten für die Einwohnerkontrollen wird es künftig sehr wahrscheinlich möglich sein, sich bei den Zuger Einwohnerkontrollen anzumelden, ohne einen Heimatschein hinterlegen zu müssen. Da die dazu notwendigen Änderungen des Zivilgesetzbuches noch nicht in Kraft getreten sind, macht es jedoch keinen Sinn, bereits jetzt mit einer Anpassung der kantonalen Gesetzgebung zu beginnen. Aus diesem Grund ist auch das Eventualbegehren als nicht erheblich zu erklären.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen die Motion von Alois Gössi und Hubert Schuler betreffend Abschaffung eines alten Zopfs: des Heimatscheins (Vorlage Nr. 2756.1 - 15463) nicht erheblich zu erklären und abzuschreiben.

Zug, 28. November 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart