

Evaluation der Machbarkeit des Eintrags des Merkmals «Elterliche Sorge» ins kommunale und kantonale Einwohner- register

Schlussbericht

Im Auftrag des Bundesamtes für Justiz
Fachbereich Zivilrecht und Zivilprozessrecht

Tabea Kaderli, Caroline Heusser, Severin Bischof und Patrik Gajta Büro BASS in Zusammenarbeit mit
Marcel Pfahrer BFH.

Mit Unterstützung von Emilienne Kobelt.

Bern, Januar 2024

Impressum

Leitung des Projekts beim BJ

Nicole Hitz, Fachbereich Zivilrecht und Zivilprozessrecht

Kontakt

Nicole Hitz, nicole.hitzquenon@bj.admin.ch
Bundesrain 20
3003 Bern

Zitiervorschlag

Kaderli, T., Pfaher, M., Heusser, C., Bischof, S., Gajta, P.
(2024). Evaluation der Machbarkeit des Eintrags des Merkmals
«Elterliche Sorge» ins kommunale und kantonale Einwohnerregister [Im Auftrag des Bundesamtes für Justiz] Bern: Büro BASS.

Der vorliegende Text gibt die Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder. Diese muss nicht notwendigerweise mit derjenigen der Auftraggeberin übereinstimmen.

Dank

Wir bedanken uns herzlich bei den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für ihre Zeit und die ausführlichen Informationen, sowie den Teilnehmenden der Diskussionsrunden für ihre wertvollen Beiträge.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Zusammenfassung	V
Résumé	VIII
I. Ausgangslage	1
1 Einleitung und Fragestellungen	1
2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlagen	3
2.1 Kantonsbefragung	3
2.2 Gespräche mit Software-Anbietern	3
2.3 Diskussionsrunden mit Vertreterinnen und Vertretern der Einwohnerdienste	4
3 Merkmal «elterliche Sorge» im Einwohnerregister	5
3.1 Involvierte Akteure und relevante Prozesse	6
3.1.1 Eintragung und Mutation der Information	8
3.1.2 Übermittlung der Information	9
3.1.3 Abfrage der Information	10
3.1.4 Überblick Handlungspflichten Einwohnerdienste	10
3.2 Grundlegende Voraussetzungen	11
3.2.1 Gesetzliche Grundlagen	11
3.2.2 Datenschutz	12
3.2.3 Technische Voraussetzungen	12
II. Bestandesaufnahme	14
4 Situation in den Kantonen und Gemeinden	14
4.1 Überblick	14
4.2 Resultate zu den einzelnen Prozessen	16
4.2.1 Eintragung und Mutation der Information	17
4.2.2 Übermittlung der Information	21
4.2.3 Abfrage der Information	22
4.3 Erfahrungen der Kantone mit der bisherigen Führung des Merkmals «elterliche Sorge»	22
4.4 Einschätzung der Kantone zu einer künftigen Einführung des Merkmals	23
4.5 Erfahrungen der Einwohnerdienste	24
4.5.1 Rolle der Einwohnerdienste	24
4.5.2 Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Registereintrag	25
4.5.3 Umgang mit Unstimmigkeiten und bestehenden Daten	25
5 Technische Situation	27

Abkürzungsverzeichnis

5.1	eCH-Standards	27
5.2	Übersicht Software-Systeme	28
5.2.1	Software für kommunale Einwohnerdienste	28
5.2.2	Software für kantonale Einwohnerdatenplattformen	29
5.3	Aktuelle Situation	29
5.3.1	Eintragung und Mutation der Information	29
5.3.2	Übermittlung der Information	29
5.3.3	Abfrage der Information	30
6	Fazit Bestandesaufnahme	31
III. Umsetzungsvarianten		33
7	Umsetzungsvarianten	33
7.1	Variante 1	35
7.1.1	Eintragung und Mutation der Information	35
7.1.2	Übermittlung und Abfrage der Information	36
7.1.3	Bereinigung, Löschung und Umgang mit bestehenden Daten	36
7.2	Variante 2	38
7.2.1	Eintragung und Mutation der Information	38
7.2.2	Übermittlung und Abfrage der Information	39
7.2.3	Bereinigung, Löschung und Umgang mit bestehenden Daten	39
7.3	Variante 3	39
7.3.1	Eintragung und Mutation der Information	39
7.3.2	Übermittlung und Abfrage der Information	40
7.3.3	Bereinigung, Löschung und Umgang mit bestehenden Daten	40
7.4	Auswirkungen der Umsetzungsvarianten	40
7.5	Ausbauschritt: Elektronische Schnittstelle zwischen kantonalen Einwohnerdatenplattformen	40
8	Fazit Umsetzungsvarianten	42
IV. Kosten und Zeithorizont		43
9	Kostenschätzung	43
9.1	Kosten bei den Einwohnerdiensten	43
9.1.1	Vorgehen	43
9.1.2	Resultate	44
9.2	Kosten bei den mitteilungspflichtigen Behörden	47
9.3	Kosten Ausbauschritt elektronische Schnittstelle	48
10	Zeithorizont	49
10.1	Variante 1	49
10.2	Variante 2	49
10.3	Variante 3	50
10.4	Zeithorizont Ausbauschritt Schnittstelle	50

11	Fazit Kosten und Zeithorizont	51
	V. Beurteilung Machbarkeit und Fazit	52
12	Beurteilung Machbarkeit	52
12.1	Technische Machbarkeit	52
12.2	Finanzielle Machbarkeit	52
12.3	Zeitlicher Horizont	53
12.4	Machbarkeit insgesamt	54
13	Fazit	55
	Literaturverzeichnis	57
	Anhang	59
A-1	Übersicht Gesprächspartner/innen & Diskussionsrunden	59
A-2	Situation in den Kantonen und Gemeinden	60
A-3	Kostenschätzung Einwohnerdienste	60

Abkürzungsverzeichnis

BJ	Bundesamt für Justiz
BFS	Bundesamt für Statistik
ED	Einwohnerdienste
ES	Elterliche Sorge
E-VERA	Elektronische vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer
EWK-SW	Einwohnerkontrollsoftware
EWK	Einwohnerkontrolle
EWR	Einwohnerregister
GES	Gemeinsame elterliche Sorge
Infostar	Elektronisches Personenstandsregister
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
RHG	Registerharmonisierungsgesetz (Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister) vom 23. Juni 2006 (Stand am 1. Januar 2022) (SR 431.02)
RHV	Registerharmonisierungsverordnung vom 21. November 2007 (Stand am 1. Januar 2022) (SR 431.021)
sedex	secure data exchange, Plattform für sicheren, asynchronen Datenaustausch zwischen Organisationseinheiten, vom BFS zur Verfügung gestellt.
SW	Software
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZStV	Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (Stand am 1. September 2023) (SR 211.112.2)

Zusammenfassung

Ausgangslage und Vorgehen

Das Parlament hat mit der Motion 21.3981 den Bundesrat beauftragt, die **Machbarkeit des Eintrags des Merkmals «elterliche Sorge» in die Einwohnerregister** zu untersuchen. Zurzeit liegt die Information zur elterlichen Sorge nicht überall in zuverlässiger und geeigneter Form vor und Behörden, welche diese Information benötigen, müssen aufwändige Abklärungen treffen.

Im Bericht zur Beantwortung des Postulats Fluri 16.3317 hatte der Bundesrat bereits Handlungsbedarf festgestellt, und verschiedene Lösungen geprüft. Der Eintrag in die Einwohnerregister wurde als beste Lösung eingeschätzt – unter anderem, weil ein solcher Eintrag in einigen Kantonen bereits umgesetzt ist. Mit der schweizweiten Einführung eines Registereintrages soll erreicht werden, dass die Information über die elterliche Sorge in der ganzen Schweiz in die Einwohnerregister eingetragen und bei Änderung aktualisiert wird, so dass immer die aktuellste Information im Einwohnerregister enthalten ist. Zudem sollen Behörden, die diese Information brauchen, sie auch erhalten, bzw. abfragen können.

Für die Prüfung der Machbarkeit des Registereintrags wurden in einem ersten Schritt die Grundlagen betreffend die involvierten Akteure, die rechtlichen sowie die technischen Voraussetzungen erstellt, anschliessend mit einer Bestandesaufnahme der aktuelle Stand bzgl. der Führung des Merkmals «elterliche Sorge» in den Kantonen erhoben und festgehalten, inwieweit die technischen Voraussetzungen bereits vorhanden sind. Basierend auf der Bestandesaufnahme wurden drei Umsetzungsvarianten erarbeitet sowie die voraussichtlichen Kosten des Registereintrags des Merkmals «elterliche Sorge» in den Einwohnerregister geschätzt. Schliesslich wurde gestützt darauf die Machbarkeit dieser Lösung beurteilt.

Datengrundlagen

Datengrundlagen bilden zwei Erhebungen – eine bei den Kantonen und eine bei Anbietern von Software-Lösungen für Einwohnerregister. Mittels der Kantonsbefragung wurde eine Übersicht zur bestehenden Situation in den Kantonen gewonnen. Die Gespräche mit Software-Anbietern erlaubten die Beurteilung der Machbarkeit in technischer Hinsicht.

In Diskussionsrunden mit den ausführenden Behörden auf Gemeindeebene, den Einwohnerdiensten, wurden schliesslich Einschätzungen zu einer möglichen Umsetzung und den daraus resultierenden Kosten erfasst.

Bestandesaufnahme

Das Merkmal «elterliche Sorge» wird aktuell in 18 Kantonen in den Einwohnerregistern geführt. Das Vorgehen ist dabei aber nicht einheitlich und das Merkmal wird auch nicht in allen Fällen systematisch geführt.

Die **technischen Voraussetzungen** zur Führung des Merkmals «elterliche Sorge» sind in den Software-Systemen der Einwohnerdienste grundsätzlich gegeben. Diese beinhalten die Nutzung von eCH-Standards, den standardisiert elektronischen Austausch der Daten mit den kantonalen Einwohnerdatenplattformen und mit anderen Einwohnerregistern sowie die Verarbeitung von standardisiert elektronischen Meldungen. Nicht überall ist die Eintragung im Software-System aber aktuell tatsächlich bereits möglich.

11 Kantone haben eine kantonale **gesetzliche Grundlage** zur Führung der elterlichen Sorge in den Einwohnerregistern geschaffen und 7 Kantone verfügen über gesetzliche **Mitteilungspflichten** für Zivilstandsämter, KESB und/oder Zivilgerichte betreffend die elterliche Sorge. Keine Mitteilungspflicht und auch kein diesbezüglicher Informationsfluss besteht bei kantonalen Migrationsbehörden, auch wenn im Rahmen der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen die elterliche Sorge abgeklärt wird.

Die **Übermittlung der Information bei Umzügen** wird bereits heute vorgenommen und ist im Rahmen der bestehenden technischen Standards des Datenaustausches zwischen Einwohnerdiensten problemlos möglich. Die Daten werden ebenfalls von den Einwohnerregistern an die kantonalen Einwohnerdatenplattformen übermittelt. Letztere erlauben oft auch Abfragen der Information über die elterliche Sorge durch berechtigte Stellen innerhalb des Kantons. Allerdings wurden von Seiten der Kantone sowie der

Zusammenfassung

Einwohnerdienste aufgrund der uneinheitlichen Handhabung und fehlenden Mitteilungen bzgl. Änderungen der Information über die elterliche Sorge Qualitätsbedenken geäussert.

Aus Sicht der Kantone und Einwohnerdienste als zentral für die Führung des Merkmals angesehen wird, dass eine einheitliche gesetzliche Grundlage für die Führung des Merkmals besteht, die Zuständigkeiten klar sind und eine konsequente Nachführung gewährleistet wird. Hinsichtlich der Zuständigkeiten soll klar sein, dass die Einwohnerdienste als «Informationsdreh scheiben» agieren. Um die korrekte Eintragung der Information und Nachführung gewährleisten zu können, werden Mitteilungspflichten der Behörden, welche für die Information über die elterliche Sorge verantwortlich sind, benötigt.

Die Kantone äussern sich gegenüber einer einheitlichen bundesrechtlichen Regelung mehrheitlich positiv.

Umsetzungsvarianten

Basierend auf der Bestandesaufnahme werden drei **Umsetzungsvarianten** vorgeschlagen. Diese unterscheiden sich in Bezug auf die Mitteilungspflichten und dem Vorgehen bei Neuzuziehenden aus dem Ausland. Gleich geregelt werden in allen drei Varianten die gesetzliche Grundlage zur Führung des Merkmals im Registerharmonisierungsgesetz, die Definition des Merkmals, die Anpassung des eCH-Standards und die Regelung der Zuständigkeiten. Ebenfalls einheitlich für alle Varianten ist der Vorschlag bezüglich Zugriffsberechtigungen, Bereinigung und Löschung des Eintrages sowie Umgang mit bestehenden Daten.

Gemäss **Variante 1** sind die Zivilstandsämter, Gerichte, KESB und kantonalen Migrationsbehörden mitteilungspflichtig. Die Mitteilungen an die Einwohnerdienste sollen standardisiert elektronisch (mit eCH-Standard) erfolgen. Auf diese Art kann die Verarbeitung der Mitteilungen bei den Einwohnerdiensten automatisiert erfolgen, wie bei der Bearbeitung von Meldungen bzgl. Zivilstandsereignissen. Mit der Mitteilungspflicht der kantonalen Migrationsbehörden soll die von dieser Behörde abgeklärte Information über die elterliche Sorge auch für den Registereintrag verwendet werden können.

Variante 2 sieht für dieselben Behörden eine Mitteilungspflicht vor. Anders als in Variante 1 soll die Art der Mitteilung aber nicht vorgeschrieben werden – aktuell werden noch viele Mitteilungen auf Papier oder via E-Mail gemacht.

Variante 3 kommt dem aktuellen Status Quo in Kantonen mit den weitestgehenden Regelungen

zur Führung der elterlichen Sorge in den Einwohnerregistern am nächsten und sieht Mitteilungspflichten für Zivilstandsämter, Gerichte und KESB vor, nicht aber für kantonale Migrationsbehörden. Die Art der Mitteilung soll nicht vorgeschrieben werden.

Für eine interkantonale Abfrage der Information wird die **Implementierung einer elektronischen Schnittstelle** zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen **als möglicher Ausbauschritt** – unabhängig von den Umsetzungsvarianten – betrachtet.

Kosten und Zeithorizont

Für alle drei Umsetzungsvarianten werden Investitionskosten und laufende Kosten bei den Einwohnerdiensten geschätzt. Dabei wird für die Berechnung zwischen Kantonen, in denen das Merkmal bereits geführt wird und solchen, wo das Merkmal nicht geführt wird, unterschieden. Die Kosten für mitteilungspflichtige Behörden werden diskutiert.

Die vorgenommene Kostenschätzung kommt zum Schluss, dass die **Investitionskosten bei den Einwohnerdiensten** grösstenteils als Personalaufwand bei der Einführung anfallen (rund 2.77 Mio. CHF). Grund dafür ist, dass die grundlegenden technischen Voraussetzungen zur Führung des Merkmals «elterliche Sorge» bereits vorhanden sind.

Die zu erwartenden **laufenden Kosten für die Führung des Merkmals bei den Einwohnerdiensten insgesamt** sind auch aufgrund der geringen Fallzahl grundsätzlich vergleichsweise tief, variieren jedoch deutlich je nach gewählter Variante (Variante 1: 580'000 CHF pro Jahr, Variante 2: 830'000 CHF pro Jahr, Variante 3: 1.05 Mio. CHF pro Jahr).

Die Investitionskosten wie auch die laufenden Kosten, welche **auf einzelne Kantone** mit der Einführung eines Registereintrags zukommen können, variieren sehr stark je nach Grössenordnung der Kantone.

Die Investitionskosten **für die mitteilungspflichtigen Behörden** unterscheiden sich deutlich nach Variante. Für die standardisiert elektronischen Mitteilungen in Variante 1 müssen je nach Behörde die technischen Voraussetzungen erst geschaffen werden, während bei Variante 2 und 3 lediglich Schulungsaufwand für die Einführung der Mitteilungspflicht nötig ist.

Bis das Merkmal «elterliche Sorge» einheitlich geführt werden kann wird für Variante 1 ein **Zeithorizont** von rund vier bis fünf Jahren geschätzt. In Variante 2 und 3 ist der Zeithorizont mit drei bis vier Jahren etwas kürzer.

Beurteilung Machbarkeit und Fazit

Die technische, finanzielle und zeitliche Machbarkeit wird für die drei Umsetzungsvarianten bestätigt. Mit allen drei Varianten können die Ziele des Registereintrags mehrheitlich erreicht werden.

Im Hinblick auf die Qualität der Daten und die Effizienz der Prozesse beurteilen wir Variante 1 als die beste Lösung. Standardisiert elektronische Mitteilungen reduzieren die Fehlerwahrscheinlichkeit und tragen somit zu einer besseren Qualität bei. Einmal implementiert, ist die standardisiert elektronische Übermittlung effizienter. Die Gewährleistung des Datenschutzes kann standardmässig über die Benutzung des eCH-Standards umgesetzt werden: Es wird nur erfasst, was erfasst werden muss und die Daten werden verschlüsselt übermittelt. Bestehende funktionierende Abläufe, wie die Abklärungen durch kantonale Migrationsämter werden genutzt, und dadurch Doppelspurigkeiten vermieden. Die

Qualität dieser Information ist dadurch auch höher als bei der Verwendung von Selbstdeklarationen der Eltern.

Die laufenden Kosten bei den Einwohnerdiensten sind mit standardisiert elektronischen Mitteilungen deutlich tiefer, allerdings bedeutet diese Variante erhebliche Investitionskosten bei den mitteilungspflichtigen Behörden. Zum jetzigen Zeitpunkt eine elektronische Mitteilung festzuschreiben bedeutet nichtsdestotrotz, die Gelegenheit für ein zukunftsgerichtetes Projekt zu nutzen.

Den Ausbauschnitt der Schnittstelle zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen schlagen wir vor vorerst zurückzustellen und in einem breiteren Kontext zu analysieren. Die Möglichkeit der Abfrage der elterlichen Sorge sollte vielmehr im Rahmen eines umfassenden Projekts betreffend Informationsaustausch zwischen den Kantonen geprüft und umgesetzt werden.

Résumé

Situation initiale et approche

Avec la motion 21.3981, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de réaliser **une étude de faisabilité de l'inscription du caractère « autorité parentale » dans les registres des habitants**. Actuellement, l'information sur l'exercice de l'autorité parentale n'est pas disponible partout sous une forme fiable et appropriée et les administrations qui ont besoin de cette information doivent procéder à des clarifications laborieuses.

Dans son rapport en exécution du postulat 16.3317 Fluri, le Conseil fédéral avait déjà constaté la nécessité d'agir et examiné différentes solutions. L'inscription dans les registres des habitants a été jugée comme la meilleure option, notamment parce que ces données sont déjà saisies dans certains cantons. Avec l'introduction au niveau national d'une inscription au registre, les informations sur l'exercice de l'autorité parentale seraient inscrites dans les registres des habitants dans l'ensemble de la Suisse et actualisées en cas de modification, de sorte que les registres des habitants contiendraient toujours des informations à jour. De plus, les administrations qui ont besoin de ces informations pourraient aisément les obtenir ou les consulter.

Pour examiner la faisabilité de l'inscription au registre, les bases concernant les acteurs impliqués ainsi que les conditions juridiques et techniques ont été définies dans un premier temps. Puis un état des lieux de la gestion du caractère « autorité parentale » dans les cantons a été dressé et a permis de déterminer la disponibilité des conditions techniques. Sur la base de l'état des lieux, trois variantes de mise en œuvre ont été élaborées et une estimation des coûts de l'inscription du caractère de l'autorité parentale dans le registre des habitants a été réalisée. Finalement, la faisabilité de cette solution a été évaluée sur cette base.

Bases de données

Les bases de données sont constituées de deux enquêtes, l'une auprès des cantons et l'autre auprès des fournisseurs de solutions logicielles pour les registres des habitants. L'enquête auprès des cantons a permis d'obtenir une vue d'ensemble de la situation actuelle dans les cantons. Les discussions avec les fournisseurs de logiciels ont permis d'évaluer la faisabilité d'un point de vue technique.

Enfin, des groupes de discussion avec les services des habitants – les autorités exécutives au niveau communal – ont permis de recueillir des évaluations sur une éventuelle mise en œuvre et une estimation des coûts qui en résulteraient.

État des lieux

Le caractère de l'autorité parentale est actuellement inscrit dans les registres des habitants de 18 cantons. Toutefois, la procédure n'est pas uniforme et le caractère n'est pas non plus enregistré systématiquement dans tous les cas.

Les systèmes logiciels des services des habitants remplissent en principe les **conditions techniques** pour la gestion du caractère « autorité parentale ». Ces conditions incluent l'utilisation des normes eCH, l'échange électronique standardisé des données avec les plateformes cantonales de données des habitants et avec d'autres registres des habitants, ainsi que le traitement des annonces électroniques standardisées. Cependant, la saisie dans le système logiciel n'est actuellement pas encore possible partout.

11 cantons ont créé une **base légale cantonale** pour la saisie de l'information concernant l'autorité parentale dans les registres des habitants et 7 cantons connaissent une **obligation légale de communiquer** les informations relatives à l'autorité parentale pour les offices de l'état civil, les APEA et/ou les tribunaux civils. Les autorités cantonales de migration ne sont pas soumises à une obligation de communication et ne sont pas intégrées dans les flux de communication à ce sujet, bien que l'autorité parentale soit examinée dans le cadre de l'octroi d'autorisations de séjour.

La **transmission des informations en cas de déménagement** est déjà assurée aujourd'hui et ne pose aucun problème du point de vue des normes techniques existantes pour l'échange de données entre les services des habitants. Les données sont également transmises par les registres

Résumé

des habitants aux plateformes cantonales de données sur les habitants. Ces dernières permettent souvent aussi aux services cantonaux autorisés de consulter les informations relatives à l'autorité parentale. En raison du manque d'uniformité des pratiques et de l'absence de communication sur les modifications apportées à l'information relative à l'autorité parentale, les cantons et les services des habitants ont toutefois exprimé des doutes quant à la qualité de cette information.

Les cantons et les services des habitants estiment qu'une base légale uniforme, une définition claire des compétences et une actualisation rigoureuse des données sont essentielles pour la gestion du caractère « autorité parentale ». En ce qui concerne les compétences, il doit être clair que les services des habitants agissent en tant que « plaques tournantes de l'information ». Afin de pouvoir garantir la saisie correcte des informations et leur mise à jour, il est nécessaire d'introduire des obligations de communication pour les administrations responsables de l'information sur l'autorité parentale.

Les cantons se prononcent majoritairement en faveur d'une réglementation fédérale uniforme.

Variantes de mise en œuvre

Sur la base de l'état des lieux, trois **variantes de mise en œuvre** sont proposées. Celles-ci présentent des divergences en ce qui concerne les obligations de communication et la procédure à suivre pour les nouveaux arrivants en provenance de l'étranger. La base légale pour la gestion de l'inscription concernant l'autorité parentale dans la loi sur l'harmonisation des registres, la définition du caractère, l'adaptation de la norme eCH et la réglementation des compétences sont en revanche réglées de manière identique dans les trois variantes. La proposition concernant les droits d'accès, la mise à jour et la suppression de l'inscription ainsi que le traitement des données existantes est également commune à toutes les variantes.

Selon la **variante 1**, les offices de l'état civil, les tribunaux, les APEA et les autorités cantonales de migration sont tenus de communiquer les données. Les communications aux services des habitants doivent être effectuées de manière électronique standardisée (selon la norme eCH). Le traitement des communications peut ainsi être automatisé au sein des services des habitants, comme cela est le cas pour les communications relatives aux événements d'état civil. Avec l'obligation de communication des autorités cantonales de migration, les informations sur l'autorité parentale

clarifiées par cette autorité doivent également pouvoir être utilisées pour l'inscription au registre.

La **variante 2** prévoit une obligation de communication pour ces mêmes autorités. Contrairement à la variante 1, le mode de communication ne doit pas être imposé – actuellement, de nombreuses communications sont encore effectuées sur papier ou par e-mail.

La **variante 3** est celle qui se rapproche le plus du statu quo dans les cantons ayant les réglementations les plus étendues en matière de gestion de l'information relative à l'autorité parentale dans les registres des habitants. Elle prévoit des obligations de communication pour les offices de l'état civil, les tribunaux et les APEA, mais pas pour les autorités cantonales de migration. Le type de communication ne doit pas être imposé.

Pour une consultation intercantonale de l'information, la **mise en place d'une interface électronique** entre les plateformes cantonales de données des habitants **est considérée comme une étape d'extension possible** – indépendamment des variantes de mise en œuvre.

Coûts et horizon temporel

Pour les trois variantes de mise en œuvre, les coûts d'investissement et les frais courants qui seraient générés auprès des services des habitants ont été estimés. Pour le calcul, une distinction a été faite entre les cantons dans lesquels l'information concernant l'autorité parentale est déjà enregistrée et ceux dans lesquels elle ne l'est pas. Les coûts pour les administrations soumises à l'obligation de communiquer ont été discutés.

Sur la base de l'estimation des coûts effectuée, on parvient à la conclusion que les **coûts d'investissement auprès des services des habitants** sont en grande partie des charges de personnel survenant lors de l'introduction (au total environ 2,77 millions de francs). En effet, les conditions techniques de base pour la gestion du caractère de l'autorité parentale existent déjà.

Les **frais courants attendus pour la gestion de ce caractère par l'ensemble des services des habitants** sont en principe relativement modestes, notamment en raison du faible nombre de cas, mais varient nettement selon la variante choisie (variante 1 : CHF 580'000 par an, variante 2 : CHF 830'000 par an, variante 3 : 1,05 million de francs par an).

Les coûts d'investissement ainsi que les frais courants qui **peuvent incomber à certains cantons** avec l'introduction d'une inscription au registre varient très fortement selon la taille du canton.

Les coûts d'investissement **pour les administrations soumises à l'obligation de communication** diffèrent sensiblement selon la variante choisie. Pour les communications électroniques standardisées de la variante 1, les conditions techniques doivent d'abord être créées selon l'administration concernée, tandis que pour les variantes 2 et 3, seules des mesures de formation en lien avec l'introduction de l'obligation de communiquer sont nécessaires.

Jusqu'à ce que le caractère de l'autorité parentale puisse être géré de manière uniforme, on estime pour la variante 1 un **horizon temporel** d'environ quatre à cinq ans. Avec les variantes 2 et 3, l'horizon temporel est un peu plus court, à savoir de trois ou quatre ans.

Évaluation de la faisabilité et conclusion

La faisabilité technique, financière et temporelle est confirmée pour les trois variantes de mise en œuvre. Les trois variantes permettent d'atteindre la plupart des objectifs de l'inscription au registre.

En ce qui concerne la qualité des données et l'efficacité des processus, nous estimons que la variante 1 est la meilleure solution. Les messages électroniques standardisés réduisent la probabilité d'erreurs et contribuent ainsi à une meilleure qualité. Une fois mise en œuvre, la transmission électronique standardisée est plus efficace. La

garantie de la protection des données peut être mise en œuvre de manière standardisée par l'utilisation de la norme eCH : seuls les éléments qui doivent être saisis sont enregistrés et les données sont transmises sous forme cryptée. Les processus existants et qui fonctionnent, comme les clarifications effectuées par les offices cantonaux des migrations, sont utilisés, ce qui permet d'éviter les doublons. En outre, la qualité de cette information est donc également meilleure qu'avec l'utilisation des autodéclarations des parents.

Les frais courants des services des habitants sont nettement inférieurs avec des communications électroniques standardisées, mais cette variante implique des coûts d'investissement considérables pour les administrations soumises à l'obligation de communiquer. Néanmoins, en prévoyant une communication électronique à ce stade, nous saisissons l'opportunité de mettre en place un projet tourné vers l'avenir.

Nous proposons de reporter l'étape d'extension de l'interface entre les plateformes cantonales de données des habitants et de l'analyser dans un contexte plus large. La possibilité de consulter l'information concernant l'autorité parentale devrait plutôt être examinée et mise en œuvre dans le cadre d'un projet global portant sur l'échange d'informations entre les cantons.

I. Ausgangslage

1 Einleitung und Fragestellungen

Seit dem 1. Juli 2014 ist die gemeinsame elterliche Sorge der Regelfall, auch nach einer Scheidung und für unverheiratete Eltern. Die elterliche Sorge soll nur dann einem Elternteil allein übertragen werden, wenn dies für das Kindeswohl angezeigt ist. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge treffen die Eltern wichtige Entscheidungen für das Kind gemeinsam. Dazu gehören Fragen der Einschulung, Entscheidungen über medizinische Eingriffe oder Umzüge. Dritte, wie bspw. Passbehörden und die Schule, sind darauf angewiesen, zu wissen, wer sorgeberechtigt ist. Falls dies unklar ist oder ein Elternteil behauptet, die alleinige elterliche Sorge zu haben, gibt es aktuell keine einfache Möglichkeit, dies zu prüfen. Dokumente, wie bspw. ein Gerichtsurteil, sind möglicherweise nicht mehr aktuell. Die Behörden können somit ohne grossen Aufwand zu betreiben nicht zweifelsfrei feststellen, wie der aktuelle Stand ist. Es gibt Kantone, welche die Information in den Einwohnerregistern führen, die Umsetzung ist diesbezüglich aber nicht einheitlich.

Der Bundesratsbericht in Erfüllung des Postulats Fluri 16.3317 (in der Folge kurz: Postulatsbericht) hat den Handlungsbedarf eruiert und verschiedene Lösungsvorschläge ausgearbeitet, wie sichergestellt werden könnte, dass eine aktuelle Information über die elterliche Sorge vorliegt. Die **Eintragung der elterlichen Sorge in die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister (EWR)** wurde als beste Lösung erachtet. Das Parlament hat den Bundesrat mit der Motion «21.3981 WBK-N Eintragung des Sorgerechts in die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister» beauftragt, die Machbarkeit dieser Lösung vertieft abzuklären.

Die vorliegende Studie untersucht die technischen und strukturellen Voraussetzungen sowie die voraussichtlichen Kosten einer Eintragung der elterlichen Sorge in die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister und beurteilt schliesslich die Machbarkeit dieser Lösung. Die Abklärung wurde schweizweit durchgeführt, damit geklärt werden konnte, ob die Eintragung der elterlichen Sorge in die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister möglich ist.

Drei Ziele sollen mit der Eintragung der Information in die kommunalen und kantonalen Register erfüllt werden:

- I. Die Regelung bzgl. elterliche Sorge wird in der Schweiz einheitlich in die Einwohnerregister eingetragen.
- II. Die Informationen werden bei Änderungen bspw. aufgrund von Scheidungen nachgeführt, so dass immer die aktuellste Information im Einwohnerregister enthalten ist. Dafür sind die Einwohnerdienste darauf angewiesen, dass sie bei Änderungen eine Mitteilung von der zuständigen Stelle erhalten.
- III. Zuletzt sollen Behörden, die diese Information für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben brauchen, Zugang dazu erhalten.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Justiz (BJ) Fragestellungen erarbeitet, welche im Rahmen dieser Studie beantwortet werden sollen. Zu Beginn wird die **Ausgangslage** dargelegt. Dazu wird in Kapitel 2 auf das methodische Vorgehen sowie die verwendeten Datengrundlagen eingegangen. In Kapitel 3 wird die Eintragung der elterlichen Sorge in die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister konzeptualisiert: Welche Akteure spielen eine Rolle, welche Prozesse sind relevant und welche Voraussetzungen müssen bestehen, um die Information im Register führen zu können. Nachdem damit die Grundlagen gelegt und die Begrifflichkeiten geklärt sind, werden in der **Bestandesaufnahme** (Kapitel 4, 5 und 6) folgende Fragen behandelt:

■ **Eintragung und Mutation (d.h. Nachführung) des Merkmals «elterliche Sorge» im Einwohnerregister:** Wie ist die aktuelle Situation bezüglich des Merkmals «elterliche Sorge» in den Gemeinden und Kantonen? Wer führt das Merkmal und wie genau? Gibt es eine gesetzliche Grundlage zur Führung des Merkmals? Werden von den für die Information verantwortlichen Behörden Mitteilungen an die Einwohnerdienste gemacht?

■ **Übermittlung der Information:** Wie sieht der innerkantonale und interkantonale Informationsfluss bei Umzügen bzw. der Informationsfluss bei Zuzügen aus dem Ausland aus? Welche Hindernisse bestehen in Bezug auf den Informationsfluss auf den verschiedenen Ebenen?

■ **Abfrage der Information:** Wie ist die Datenabfrage organisiert, wo kann die Information abgefragt werden und wer ist berechtigt, die Information abzufragen?

Danach werden basierend auf der Information aus der Bestandesaufnahme – insbesondere der Erfahrungen aus den Kantonen – drei **Umsetzungsvarianten** erarbeitet und besprochen (Kapitel 7 und 8). Damit kann die Frage nach der künftigen Organisation der Eintragung und Mutation des Merkmals, der Datenübermittlung und der Datenabfrage unter Berücksichtigung der bestehenden kantonalen Praxis beantwortet werden. Die Organisation einer allfälligen interkantonalen Abfrage der Information wird separat beleuchtet.

Welche Kosten für die Einwohnerdienste anfallen würden wird in Kapitel 9 mittels einer **Kostenschätzung** für die drei Umsetzungsvarianten ermittelt. Der Fokus liegt dabei auf den Kosten, welche für die Einwohnerdienste anfallen. Dabei ist zu differenzieren zwischen Kantonen, in welchen das Merkmal «elterliche Sorge» bereits in den Einwohnerregistern geführt wird und solchen, die das Merkmal noch nicht führen. Allfällige Kosten bei anderen Behörden werden diskutiert. Danach folgt eine Kostenschätzung für die separat betrachtete interkantonale Abfrage. In Kapitel 10 wird die Frage nach dem **Zeithorizont**, in welchem der Registereintrag implementiert werden könnte, diskutiert und beantwortet. Kapitel 11 fasst die Resultate zu Kosten und Zeithorizont zusammen.

Basierend auf allen erhobenen Daten, der Kostenschätzung sowie der Einordnung der zeitlichen Dimension wird schliesslich eine **Beurteilung der Machbarkeit** des Registereintrags «elterliche Sorge» vorgenommen und ein **Fazit** wird gezogen (Kapitel 12 und 13).

2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlagen

Für die Konzeptualisierung des Lösungsansatzes der Eintragung der elterlichen Sorge in die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister wurden in der ersten Projektphase acht Gespräche geführt: Mit Einwohnerdiensten in zwei Kantonen, mit Vertreter/innen des Verbandes schweizerischer Einwohnerdienste (VSED), des schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV) sowie des schweizerischen Städteverbandes (SSV), mit einem Vorstandsmitglied der GERES-Community und mit den Verantwortlichen der elektronischen Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern (E-VERA). Die Gespräche dienten dazu, einen Überblick zu den Voraussetzungen und Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Registereintrag zu erhalten und ermöglichten damit die zweckmässige Erarbeitung der weiteren Erhebungsinstrumente. Eine Übersicht über die geführten Gespräche findet sich in Tabelle 14 im Anhang A-1.

Die zweite Projektphase umfasste die schweizweite Erhebung der benötigten Informationen. Ziel der Erhebungen war zum einen die Bestandsaufnahme in den Kantonen, zum anderen sollten aus Sicht der Software-Anbieter die Daten zur technischen Machbarkeit und Umsetzung erhoben werden. Mit den ersten Informationen aus den Erhebungen wurde eine Umsetzungsmöglichkeit erarbeitet, die in zwei Diskussionsrunden mit den ausführenden Behörden auf Gemeindeebene, den Einwohnerdiensten, besprochen wurde.

Das Vorgehen bei den beiden Erhebungen, Kantonsbefragung und Gespräche mit Software-Anbietern, sowie bei den Diskussionsrunden wird nachfolgend erläutert.

2.1 Kantonsbefragung

Um die Informationen aus den Kantonen zu erheben, wurde eine Online-Befragung der Kantone durchgeführt. Als Vertretung der Kantone wurden Fachpersonen der kantonalen Verwaltung zur Befragung eingeladen, die für die kantonale Einwohnerdatenplattform oder die Fachstelle/Abteilung Register/Meldewesen des Kantons zuständig sind. Dabei bestand die Möglichkeit, die Befragung weiterzuleiten, falls es andere Personen gab, die besser geeignet waren. Bei Bedarf sollten Absprachen mit anderen involvierten Stellen gemacht werden.

Die Feldphase der Kantonsbefragung dauerte vom 23. Mai 2023 bis am 30. Juni 2023, wobei auf Anfrage auch weitere Verlängerungen der Feldzeit (bis 18.07.2023) erfolgten. Der Fragebogen war in drei Sprachen verfügbar (d, f, i). 23 der 26 Kantone haben an der Befragung teilgenommen (keine Teilnahme von FR, GL und JU). Bei den 3 Kantonen ohne Teilnahme konnten im Nachgang noch einzelne Informationen erhoben werden (Information zur Führung des Merkmals, Angaben zur gesetzlichen Grundlage im Kanton und Haltung gegenüber der Führung des Merkmals in den Einwohnerregistern).

2.2 Gespräche mit Software-Anbietern

Um abzuklären, inwieweit die aktuell in den Gemeinden verwendeten spezialisierten Software-Systeme (kurz EWK-SW) die nötigen technischen Voraussetzungen erfüllen, um die Führung der Informationen zur elterlichen Sorge in den Einwohnerregistern zu ermöglichen, wurden Gespräche mit Software-Anbietern geführt. Dabei standen folgende Aspekte im Zentrum:

- Datenstrukturen und Funktionalitäten zur Erfassung und Speicherung der Informationen in der Datenbank.
- Anzeige- und Bearbeitungsfunktionalitäten im Benutzer-Interface der EWK-SW.
- Einbindung der Informationen in den standardisiert elektronischen Austausch mit den kantonalen Einwohnerdatenplattformen sowie mit anderen Einwohnergemeinden (Zu- und Wegzug, e-Umzug).

- Verarbeitung von standardisiert elektronischen Mitteilungen bezüglich Änderungen der elterlichen Sorge.

Basierend auf ersten Vorabklärungen (Internet-Recherche und Kontakte per E-Mail) wurde die Abklärung der technischen Situation mittels strukturierter Gesprächen, E-Mail-Befragungen, weiteren Internet-Recherchen, Studium von Factsheets und anderen Produktinformationen sowie durch ein direktes Gespräch mit einer Anwenderin einer EWK-SW gezielt ergänzt.

Eine Übersicht über die kontaktierten Anbieter findet sich in Tabelle 15 im Anhang A-1.

2.3 Diskussionsrunden mit Vertreterinnen und Vertretern der Einwohnerdienste

Zusätzlich zur Befragung der Kantone und den Gesprächen mit den SW-Anbietern wurden zwei Diskussionsrunden mit Vertreterinnen und Vertretern von Einwohnerdiensten geführt (Deutsch/Französisch). Das Ziel der Diskussionsrunden war es, im Hinblick auf die Umsetzung bei den Einwohnerdiensten die beste Lösung für den Registereintrag zu erarbeiten und allfällige Hindernisse zu identifizieren. Dazu wurden qualitative Informationen zu allfälligen Problemen und Vereinfachungsmöglichkeiten erhoben (Erfahrungen der ED), Umsetzungsmöglichkeit(en) für eine einheitliche Regelung diskutiert und der Aufwand des Registereintrags für die Einwohnerdienste validiert.

Insgesamt haben in den beiden Diskussionsrunden 19 Personen aus 15 Gemeinden in 10 Kantonen teilgenommen (siehe Tabelle 19 im Anhang für eine Übersicht der teilnehmenden Einwohnerdienste). Es waren sowohl Einwohnerdienste mit und ohne Führung des Merkmals «elterliche Sorge» vertreten. Es gelang nicht in gleichem Masse, kleine und grosse Gemeinden als Teilnehmende zu gewinnen. Kleinere Gemeinden wurden ebenfalls eingeladen, haben allerdings aus Ressourcengründen häufiger abgesagt. Möglicherweise ist das Thema für kleinere Gemeinde auch weniger relevant. Für die Abdeckung der italienischen Schweiz fand ein Austausch mit dem Verband der Tessiner Einwohnerkontrollen statt (Associazione Ticinese Funzionari Controllo Abitanti, ATFCA).

3 Merkmal «elterliche Sorge» im Einwohnerregister

In diesem Kapitel erfolgt die Konzeptualisierung des Lösungsansatzes der Eintragung der elterlichen Sorge in die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister. Dazu wird zuerst der Begriff der «elterliche Sorge» definiert. Die entsprechende Definition ist im untenstehenden Textkasten festgehalten. Danach wird in einem ersten Unterkapitel aufgezeigt, welche Akteure im Zusammenhang mit dem Eintrag des Merkmals «elterliche Sorge» in die Einwohnerregister eine Rolle spielen bzw. eine Rolle spielen können und welche Prozesse relevant sind. Der Lösungsvorschlag aus dem Postulatsbericht gibt dabei erste Eckwerte vor und wird mit Erkenntnissen und Informationen aus Gesprächen mit verschiedenen betroffenen Akteuren ergänzt. Darauf basierend werden im zweiten Unterkapitel Voraussetzungen für die Führung des Merkmals im Einwohnerregister aufgezeigt.

Elterliche Sorge

Die elterliche Sorge (Art. 296 ff. ZGB) umfasst u.a. das **Recht und die Pflicht der Eltern, wichtige Entscheidungen in Bezug auf die Entwicklung und die Erziehung ihrer minderjährigen Kinder zu treffen**. Wer die elterliche Sorge innehat, entscheidet unter anderem über die Einschulung und über medizinische Eingriffe. Zur elterlichen Sorge gehört auch das Recht, den Aufenthaltsort des Kindes zu bestimmen bzw. mit dem Kind an einen anderen Ort zu ziehen.

Verheiratete Eltern sind von Gesetzes wegen ab der Geburt ihres Kindes gemeinsam Inhaber der elterlichen Sorge. Seit dem 1. Juli 2014 ist die gemeinsame elterliche Sorge die Regel auch für geschiedene Eltern. Unverheiratete Eltern müssen eine gemeinsame Erklärung abgeben. Diese kann zusammen mit der Anerkennungserklärung des Vaters auch vor der Geburt beim Zivilstandsamt eingereicht werden. Eine spätere Erklärung ist an die Kindesschutzbehörde (KESB) am Wohnsitz des Kindes zu richten. Liegt keine Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge vor, hat die Mutter die alleinige elterliche Sorge.

Die Zuteilung der elterlichen Sorge bei der Geburt ist nicht unabänderbar. Wenn sich zum Beispiel ein unverheirateter Elternteil weigert, die Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge abzugeben, so kann der andere die KESB am Wohnsitz des Kindes anrufen. Diese wird die gemeinsame elterliche Sorge verfügen, sofern nicht zur Wahrung des Kindeswohls an der alleinigen elterlichen Sorge der Mutter festzuhalten oder die alleinige elterliche Sorge dem Vater zu übertragen ist. Bei unverheirateten Eltern kann die KESB jederzeit die Zuteilung der elterlichen Sorge neu regeln – auf Begehren eines Elternteils, des Kindes oder von Amtes wegen –, wenn dies wegen wesentlicher Änderung der Verhältnisse zur Wahrung des Kindeswohls nötig ist. Sind die Eltern verheiratet, kann das Gericht in einem Scheidungs- oder Eheschutzverfahren einem Elternteil die alleinige elterliche Sorge übertragen, wenn dies zur Wahrung des Kindeswohls nötig ist. Auf Begehren eines Elternteils, des Kindes oder der Kindesschutzbehörde kann das Gericht die Zuteilung der elterlichen Sorge nach der Scheidung neu regeln, wenn dies wegen wesentlicher Veränderung der Verhältnisse zum Wohl des Kindes geboten ist. Schliesslich wird die elterliche Sorge ausnahmsweise einem oder beiden Eltern von Amtes wegen entzogen, wenn die Voraussetzungen von Art. 311 ZGB erfüllt sind. In sehr seltenen Fällen kann die KESB die elterliche Sorge auch mit Einverständnis der Eltern entziehen (Art. 312 ZGB).

Die wichtigsten Ereignisse, mit denen eine Begründung oder Änderung der elterlichen Sorge einhergeht sind Geburten, Erklärungen über die gemeinsame elterliche Sorge, Trennung und Scheidung der Eltern.

3.1 Involvierte Akteure und relevante Prozesse

Verschiedene Ebenen müssen im Zusammenhang mit dem Registereintrag der Information über die elterliche Sorge betrachtet werden. Zum einen sind Akteure aus kommunaler, kantonaler und Bundesebene involviert, zum anderen gibt es die unterschiedlichen Prozesse der Eintragung und Mutation der Information im Register, der Übermittlung sowie der Abfrage der Information, die berücksichtigt werden müssen. Die Einwohnerdienste stellen als registerführende Behörde eine Art Informationsdrehscheibe dar und sie sind auch diejenigen, welche das Merkmal «elterliche Sorge» im Einwohnerregister führen würden bzw. bereits führen, d.h. die Information ins Register eintragen und Mutationen vornehmen. Die Behörden, die über Änderungen des Merkmals «elterliche Sorge» entscheiden, befinden sich meist nicht auf kommunaler Ebene (bspw. KESB, Gerichte), siehe dazu die Ausführungen im Textkasten.

Wer ist verantwortlich für die Information über die elterliche Sorge?

In Bezug auf die Information über die «elterliche Sorge» können verschiedene Behörden für die Informationen verantwortlich sein und somit Änderungen der Zuteilung der elterlichen Sorge vornehmen bzw. eine Zuteilung der elterlichen Sorge feststellen.

Zivilstandsämter: Zivilstandsämter können Erklärungen über die gemeinsame elterliche Sorge entgegennehmen. Sie teilen die zusammen mit der Kindeserkennung abgegebene Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge sowie die Vereinbarung über die Anrechnung von Erziehungsgutschriften der KESB mit (Art. 50 Abs. 1 Bst. c^{bis} ZStV). Aus der Geburtenmeldung durch das Zivilstandsamt, zusammen mit der Information zum Zivilstand der Eltern, kann die Information über die elterliche Sorge abgeleitet werden.

KESB: KESB können ebenfalls Erklärungen über die gemeinsame elterliche Sorge entgegennehmen. Sie können zudem unter gewissen Voraussetzungen die Zuteilung der elterlichen Sorge ändern (siehe auch vorangehende Erläuterungen zur elterlichen Sorge).

Gerichte: Gerichte können ebenfalls eine Änderung der Zuteilung der elterlichen Sorge beschliessen (z.B. mittels Scheidungsurteil).

Kantonale Migrationsbehörden: Die kantonalen Migrationsbehörden nehmen im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen bei Neuzuziehenden aus dem Ausland Abklärungen zur elterlichen Sorge vor (bspw. Einreise von Elternteil mit Kind oder Familiennachzug, vgl. dazu Weisungen und Erläuterungen, I. Ausländerbereich des Staatssekretariats für Migration SEM, Stand 1. September 2023, Kapitel 6, ab S. 119).

Die Einwohnerdienste können Mitteilungen der genannten Stellen aufnehmen und die neuen Informationen ins Register eintragen, bzw. aufgrund der Mitteilung Mutationen vornehmen, das heisst die Information nachführen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Prozesse bei den Einwohnerdiensten (grüne Markierung) und bei weiteren Akteuren im Zusammenhang mit der Information über die elterliche Sorge. Neben den bereits im Postulatsbericht genannten Akteuren (Zivilstandsämter, KESB, Zivilgerichte) werden auch die Migrationsbehörden als weitere Akteure in Tabelle 1 aufgeführt. Wie im obigen Textkasten erwähnt, ist für sie die Information über die elterliche Sorge wichtig und sie nehmen deshalb Abklärungen diesbezüglich vor. Bei Berücksichtigung der bestehenden kantonalen Praxis sollen sie folglich auch miteinbezogen werden. Weiter werden die kantonalen Einwohnerdatenplattformen aufgeführt, da sie eine wichtige Rolle in Bezug auf die Abfrage der Information einnehmen. E-VERA, die elektronisch vernetzte Verwaltung von Auslandsschweizerinnen und -schweizern ist im Zusammenhang mit dem Weg- und Zuzug von Schweizer Staatsangehörigen ins Ausland respektive aus dem Ausland relevant. Während im Postulatsbericht die Zivilgerichte genannt werden, wird hier von Gerichten gesprochen, worunter die Zivilgerichte und falls zutreffend die zweite Instanz fallen. Mit der Berücksichtigung der zweiten Instanz soll sichergestellt werden, dass möglichst alle Fälle abgedeckt sind.

Tabelle 1: Matrix: Prozesse bei Einwohnerdiensten und weiterer Akteure im Zusammenhang mit der Information über die elterliche Sorge

Prozesse ED / Akteure	Einwohnerdienste (ED)	Zivilstandsämter	KESB, Gerichte (erst- sowie allenfalls zweitinstanzliche Zivilgerichte)	Migrationsbehörden	Kantonale Einwohnerdatenplattformen	E-VERA
Eintragung und Mutation der Information	Eintrag der Information ins Register vornehmen / Mutation der Information vornehmen	Mitteilungen an ED möglich bzgl.				
		Entgegennahme von Erklärungen über gemeinsame elterliche Sorge (GES)*	Entscheidung über Änderung der Zuteilung der elterlichen Sorge oder Entgegennahme von Erklärungen über GES (nur KESB)	Abklärungen zur elterlichen Sorge im Rahmen der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen		
Übermittlung der Information	Übermittlung von ED an andere Gemeinden (Zu- und Wegzug), an die kantonale Datenplattform, an E-VERA				Empfang von übermittelten Informationen	Empfang von übermittelten Informationen
Abfrage der Information					Abfragen von kommunalen und kantonalen Behörden sowie ggf. anderen Stellen**	

Anmerkungen: ED: Einwohnerdienst, E-VERA: Elektronisch vernetzte Verwaltung von Auslandsschweizerinnen und -schweizern. KESB: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, GES: Gemeinsame elterliche Sorge.

* Die Zivilstandsämter sind im Zusammenhang mit der Information über die elterliche Sorge darüber hinaus relevant, da sie Zivilstandsereignisse beurkunden, aus denen die elterliche Sorge abgeleitet werden kann. Diese Information gelangt via Infostar an die ED, ** Behörden und andere Stellen, welche die Information im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages benötigen, kantonal vergebene Berechtigungen. Darstellung BASS

Gemäss dem Lösungsvorschlag des Postulatsberichts nehmen die Einwohnerdienste den Eintrag ins Register vor und übermitteln die Informationen bei Umzügen an andere Einwohnerdienste sowie an die kantonalen Einwohnerdatenplattform. Das heisst, sie führen das Merkmal analog zu den anderen Merkmalen im Einwohnerregister. Die kantonalen Einwohnerdatenplattformen enthalten die Informationen aller

Einwohnerregister eines Kantons.¹ Mit der Abfrage der Information, welche über die jeweilige kantonale Einwohnerdatenplattform läuft, haben die kommunalen Einwohnerdienste hingegen grundsätzlich nichts zu tun.² Die Zivilstandsämter, KESB, Gerichte (erst- sowie allenfalls zweitinstanzliche Zivilgerichte) und Migrationsbehörden sind jene Behörden, bei denen Entscheide über die Änderung der elterlichen Sorge getroffen werden (Gericht, KESB), die Erklärungen über die gemeinsame elterliche Sorge entgegengenommen werden (Zivilstandsamt/KESB) oder die eigene Abklärungen vornehmen, weil sie die Information selbst benötigen (kantonale Migrationsbehörde). Das heisst, sie sind für die Information verantwortlich (siehe Textkasten auf Seite 6) und können somit den Einwohnerdiensten Mitteilungen machen. Die kantonalen Einwohnerdatenplattformen enthalten die Informationen aus den Einwohnerregistern im Kanton, d.h. sie empfangen die von den Einwohnerdiensten übermittelten Informationen und erlauben Abfragen von kommunalen und kantonalen Behörden sowie ggf. anderen Stellen, soweit dies für die Ausübung deren gesetzlichen Aufgaben notwendig ist. Weg- und Zuzüge von Schweizer Staatsangehörigen ins respektive aus dem Ausland werden von den Einwohnerdiensten an E-VERA gemeldet (Konsularische Direktion 2021).

Im Folgenden wird vertieft auf die einzelnen Prozesse eingegangen und werden entsprechende Handlungspflichten der umsetzenden Behörde, den Einwohnerdiensten, formuliert. Aus den Handlungspflichten der Einwohnerdienste, resultieren wiederum Pflichten für die anderen involvierten Akteure. Die drei Ebenen Eintragung und Mutation der Information, Übermittlung der Information und Abfrage der Information werden separat betrachtet. Die erwähnten Mitteilungen, welche an die Einwohnerdienste gelangen, gehören aus der Logik des Registers zum Punkt «Eintragung und Mutation der Information», da sie die Datengrundlage für den Eintrag bzw. die Mutation bilden. Aus diesem Grund werden sie unter dem Punkt «Eintragung und Mutation der Information» diskutiert.

3.1.1 Eintragung und Mutation der Information

In Bezug auf den Prozess der **Eintragung der Information ins Register und Mutation im Register bei den Einwohnerdiensten** können vier Fälle (I-IV) unterschieden werden:

- I. Eintrag bei einer Geburt, abgeleitet aus Informationen aus der Geburtsmeldung des Zivilstandsamts.
- II. Mutation der Information über die elterliche Sorge, die ein in der Gemeinde wohnhaftes Kind betrifft, aufgrund einer Änderung der Zuteilung ebendieser. Diese Information kann von einem Zivilstandsamt, der KESB oder von einem Gericht (Zivil- und Obergericht) kommen.
- III. Eintrag bei Zuzug eines Elternteils mit Kindern aus einer anderen Gemeinde in der Schweiz
- IV. Eintrag bei Zuzug eines Elternteils mit Kindern aus dem Ausland

Beim ersten Fall können die Einwohnerdienste in zwei Situationen die Regelung der elterlichen Sorge aus den Informationen der Geburtenmeldung ableiten und gestützt darauf die Eintragung vornehmen: Erstens, wenn die Eltern verheiratet sind. Dann besteht von Gesetzes wegen die gemeinsame elterliche Sorge (vgl. Textkasten auf Seite 5). Zweitens, wenn die Mutter unverheiratet ist und keine Vaterschaftsanerkennung vorliegt. In dem Fall hat die Mutter die alleinige elterliche Sorge. Die Mutter hat ebenfalls die alleinige elterliche Sorge, wenn eine Vaterschaftsanerkennung, aber keine Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge vorliegt. Um feststellen zu können, dass keine Erklärung vorliegt, müssten die Einwohnerdienste generell über die Erklärungen betreffend die gemeinsame elterliche Sorge informiert werden. Das

¹ Unter einer kantonalen Einwohnerdatenplattform wird hier entweder ein Zusammenzug aller kommunalen Einwohnerregister oder ein zentrales Einwohnerregister verstanden, das die Daten aller Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton enthält und von wo die Einwohnerdaten dem BFS gemeldet werden.

² Eine Ausnahme ist bspw. wenn kommunale Behörden eine Abfrage direkt im jeweiligen kommunalen Einwohnerregister tätigen können.

heisst, der Informationsfluss bzgl. Erklärungen über die gemeinsame elterliche Sorge muss bestehen. Mit dem aktuellen Informationsfluss zu den Geburten³ kann die Eintragung der elterlichen Sorge ins Register nur in den zwei vorangehend genannten Situationen erfolgen.

Im zweiten Fall sind die Einwohnerdienste auf Mitteilungen von Zivilstandsämtern, der KESB oder von Gerichten angewiesen, um die Mutation (siehe Erläuterung im untenstehenden Textkasten) vorzunehmen.

Mutation

Unter Mutation wird die Änderung einer im Register enthaltenen Information verstanden, die von den Einwohnerdiensten vorgenommen wird. Damit wird die im Register vorhandene Information nachgeführt.

Da die Zivilstandsämter nach Art. 50 ZStV die Entgegennahme von Erklärungen über die gemeinsame elterliche bereits an die KESB melden, wäre auch denkbar, von einer Mitteilungspflicht der Zivilstandsämter abzusehen und den Informationsfluss via KESB zu organisieren. Mit dem Blick auf mögliche Fehlerquellen ist allerdings eine direkte Mitteilung von jenen Behörden, welche für die Information verantwortlich sind, zu bevorzugen. Wie in der Bestandesaufnahme in Kapitel 4 dargelegt wird, ist der Informationsfluss zwischen Zivilstandsämtern und Einwohnerdiensten bezüglich Erklärungen über die gemeinsame elterliche Sorge, bereits relativ gut etabliert, weshalb im vorliegenden Bericht die direkte Mitteilung von den Zivilstandsämtern weiterverfolgt wird.

Wenn ein Elternteil mit Kindern aus einer anderen Gemeinde in der Schweiz zuzieht (Fall III), basiert der Eintrag der Information auf dessen Übermittlung von der Wegzugsgemeinde. Diese wiederum hat die Information zuvor gemäss Fall I oder II eingetragen bzw. mutiert.

Die Information über die elterliche Sorge beim Zuzug von Personen aus dem Ausland (Fall IV) können die Einwohnerdienste auf drei Wegen erhalten: a) Mittels amtlicher, ausländischer Dokumente der Eltern, b) über eine Selbstdeklaration der Eltern oder c) mittels einer Mitteilung der kantonale Migrationsbehörden, welche für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen Abklärungen zur elterlichen Sorge vornehmen.

In allen Fällen ist die Eintragung in die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister vorgesehen, nicht aber die Aufnahme des Merkmals in ein anderes Register wie bspw. das elektronisches Personenstandsregister Infostar oder das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS. Das Versenden von Mitteilungen an die Einwohnerdienste kann von den Behörden, die für die Information verantwortlich sind, unabhängig davon vorgenommen werden, ob die Information in die genannten Register aufgenommen wird oder nicht. Eine Lösung, bei der die Information in ein bestehendes Register auf Bundesebene aufgenommen würde, wurde aufgrund der ungenügenden Abdeckung der Bevölkerung (Infostar, ZEMIS) oder komplizierter Informationsflüsse (UPI-Datenbank) nicht weiterverfolgt (siehe Postulatsbericht, Kapitel 5.5, S. 34ff).

3.1.2 Übermittlung der Information

Eine **Übermittlung der als obligatorisch definierten Informationen in den Einwohnerregistern** findet in drei Situationen statt.

Erstens zwischen den Gemeinden bei Umzügen (Zu- und Wegzug): Dieser Prozess ist etabliert und funktioniert in allen Kantonen und unabhängig davon, ob sich beide Gemeinden im selben Kanton befinden

³ Die Geburten werden direkt im elektronischen Personenstandsregister Infostar beurkundet, von wo automatisiert die Meldung an die Wohnsitzgemeinde der betroffenen Person(en) erfolgt.

oder nicht. Zweitens findet eine Informationsübermittlung von den Einwohnerregistern an E-VERA statt. Die Information über die elterliche Sorge könnte dabei ebenfalls übermittelt werden und bei den Meldungen gewisser Gemeinden ist dieses Merkmal aktuell schon enthalten.⁴ Allerdings findet der Austausch zwischen den Einwohnerdiensten und E-VERA nur unidirektional statt: Die Einwohnerdienste liefern Zu- und Wegzugsinformationen an E-VERA, aber E-VERA übermittelt keine Informationen an die Gemeinden. In E-VERA ist das Merkmal «elterliche Sorge» derzeit nicht vorhanden. Die Informationen zur elterlichen Sorge, die in den Meldungen zum Wegzug von den Einwohnerdiensten enthalten sind bzw. enthalten sein könnten, könnten zukünftig in E-VERA aufgenommen werden. Technisch würde dies nur eine kleine Anpassung bedeuten und an E-VERA gelangen auch öfters Fragen zur elterlichen Sorge, so beispielsweise, wenn es um die Ausstellung von Ausweisdokumenten von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern geht. Allerdings kann die Nachführung bei Auslandschweizerinnen und -schweizern anschliessend nicht gewährleistet werden, weshalb die Aufnahme keine klaren Zusatznutzen mit sich bringt. Diese Übermittlungsart wird deshalb in der vorliegenden Studie nicht weiterverfolgt. Eine Rückkehr von Auslandschweizer/innen wird grundsätzlich als Zuzug aus dem Ausland behandelt.

Drittens werden die Informationen in den Einwohnerregistern an eine kantonale Einwohnerdatenplattform übermittelt, welche die Angaben über die Einwohnerinnen und Einwohner eines Kantons enthält (vgl. Kapitel 4.1).⁵

3.1.3 Abfrage der Information

Die genannten kantonalen Einwohnerdatenplattformen umfassen alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons und erlauben berechtigten Behörden die **Abfrage** von für sie relevanten Informationen. Die Abfrage der Information über die elterliche Sorge soll demnach ebenfalls über die kantonalen Einwohnerdatenplattformen vorgenommen werden. Die Einwohnerdienste selbst sind nicht (mehr) involviert. Verschiedene Behörden im Kanton können dabei unterschiedliche Gruppen von Merkmalen abfragen – jeweils diejenigen, die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt werden. Zugriffskonzepte regeln die Abfragemöglichkeiten in den Kantonen. Eine Abfrage des Merkmals «elterliche Sorge» ist zurzeit nur innerkantonal möglich (vgl. dazu Kapitel 4.2.3). Für eine interkantonale Abfrage bräuchte es eine elektronische Schnittstelle zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen. Damit würde eine zur Abfrage berechtigte Behörde die Möglichkeit erhalten, Informationen zu in einem anderen Kanton wohnhaften Kind zu erhalten – vorausgesetzt, sie benötigen diese Information zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Eine elektronische Schnittstelle ist Teil des Lösungsvorschlags im Postulatsbericht und wird ebenfalls abgeklärt.

3.1.4 Überblick Handlungspflichten Einwohnerdienste

Aus den dargelegten Prozessen zur Führung des Merkmals elterliche Sorge lassen sich für die Einwohnerdiensten demnach die in **Tabelle 2** dargestellten **Handlungspflichten** ableiten.

Tabelle 2: Prozesse bei den Einwohnerdiensten & Handlungspflichten

Prozesse	Handlungspflichten der Einwohnerdienste
Eintragung und Mutation der Information	Eintragung der Information bei Geburt, abgeleitet aus Informationen zu Geburt und Zivilstand der Eltern Verarbeitung von Mitteilungen* zur elterlichen Sorge (Erklärungen gem. elterliche Sorge, Entscheide betr. Änderung der Zuteilung der elterlichen Sorge etc.), d.h. Eintragung oder Mutation der Information

⁴ Gemäss Aussagen im Gespräch mit den Verantwortlichen (Product Ownern) von E-VERA in der Konsularischen Direktion des eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten.

⁵ Diese Übermittlung entfällt, wenn es sich bei der kantonalen Einwohnerdatenplattform um ein zentral geführtes Register handelt.

	Eintragung der Information über die elterliche Sorge bei Neuzuzüger/innen aus anderer Gemeinde
	Eintragung der Information über die elterliche Sorge bei Neuzuzüger/innen aus Ausland
Übermittlung der Information	Übermittlung der ES im Rahmen aller als obligatorisch definierten Informationen an andere Gemeinde im Rahmen eines Umzugs (Zu- und Wegzug)
	Übermittlung aller als obligatorisch definierten Informationen an kantonale Datenplattform
	<i>Übermittlung aller als obligatorisch definierten Informationen an E-VERA. wird nicht weiterverfolgt</i>
Abfrage der Information	-

Anmerkung: *Mitteilungen von Zivilstandsämtern, KESB, Gerichten, Migrationsbehörden etc. Darstellung BASS

Damit die Einwohnerdienste ihre Handlungspflichten wahrnehmen können, sind sie auf Mitteilungen von den Behörden angewiesen, die für die Information verantwortlich sind.

3.2 Grundlegende Voraussetzungen

Für die Erfüllung der im vorangegangenen Kapitel definierten Handlungspflichten müssen bestimmte grundlegende Voraussetzungen gegeben sein. Es handelt sich dabei um notwendige gesetzliche Grundlagen, Anforderungen an den Datenschutz und technische Voraussetzungen. Diese werden im Folgenden ausgeführt.

3.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Auf Bundesebene besteht zurzeit keine rechtliche Verpflichtung zur Führung des Merkmals «elterliche Sorge» in den Einwohnerregistern. Einige Kantone haben in der kantonalen Gesetzgebung rechtliche Grundlagen zur Führung des Merkmals im Register geschaffen, wie in Kapitel 4 dargelegt wird.⁶

Da für die Nutzung der Information die Vollständigkeit, Aktualität und Korrektheit der Informationen zentral ist, braucht es eine gesetzliche Grundlage für die obligatorische Führung des Merkmals.⁷ Andererseits ist eine Regelung für die zwingende Mitteilung von den Behörden, die für die Information verantwortlich sind, an die zuständigen Einwohnerdienste notwendig. Eine solche besteht aktuell nicht und könnte wie im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 16.3317 Fluri vorgeschlagen, im Zivilgesetzbuch (ZGB) verankert werden.⁸ Da es kantonsübergreifende Fälle gibt, muss die Mitteilungspflicht auch dann greifen, wenn die zuständigen Einwohnerdienste in einem anderen Kanton sind. Zuständig meint dabei, dass es sich um den Einwohnerdienst des Wohnsitzes (zivilrechtlicher Wohnsitz) des Kindes handelt. In Kantonen, in denen die Information aktuell geführt wird, wird die Information beim Kind erfasst.

Wohnsitz des Kindes

Als Wohnsitz eines Kindes unter elterlicher Sorge gilt der Wohnsitz der Eltern oder, wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, der Wohnsitz des Elternteils, unter dessen Obhut das Kind steht; in den übrigen Fällen gilt sein Aufenthaltsort als Wohnsitz (Art. 25 Abs. 1 ZGB). Dieser

⁶ Registerharmonisierungsgesetz RHG und Registerharmonisierungsverordnung RHV

⁷ Dies ist auch so im Registerharmonisierungsgesetz (RHG) vorgeschrieben («Die Register müssen in Bezug auf den erfassten Personenkreis aktuell, richtig und vollständig sein.», Art. 5 RHG).

⁸ Da es sich um eine Mitteilungspflicht handelt, die primär zur Erfüllung der Registerführung notwendig ist, wäre auch eine Verankerung im RHG denkbar, analog zu den Mitteilungspflichten Privater im Zusammenhang mit dem Melderecht.

zivilrechtliche Wohnsitz entspricht in den meisten Fällen dem melderechtlichen Hauptwohnsitz (Niederlassungsgemeinde, Art 3 lit. b RHG).⁹

3.2.2 Datenschutz

Der Datenschutz muss bei der Übermittlung der Information und der Informationsabfrage des Merkmals zur elterlichen Sorge gewährleistet sein, da es sich dabei um Personendaten gemäss Datenschutzgesetz (DSG) handelt. Zusätzliche Informationen im Zusammenhang mit der elterlichen Sorge können zudem unter die Kategorie der besonders schützenswerten Daten fallen, wie bspw. Informationen zu den Gründen (Gerichtsurteil, Gesetzesartikel, Stichworte) eines Entzugs der elterlichen Sorge.¹⁰ Diese Informationen sollen nicht Teil der Mitteilungen sein, nicht im Register erfasst werden und entsprechend auch nicht übermittelt werden. Im Rahmen der Definierung des Eintrages und der Mitteilungspflichten ist darauf ein besonderes Augenmerk zu legen. Generell ist bei der Übermittlung der Informationen auf einen sicheren Datenaustausch zu achten (vgl. DSG Art. 6). Im Rahmen der Datenübermittlung bei Zu- und Wegzug, sowie von den Einwohnerdiensten an die kantonalen Einwohnerdatenplattformen wird bereits eine Plattform für sicheren Datenaustausch verwendet, bei den Mitteilungen von den für die Information über die elterliche Sorge verantwortlichen Behörden an die Einwohnerdienste müsste neu festgelegt werden, wie ein sicherer Datenaustausch garantiert werden kann.¹¹

3.2.3 Technische Voraussetzungen

Für die Eintragung der Information ins Register und die anschliessende Übermittlung zwischen Gemeinden im Rahmen von Umzügen oder an die kantonale Einwohnerdatenplattform wird ein Datenstandard benötigt, der die Struktur des Merkmals definiert. Damit wird eine einheitliche Eintragung der Information erreicht und sichergestellt, dass die Information übermittelt, empfangen und bearbeitet werden kann. Im Registerwesen wie auch in diversen anderen Bereichen werden dazu sogenannte eCH-Standards verwendet (siehe Textkasten).

eCH Standard

eCH-Standards sind Standards für die elektronische Zusammenarbeit zwischen Behörden, Unternehmen und Privaten. Die eCH-Standards definieren Inhalt, Format etc. von Daten sowie Prozesse, so dass der Datenaustausch reibungslos funktioniert und die Zusammenarbeit in einem durchgängigen Prozess erfolgen kann. Der Verein eCH – bestehend unter anderem aus Bund, allen Kantonen und verschiedenen Gemeinden – fördert, entwickelt und verabschiedet die Standards (siehe auch <https://www.ech.ch/de>).

Die Information über die elterliche Sorge kann aktuell bereits mit dem Merkmal «care», definiert im eCH-Standard 0021 (Personenzusatzdaten), erfasst werden. Einwohnerdienste in verschiedenen Kantonen verwenden dieses Merkmal zur Eintragung der Information über die elterliche Sorge (siehe Kapitel 4.2.1). Das Merkmal hat folgende Ausprägungen: 0 = Nicht abklärt / unbekannt; 1 = Elterliche

⁹ Für eine vergleichende Diskussion zu den Begriffen zivilrechtlicher und melderechtlicher Wohnsitz verweisen wir auf das «Rechtsgutachten zur Entwicklung und zum aktuellen Stand des Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz und damit zusammenhängenden Fragen», Seiten 54-58, von Prof. Dr. iur. Arnold Marti (Marti 2019).

Für die Einwohnerdienste ist der melderechtliche Wohnsitz relevant (Art. 3 Abs. a-c RHG, vgl. auch <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/register/personenregister/registerharmonisierung/meldeverhaeltnis.html>).

¹⁰ Im Datenschutzgesetz, das am 1. September 2023 in Kraft trat, sind in Art. 5, c verschiedene Arten von Daten als besonders schützenswert definiert, unter anderem «Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen» (DSG Art. 5, c).

¹¹ Bspw. per E-Mail, aber verschlüsselt.

Sorge (für Fälle nach alter gesetzlicher Regelung), 2 = Gemeinsame elterliche Sorge, 3 = Alleinige elterliche Sorge, 4 = Keine elterliche Sorge.¹²

Das Senden und Empfangen von Daten der Einwohnerregister im eCH-Standard wird über eine Plattform für Datenaustausch, sedex (siehe Textkasten), vorgenommen. Dies erlaubt eine sichere, verschlüsselte Übermittlung von Informationen.

sedex

sedex steht für secure data exchange und ist eine Plattform für sicheren, asynchronen Datenaustausch zwischen Organisationseinheiten. Das Bundesamt für Statistik BFS stellt die Plattform bereit und definiert die Nutzungsarten (siehe <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/register/personenregister/sedex.html>).

Während die Einwohnerdienste und die kantonalen Datendatenplattformen mit eCH-Standards arbeiten und Daten über sedex austauschen, verfügen nicht alle Behörden, welche im Rahmen eines Registereintrages des Merkmals «elterliche Sorge» neu von einer Mitteilungspflicht erfasst würden, über die nötige Infrastruktur (hauptsächlich Software) für einen standardisiert elektronischen Datenaustausch (siehe Textkasten).

Standardisiert elektronisch

Unter einer standardisiert elektronischen Mitteilung wird im Folgenden eine Mitteilung verstanden, die nach formalen und eindeutig definierten Regeln verfasst ist und auf Basis dieser Regeln elektronisch verarbeitet werden kann. Im Rahmen der eCH Standards wird hierfür das XML-Format verwendet. XML steht für Extensible Markup Language und ist eine sogenannte Auszeichnungssprache zur Darstellung hierarchisch strukturierter Daten im Format einer Textdatei. XML wird unter anderem für die Speicherung von Daten und für den plattformunabhängigen Datenaustausch im Internet eingesetzt und ist nicht nur von Menschen, sondern auch von Maschinen lesbar. Das heisst, Mitteilungen im XML-Format können von der entsprechenden Software automatisiert bearbeitet werden.

Neben diesen technischen Voraussetzungen für die Eintragung und Mutation der Information, die Übermittlung sowie die innerkantonalen Abfragen über die kantonale Einwohnerdatenplattform, ist für eine interkantonale Abfrage der Information über die elterliche Sorge zudem eine elektronische Schnittstelle zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen notwendig.

¹² Weiter ist im Dokument «eCH-0021 – Datenstandard Personenzusatzdaten» (Verein eCH 2023) festgehalten, dass der Code 1 «elterliche Sorge» nur für die Übermittlung von Fällen nach bisherigem Recht verwendet werden soll, bei welchen noch nicht zwischen alleiniger und gemeinsamer elterlicher Sorge unterschieden worden ist (S. 25). Bei Eltern/Kind-Beziehungen sei die Information «elterliche Sorge» immer zu liefern (ibid.). Zudem wird im Dokument auch aufgeführt, dass die Aktualität und Korrektheit der Angaben über die elterliche Sorge im Einwohnerregister von den Einwohnerdiensten nicht sichergestellt werden kann (dies ist im Zusammenhang mit den aktuell nicht (durchgängig) vorhandenen Mitteilungspflichten zu verstehen).

II. Bestandesaufnahme

In den nächsten Kapiteln wird im Rahmen der Bestandesaufnahme darauf eingegangen, wie die Eintragung und Mutation der Information über die elterliche Sorge sowie die Übermittlung und Abfrage der Information in jenen Kantonen erfolgt, die das Merkmal «elterliche Sorge» bereits führen und welche Erfahrungen dabei gemacht werden. Der technischen Situation ist dabei ein eigenes Kapitel gewidmet.

Ziel der Abklärungen ist, den IST-Zustand zu kennen und entsprechend zu wissen, welche der beschriebenen Voraussetzungen für den Registereintrag bereits vorhanden sind. Die Erfahrungen der Kantone und Einwohnerdienste können dabei ausserdem Erkenntnisse darüber liefern, wie eine mögliche Umsetzung aussehen könnte und was es dabei zu beachten gilt.

Die Darstellung des IST-Zustands ist dabei nach den verschiedenen Prozessen bei den Einwohnerdiensten gegliedert – Eintragung und Mutation des Merkmals «elterliche Sorge» im Einwohnerregister, Übermittlung der Information und Abfrage der Information. Anschliessend wird auf die Erfahrungen der Kantone und der Einwohnerdienste eingegangen.

Der Stand bzgl. technischer Voraussetzungen wird in Kapitel 5 nach einer Übersicht über die relevanten eCH-Standards und die verwendeten Software-Systeme ebenfalls entlang der genannten Prozesse diskutiert.

4 Situation in den Kantonen und Gemeinden

In diesem Kapitel wird die aktuelle Situation in den Kantonen und Gemeinden aufgezeigt. Grundlage des in den Kapiteln 4.1 bis 4.4 dargestellten IST-Zustands bilden Angaben der kantonalen Vertretungen, welche mittels einer Onlinebefragung erhoben wurden (siehe Kapitel 2.1). Da vertiefende Informationen zusätzlich über einzelne Gemeinden bzw. Einwohnerdienste abgeklärt wurden und sich die tatsächliche Führung des Merkmals innerhalb eines Kantons zwischen den einzelnen Einwohnerdiensten unterscheiden kann, kann es unter Umständen sein, dass gewisse Antworten oder Einschätzungen nicht zwingend für alle Einwohnerdienste im jeweiligen Kanton gelten. Ergänzt werden die Informationen aus Sicht der Kantone durch Abklärungen mit der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) bezüglich der Rolle der kantonalen Migrationsämter in 4.2.1. Kapitel 4.5 umfasst die Ergebnisse aus den Diskussionsrunden mit kommunalen Einwohnerdiensten.

4.1 Überblick

Wie in Kapitel 3.1 ausgeführt, stehen die Einwohnerdienste, konkret die **Einwohnerregister**, im Zentrum eines allfälligen Eintrags des Merkmals «elterliche Sorge». Deren Führung liegt in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Im Regelfall sind die Gemeinden für die Führung des Einwohnerregisters zuständig. In 14 Kantonen¹³ führen die Gemeinden die Einwohnerregister und nutzen dazu unterschiedliche Software-Systeme (EWK-SW). Es werden bis zu 11 unterschiedliche EWK-SW innerhalb eines Kantons genutzt. In 7 Kantonen¹⁴ führen ebenfalls die Gemeinden die Register, es wird aber in allen Gemeinden die gleiche

¹³ AG, BE, BL, GR, LU, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZH.

¹⁴ AR, BS, NE, NW, OW, SG.

Software verwendet. In AI führen jeweils einige Gemeinden zusammen ein Einwohnerregister und in GE gibt es nur ein kantonales Register.¹⁵

Insgesamt gibt es in den 23 Kantonen, die an der Befragung teilgenommen haben, 1'910 Einwohnerregister und ungefähr 28¹⁶ verschiedene EWK-SW werden verwendet. In zwei Kantonen (GE, NE) werden Softwarelösungen verwendet, die von den Kantonen selbst entwickelt wurden. Die Tabelle 17 im Anhang zeigt die Übersicht der in den Kantonen benutzten SW-Systeme.

Auf kantonaler Ebene besteht in allen 23 Kantonen, die an der Befragung teilgenommen haben, eine **kantonale Einwohnerdatenplattform**. Auf dieser Datenplattform werden alle Informationen aus den einzelnen Einwohnerregistern zusammengezogen. 15¹⁷ der 23 Kantone nutzen für die kantonale Gemeinderegistersysteme-Plattform die Software GERES der Bedag Informatik AG, die übrigen 8 Kantone¹⁸ nutzen andere (jeweils unterschiedliche) Softwares, wobei es sich teilweise um Eigenentwicklungen handelt. Die drei Kantone, die nicht an der Befragung teilgenommen haben (FR, GL, JU) nutzen ebenfalls die Software GERES.

In 18 der 26 Kantone wird das **Merkmal «elterliche Sorge»** aktuell in den Einwohnerregistern geführt (**Tabelle 3**)¹⁹. In 8 Kantonen wird das Merkmal nicht geführt.²⁰ Von den Kantonen, in denen das Merkmal «elterliche Sorge» geführt wird, wird es in 5 Kantonen jedem Fall, d.h. für alle Kinder, geführt und in 4 in allen relevanten Fällen (d.h. wo nicht von der gemeinsamen elterlichen Sorge ausgegangen werden kann). In 9 Kantonen wird die «elterliche Sorge» auf eine andere Art und Weise geführt: In 3 davon wird die elterliche Sorge nur dann eingetragen, wenn die Gemeinden eine Mitteilung erhalten (z.B. von der KESB oder den Eltern). In den übrigen 6 Kantonen wird das Merkmal nicht einheitlich erhoben: Z.B. nur wenn die Eltern verheiratet sind und deshalb die gemeinsame elterliche Sorge abgeleitet werden kann oder nicht ganz vollständig aufgrund einer nicht konstant eingehaltener Mitteilungspflicht bzw. nur gestützt auf Mitteilungen des Zivilstandsamtes (Kopie der Erklärung der GES) oder je nach Gemeinde unterschiedlich.

¹⁵ Die Logik der Eintragung der Information ins Register ist grundsätzlich auch bei einem zentralen kantonalen Register dieselbe. Im Folgenden werden diese Spezialfälle erwähnt, wenn es relevant ist und ansonsten kann die Vorgehensweise der Abläufe analog zu jener von kommunalen Einwohnerregistern verstanden werden.

¹⁶ Eine genaue Zahl lässt sich nicht ermitteln, da die Software/Software-Unternehmen von den Kantonen nicht einheitlich aufgeführt wurden.

¹⁷ AG, AR, BE, BL, GR, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH.

¹⁸ AI, BS, GE, LU, NE, SG, TI, VD.

¹⁹ Um eine vollständige Übersicht über alle 26 Kantone zu erhalten, wurde in den Kantonen FR, GL und JU, welche nicht an der Befragung teilgenommen haben, im Nachhinein Abklärungen bei Gemeinden (FR, GL) oder dem Kanton (JU) getroffen.

²⁰ Einen etwas speziellen Fall stellt der Kanton Zug dar. Das Merkmal wurde bisher geführt, darf aber nun nicht mehr geführt werden, da im «Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister» (SZR), welches am 01.04.2023 in Kraft trat, keine explizite gesetzliche Grundlage zur Führung des Merkmals sowie zur Mitteilung von Informationen anderer Amtsstellen enthalten ist (Auskunft der Fachstelle Statistik des Kantons Zug, welche für die kantonale Einwohnerdatenplattform zuständig ist).

Tabelle 3: Führung des Merkmals «elterliche Sorge» in den EWR

	Merkmal wird geführt	Art der Führung des Merkmals		
		in jedem Fall	in allen relevanten Fällen	auf eine andere Art
AG	Ja		x	
AI	Ja	x		
AR	Ja			x
BE	Ja			x
BL	Nein			
BS	Ja	x		
FR	Ja**			x
GE	Ja		x	
GL	Ja**			x
GR	Nein*			
JU	Ja**			x
LU	Ja	x		
NE	Ja			x
NW	Ja			x
OW	Ja		x	
SG	Ja			x
SH	Ja	x		
SO	Nein			
SZ	Ja	x		
TG	Ja		x	
TI	Nein*			
UR	Nein*			
VD	Nein*			
VS	Nein*			
ZG	Nein			
ZH	Ja			x
Gesamt (Ja/x)	18	5	4	9

* Führung des Merkmals aktuell nicht möglich.

** ergänzende Informationen von Gemeinden bzw. Kanton aus FR, GL und JU.

Quelle: Kantonsbefragung 2023 (ohne FR, GL, JU) und ergänzende Informationen von Gemeinden bzw. Kanton aus FR, GL und JU, Auswertung und Darstellung BASS

Im Kanton Nidwalden, der das Merkmal aktuell nicht systematisch führt, ist eine Weiterentwicklung vorgesehen und im Kanton Waadt ist eine Einführung mittelfristig geplant. In den anderen Kantonen, welche das Merkmal aktuell nicht führen, ist zurzeit keine Einführung geplant oder bekannt. Der Kanton Basel-Landschaft verweist darauf, dass ohne eine bundesrechtliche Vorgabe keine gute und vollständige Nachführung möglich sei und deshalb darauf verzichtet wird. In der Vergangenheit war in Basel-Landschaft eine Einführung angedacht, welche im Hinblick auf die Pläne des Bundes sistiert wurde.

4.2 Resultate zu den einzelnen Prozessen

Die Ausführungen in diesem Abschnitt beziehen sich auf die 15 Kantone, welche das Merkmal «elterliche Sorge» aktuell in ihren Einwohnerregistern führen und an der Kantonsbefragung teilgenommen haben. In den drei Kantonen ohne Teilnahme, wird das Merkmal ebenfalls geführt, es liegen aber keine detaillierten Informationen vor.

4.2.1 Eintragung und Mutation der Information

In der Mehrheit der Kantone (10 von 15) wird die elterliche Sorge am **Wohnsitz des Kindes**²¹ eingetragen. Dies ist vor allem dann relevant, wenn die Elternteile nicht in der gleichen Gemeinde wohnen. In einem Kanton (BS) wird es in den Wohnsitzgemeinden beider Elternteile eingetragen, ebenso im Kanton Appenzell Innerrhoden²² (wenn beide Elternteile im Kanton AI gemeldet sind). Für 3 Kantone (AG, BE, GE) liegen keine Informationen dazu vor, wo der Eintrag vorgenommen wird.

Die elterliche Sorge wird in der grossen Mehrheit der Kantone (12 von 15) mit dem **Merkmal «care» im eCH-Standard 0021** erfasst. In einem dieser Kantone werden die Codes jedoch nicht in allen Gemeinden einheitlich verwendet.²³ Das Merkmal «care» im eCH-Standard 0021 wird von sämtlichen Kantonen, die es benutzen, als grundsätzlich geeignet eingeschätzt, um die elterliche Sorge zu erfassen. In einem Kanton lässt sich aktuell in der Software jedoch nicht unterscheiden, ob die elterliche Sorge nicht abgeklärt ist, oder ob keine elterliche Sorge besteht. Im eCH-Standard würde dies jedoch eigentlich unterschieden. Die 3 weiteren Kantone verwenden andere Kodierungen.

In fast allen Kantonen werden im Registereintrag zusätzliche Dokumente erfasst (im Merkmal «care» im eCH-Standard 0021 wird die Erfassung von Dokumenten nicht vorgeschrieben). Meistens handelt es sich um Erklärungen der Eltern über die gemeinsame elterliche Sorge und Gerichtsurteile oder Entscheide der KESB. Nur in wenigen Einwohnerregistern werden auch die relevanten Gesetzesartikel erfasst. In einigen Kantonen kann es je nach Gemeinde unterschiedliche Praktiken geben.

In 11 der 15 Kantone bestehen **gesetzliche Grundlagen** für die Erfassung des Merkmals «elterliche Sorge». Die entsprechenden Rechtsgrundlagen werden in **Tabelle 4** aufgeführt. In 4 Kantonen (AI, AR, GE, NE) besteht keine rechtliche Grundlage. In den drei Kantonen, die nicht an der Befragung teilgenommen haben (FR, GL, JU), das Merkmal «elterliche Sorge» aber ebenfalls in den EWR führen, bestehen keine kantonalen Rechtsgrundlagen. Weitere, spezifische kantonale rechtliche Vorgaben zur Führung des Merkmals werden von keinem Kanton genannt.

²¹ Ein Kind kann an zwei Orten angemeldet sein: In der Gemeinde, in welcher es zusammen mit dem hauptbetreuenden Elternteil wohnt (Niederlassungsgemeinde) und in der Gemeinde des zweiten Elternteils, wenn es sich dort während mindestens drei Monate im Jahr aufhält (Aufenthaltsgemeinde) (vgl. Bundesrat 2017, S. 23).

²² Wobei es im Kanton Appenzell Innerrhoden nur ein Einwohnerregister im Kanton gibt.

²³ Es handelt sich dabei um die Verwendung der Merkmalsausprägung «1 = Elterliche Sorge (für Fälle vom alten Sorgerecht)». Diese Merkmalsausprägung ist für Fälle von vor dem 1. Juli 2014 («altes Sorgerecht») vorgesehen, wird aber teilweise auch für aktuelle Fälle benutzt.

Tabelle 4: Gesetzliche Grundlage Führung des Merkmals «elterliche Sorge»

	gesetzliche Grundlage	Artikel
AG	Register- und Meldegesetz RMG (SAR 122.200) Register- und Meldeverordnung RMV (SAR 122.212)	Anhang 1
BE	Verordnung über die Gemeinderegistersysteme-Plattform (GERES V; BSG 152.051)	Anhang 1, Ziff. 6.1
BS	Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt (NAG; SG 122.200)	§ 10
LU	Gesetz über die Harmonisierung amtlicher Register (Registergesetz; SRL Nr. 25) Verordnung zum Registergesetz (Registerverordnung; SRL Nr. 25a) Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt (NG, SRL Nr. 5)	Anhang A 1-1 § 13 Abs. 2
NW	Vollzugsverordnung zum Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt (NAV; 122.11)	§ 2
OW	Ausführungsbestimmungen über die Daten der Einwohnerregister (GDB 113.111)	Art. 1 Abs. 1 Bst. g
SG	Verordnung über die kantonale Einwohnerdatenplattform (EPV; sGS 453.11) Gesetz über E-Government (E-GovG; sGS 142.3)	Art. 2 EVP
SH	Verordnung über das Einwohnerregister (SHR 431.101) Gemeindegesezt (SHR 120.100)	Art. 88, Abs. 4
SZ	Verordnung über das Einwohnermeldewesen (EMV; SRSZ 111.111)	§ 2, Anhang
TG	Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Einwohnerregister sowie kantonale Register (ErV; RB 142.151)	§ 1, Anhang 1
ZH	Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG; 142.1)	§ 11 Abs. 2 lit. b

Basis: Kantone, die das Merkmal «elterliche Sorge» aktuell führen und über eine gesetzliche Grundlage verfügen (11).

Quelle: Kantonsbefragung 2023 (ohne FR, GL, JU), bei fehlenden Angaben zu Artikelnummern Ergänzung BASS durch Recherche in Lexfind. Auswertung und Darstellung BASS

Die Einwohnerregister sind für die Führung des Merkmals auf Informationen von anderen Stellen angewiesen. Neben Selbstdeklarationen der Eltern und in bestimmten Fällen zulässigen Ableitungen aus Geburtsmeldungen des Zivilstandsamts, benötigen die Einwohnerregister daher Mitteilungen von den involvierten Stellen um das Merkmal «elterliche Sorge» führen zu können. Mitteilungen kommen in den befragten Kantonen von Zivilstandsämtern (bzgl. Erklärungen gemeinsame elterliche Sorge), Zivilgerichten und den KESB. **Tabelle 5** zeigt, für welche Stellen in den einzelnen Kantonen Mitteilungspflichten bestehen und welche Stellen ohne eine Pflicht Mitteilungen an die Einwohnerdienste machen. Insgesamt sind Mitteilungen der KESB am weitesten verbreitet. **Mitteilungspflichten** für Behörden an die Einwohnerdienste gibt es in 7 der 15 Kantone für mindestens eine der genannten Behörden. Über alle Kantone hinweg, liegen Mitteilungspflichten am häufigsten für Zivilgerichte und KESB vor. Appenzell Innerrhoden und Zürich sind die einzigen Kantone, die für Zivilstandsämter, Zivilgerichte und KESB eine Mitteilungspflicht kennen. Im Kanton Nidwalden gibt es ausserdem eine Mitteilungspflicht für die gesetzlichen Vertreter (Eltern). Bei **Mitteilungen ohne Mitteilungspflichten** werden diese Mitteilungen nicht immer einheitlich und konsequent durchgeführt. Je nach Gemeinde oder konkreter Behörde kann es unterschiedlich sein. Im Kanton Luzern verläuft zudem der Informationsfluss von den Gerichten nicht direkt zu den Einwohnerdiensten. Die Gerichte melden eine Scheidung dem Zivilstandsamt²⁴, welches die Mitteilung bzgl. die Information über die elterliche Sorge an das Einwohnerregister durchführt. In 2 Kantonen gibt es keine Mitteilungen an die Einwohnerdienste (NE, SH). Im Kanton Neuenburg wird das Merkmal «elterliche Sorge» nur aufgrund erhaltener Erklärungen der Eltern dazu eingetragen und aktualisiert. Im Kanton Schaffhausen werden Eltern, sofern nicht bei einer Geburt von verheirateten Eltern automatisch von einer gemeinsamen elterlichen Sorge ausgegangen werden kann, von den Einwohnerdiensten angeschrieben und gebeten, einen Nachweis der Regelung über die elterliche Sorge einzureichen.

²⁴ Bezüglich Scheidungen besteht eine Mitteilungspflicht für die Zivilgerichte an die Zivilstandsämter. Die Information zur elterlichen Sorge wird in dieser Meldung mitgeliefert.

Tabelle 5: Mitteilungen verschiedener Stellen an die zuständigen Einwohnerdienste

	Zivilstandsämter (bzgl. Erklärungen GES)	Zivilgerichte	KESB	Weitere Mitteilungen
AG	Mitteilungen ohne Pflicht		Mitteilungen ohne Pflicht	
AI	Mitteilungspflicht	Mitteilungspflicht	Mitteilungspflicht	
AR			Mitteilungen ohne Pflicht	
BE	Mitteilungspflicht	Mitteilungspflicht		
BS	Mitteilungen ohne Pflicht	Mitteilungen ohne Pflicht	Mitteilungen ohne Pflicht	
GE		Mitteilungspflicht		
LU	Mitteilungen ohne Pflicht	Keine Mitteilungen an ED, Mitteilungen an Zivilstandsämter*	Mitteilungspflicht	
NE	keine Mitteilungen			
NW				Mitteilungspflicht des gesetzlichen Vertreters (Eltern)
OW			Mitteilungspflicht	
SG			Mitteilungen ohne Pflicht	
SH	keine Mitteilungen			
SZ	Mitteilungen ohne Pflicht	Mitteilungspflicht	Mitteilungspflicht	
TG	<i>keine Angaben vorhanden</i>			
ZH	Mitteilungspflicht	Mitteilungspflicht	Mitteilungspflicht	

*Mitteilungspflicht der Gerichte an Zivilstandsämter bezüglich Scheidungen, Angaben zur elterlichen Sorge werden mitgeliefert. Basis: Kantone, die das Merkmal «elterliche Sorge» aktuell führen (15).

Quelle: Kantonsbefragung 2023 (ohne FR, GL, JU), Auswertung und Darstellung BASS

Von keinem der Kantone, die in der Kantonsbefragung Mitteilungspflichten für Zivilgerichte und/oder KESB angegeben haben, wurden konkrete Regelungen zum Umgang mit besonders schützenswerten Daten im Rahmen der Mitteilungspflicht genannt.

Art der Mitteilungen: Die Mitteilungen, die von den verschiedenen Behörden an die zuständigen Einwohnerdienste gemacht werden, werden grösstenteils schriftlich auf Papier übermittelt (**Tabelle 6**). Standardisierte elektronische Mitteilungen gibt es nur in den Kantonen LU, SZ und ZH von den Zivilstandsämtern an die Einwohnerdienste, wobei im Kanton Schwyz auch schriftliche Mitteilungen genutzt werden. In LU, OW und SG werden von der KESB neben schriftlichen Mitteilungen auf Papier auch elektronische Mitteilungen gemacht, die jedoch nicht standardisiert sind (PDF, E-Mails).

Tabelle 6: Art der Mitteilungen der Behörden an die zuständigen Einwohnerdienste

	Zivilstandsämter (bzgl. Erklärungen GES)	Zivilgerichte	KESB	Weitere Mitteilungen
AG	keine Angabe	-	keine Angabe	-
AI	Schriftlich auf Papier	Schriftlich auf Papier	Schriftlich auf Papier	-
AR	<i>keine Angaben zu Art der Mitteilungen vorhanden</i>			
BE	Schriftlich auf Papier	Schriftlich auf Papier	-	-
BS	Schriftlich auf Papier	Schriftlich auf Papier	Schriftlich auf Papier	-
GE	-	Schriftlich auf Papier	-	-
LU	Elektronische Mitteilung ans EWR	-	Schriftlich auf Papier & Elektronisch nicht standardisiert (PDF / E-Mail)	-
NE	<i>keine Mitteilungen</i>			
NW	-	-	-	Mitteilungen durch die werdenden Eltern: Schriftlich auf Papier
OW	-	-	Schriftlich auf Papier & Elektronisch nicht standardisiert (PDF / E-Mail)	-
SG	-	-	Schriftlich auf Papier & Elektronisch nicht standardisiert (PDF / E-Mail)	-
SH	<i>keine Mitteilungen</i>			
SZ	Schriftlich auf Papier & Elektronische Mitteilung ans EWR	keine Angabe	Schriftlich auf Papier	-
TG	<i>keine Angaben zu Mitteilungen vorhanden</i>			
ZH	Elektronische Mitteilung ans EWR	Schriftlich auf Papier	Schriftlich auf Papier	-

Basis: Kantone, die das Merkmal «elterliche Sorge» aktuell führen (15).

Anmerkung: - keine Mitteilungen von entsprechender Behörde an ED genannt (siehe Tabelle 5).

Quelle: Kantonsbefragung 2023 (ohne FR, GL, JU), Auswertung und Darstellung BASS

Neben Mitteilungen dieser Stellen wird in den Einwohnerregistern auch mit von beiden Eltern unterzeichneten Selbstdeklarationen gearbeitet.

Von keinem Kanton wurde in der Kantonsbefragung Mitteilungen von kantonalen Migrationsbehörden genannt – obwohl für diese die Abklärung der Information zur elterlichen Sorge wichtig ist und sie gemäss Auskunft der Vereinigung kantonalen Migrationsbehörden (VKM) auch relativ systematische Abklärungen durchführen (vgl. Textkasten).

Praxis bzgl. elterlicher Sorge bei kantonalen Migrationsbehörden

Inwiefern die Migrationsbehörden Abklärungen zur elterlichen Sorge durchführen, wurde bei der Vereinigung kantonalen Migrationsbehörden (VKM) nachgefragt. Dank der VKM konnte die Praxis in 6 Kantonen in Erfahrung gebracht werden (GL, SG, SO, TI, VD, BE). In allen 6 Kantonen führen die Migrationsbehörden Abklärungen zur elterlichen Sorge durch. Insbesondere beim Familiennachzug, der Einreise von einem Elternteil mit Kind und auch beim Entzug/der Nichtverlängerung von Aufenthaltsbewilligungen spielen die elterliche Sorge immer wieder eine Rolle. Vier Migrationsämter geben an, die Information in ihrem internen System elektronisch zu erfassen (2) bzw. als elektronische Akte abzulegen (2), während zwei Kantone die entsprechenden Dokumente zu den Akten legen.

Die kantonalen Migrationsbehörden informieren die Einwohnerdienste über den Entscheid bezüglich Aufenthaltsbewilligung, teilen die Informationen zur elterlichen Sorge aber nicht mit. In einem Kanton haben die Einwohnerdienste aber über ein anderes kantonales System Zugang zu den Dokumenten,

die im Zusammenhang mit der elterlichen Sorge stehen und die von den Migrationsbehörden abgelegt wurden.

Zwei Kantone weisen des Weiteren ganz allgemein auf die Relevanz der Information über die elterliche Sorge für die Passbehörden hin.

Ein Eintrag des Merkmals «elterliche Sorge» wird primär nach einer Geburt oder bei einem Zuzug vorgenommen. Wenn Elternteile mit Kindern aus einer Gemeinde zuziehen, welche das Merkmal ebenfalls führt, dann kann die Information über die elterliche Sorge aus der Wegzugsmeldung der vorherigen Gemeinde entnommen werden (sofern die Gemeinde diese mitsendet). Wenn die Wegzugsmeldung die Information nicht enthält oder die Einwohnerdienste aufgrund nicht systematischer Führung des Merkmals die Qualität der Information anzweifeln, nutzen die Einwohnerdienste aktuell andere Prozesse zur Erhebung der Information.

Beim Eintrag der Information im Falle eines **Zuzugs aus einer anderen Gemeinde** gibt es folglich unterschiedliche Praktiken, wann welche offiziellen Nachweise zur Information über die elterliche Sorge eingefordert werden. Grundsätzlich werden bei verheirateten Paaren mit Kindern keine Abklärungen getätigt. Je nach Kanton/Gemeinde wird die elterliche Sorge bei allen unverheirateten Paaren abgeklärt oder nur, wenn ein Elternteil mit Kind zuzieht. Je nach Kanton/Gemeinde werden Erklärungen/Urteile von Behörden (Zivilstandsamt, KESB, Gerichte) oder Selbstdeklarationen/Einverständniserklärungen der Eltern (zum Teil in Form eines Formulars), die von beiden Eltern unterschrieben werden müssen, eingefordert.

Das gleiche Vorgehen gilt auch beim Eintrag der Information bei Zuzügen aus dem Ausland. Bei offiziellen Dokumenten handelt es sich meist um Gerichtsentscheide. Wenn keine solchen Dokumente vorhanden sind, werden Selbstdeklarationen genutzt. Von einem Kanton wird angemerkt, dass häufig das Migrationsamt die entsprechenden Abklärungen durchführt, wenn eine Einzelperson mit Kind aus dem Ausland zuzieht.

Auf kantonaler Ebene gibt es in keinem Kanton konkrete Massnahmen zur Prüfung oder gegebenenfalls Verbesserung der Qualität der Information über die elterliche Sorge.

4.2.2 Übermittlung der Information

Zwei Arten der Informationsübermittlung wurden betrachtet: Die Übermittlung der Informationen aus den Einwohnerregistern an die kantonale Einwohnerdatenplattform und die Übermittlung aus einem Einwohnerregister an ein anderes bei Umzügen. Erstere wird ausser in den Kantonen Genf und Appenzell Innerrhoden, welche ein zentrales Einwohnerregister führen, überall vorgenommen. Bei einer zentralen Lösung wird keine Übermittlung von kommunaler zu kantonaler Ebene benötigt.

Bei **Zu- und Wegzügen innerhalb des Kantons** werden in 9 Kantonen²⁵ die Informationen zur elterlichen Sorge mitgeliefert. Im Kanton Neuenburg wird die Information bei der Umzugsmeldung (Zu- und Wegzug, eCH 0093) nicht mitgeliefert, da sie nicht systematisch aktualisiert wird. Da alle Gemeinden in diesem Kanton die gleiche Software nutzen, besteht bei der Erfassung von Zuzügen aber grundsätzlich die Möglichkeit, auch unabhängig von den eCH-Meldungen gewisse Daten auszutauschen. In 2 weiteren Kantonen (AR, NW) werden die Daten zur elterlichen Sorge ebenfalls nicht mitgeliefert, wobei den Vertretungen der Kantone kein Grund dafür bekannt war. Von 3 Kantonen liegen keine Angaben vor.

²⁵ AG, AI, BE, BS, GE, OW, SG, SH, SZ.

4 Situation in den Kantonen und Gemeinden

8²⁶ der 9 Kantone, welche bei Zu- und Wegzügen innerhalb des Kantons die Information über die elterliche Sorge mitliefern, tun dies auch bei Zu- und Wegzugsmeldungen ausserhalb Ihres Kantons. Bei einem Kanton (BE) ist dies nicht der Fall.

Abgesehen von den eCH-Meldungen bei Zu- und Wegzügen findet in 3 Kantonen (BS, NE, NW) ein weiterer Informationsaustausch zwischen den Gemeinden bezüglich der elterlichen Sorge statt. Bei diesem zusätzlichen Austausch handelt es sich um informelle und nicht standardmässige Kontakte, wie zum Beispiel telefonische Nachfragen oder Anfragen bezüglich Kopien von Dokumenten zum Wohnortwechsel.

4.2.3 Abfrage der Information

In 10²⁷ der 15 Kantone, welche das Merkmal «elterliche Sorge» führen, kann es in der kantonalen Datenplattform von Akteuren innerhalb abgefragt werden (in AI, NE, NW, OW und SH besteht keine Abfragemöglichkeit). In all diesen 10 Kantonen bestehen Abfragemöglichkeiten innerhalb des Kantons. Grundsätzlich haben jene öffentlichen Organe eine Abfragemöglichkeit, die die Information über die elterliche Sorge für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Im Regelfall sind dies Zivilstandsämter, KESB, Gerichte, Amt für Soziales, Amt für Wirtschaft, Sozialversicherungsanstalten (SVA), Betreibungsämter, Passbüros, Stellen im Bildungsdepartement, Staatsanwaltschaft, Polizei und Gemeinden. Die Kantone regeln meist über Verordnungen oder Regierungsratsbeschlüsse, welche Stellen Zugriff auf welche Informationen haben. Um dies festzulegen, wird oft mit Merkmalsgruppen und/oder verschiedenen Rollen, die Behörden übernehmen können, gearbeitet. So werden zum Beispiel im Kanton Appenzell Ausserrhoden Merkmale zu Merkmalsgruppen zusammengefasst und für die einzelnen behördlichen Stellen festgelegt, auf welche Merkmalsgruppen sie Zugriff haben. Im Kanton St.Gallen wiederum werden insgesamt 48 verschiedenen Rollen definiert, die von Behörden wahrgenommen werden können. Anschliessend wird aufgezeigt, welche Behörde welche Rollen wahrnehmen kann und für die einzelnen Merkmale festgehalten, welche Rollen darauf zugreifen dürfen.

Die Abfragemöglichkeit innerhalb des Kantons verläuft in allen Kantonen über eine elektronische Abfrage in der kantonalen Einwohnerdatenplattform (bspw. über Benutzeroberfläche, Webapplikation) und/oder über einen Direktzugriff auf die kantonale Datenplattform (bspw. via WebServices, API).

Aktuell gibt es in keinem Kanton Abfragemöglichkeiten zur elterlichen Sorge für Akteure ausserhalb des Kantons. 2 der 10 Kantone (AG, BE) mit Abfragemöglichkeiten geben jedoch an, dass es bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage auch für Akteure ausserhalb des Kantons Abfragemöglichkeiten in der kantonalen Datenplattform geben könnte. Aktuell bestehende Abfragemöglichkeiten zu anderen Merkmalen funktionieren wiederum über elektronische Abfragen und/oder Direktzugriffe (und Melderouting in AG).

4.3 Erfahrungen der Kantone mit der bisherigen Führung des Merkmals «elterliche Sorge»

Die 15 Kantone, die das Merkmal «elterliche Sorge» bereits führen, waren bei der **Einführung** des Merkmals in der Regel nicht mit speziellen **Herausforderungen** konfrontiert gewesen oder können dies nicht mehr beurteilen.

Insgesamt schätzen die Kantone den **Aufwand** bei den Einwohnerdiensten für die bisherige Führung des Merkmals «elterliche Sorge» eher höher ein als bei anderen Merkmalen (9 Kantone²⁸ (64%) etwas höher / höher). Für 3 Kantone (GE, OW, TG) ist der Aufwand etwa gleich hoch und für 2 Kantone (AI, SG) etwas

²⁶ AG, AI, BS, GE, OW, SG, SH, SZ

²⁷ AG, AR, BE, BS, GE, LU, SG, SZ, TG, ZH (AI, NE, NW, OW, SH ohne Abfragemöglichkeit)

²⁸ AR, BE, BS, LU, NE, NW, SH, SZ, ZH

tiefer (ein Kanton konnte dies nicht einschätzen). Der grössere Aufwand wird vor allem damit begründet, dass die Einwohnerdienste die Informationen selbst abklären und einholen müssten (betrifft vor allem Kantone ohne Meldepflichten). Dabei müssten mehrere Datenquellen berücksichtigt werden und die Beschaffung der Dokumente sei nicht immer einfach, weshalb der Aufwand für die Verifizierung höher sei. Gleichzeitig sind Aktualisierungen häufiger notwendig als bei anderen Merkmalen. Dazu kommt, dass wegen fehlender Schnittstellen zu Gerichten und der KESB keine standardisiert elektronischen Mitteilungen bestehen. Zudem komme es bei Neuanmeldungen, Wegzügen oder Anträgen für Ausweise im Kontakt mit den Eltern (z.B. am Schalter) immer wieder zu Diskussionen. Bei den 3 Kantonen, die den Aufwand ähnlich einschätzen wie für andere Merkmale, ist nur von einem Kanton eine Erläuterung dazu vorhanden: Der Aufwand für das Eintragen einer Mitteilung der KESB sei gleich hoch wie bei einem anderen Merkmal, bei Mitteilungen durch die Eltern komme jedoch allenfalls noch ein Aufwand für die Verifizierung dazu. Die beiden Kantone, die den Aufwand tiefer einschätzen, haben dies nicht weiter ausgeführt.

Besondere **Stärken** sehen die einzelnen Kantone in ihrer aktuellen Lösung meist nicht. In einem Kanton werden die mit der aktuellen Lösung dort vorhandenen kurzen Wege geschätzt. Die meisten Kantone sehen jedoch **Schwächen** in ihrer jeweiligen Lösung. So sind teilweise die Daten unvollständig oder nicht aktuell, die Einträge werden nicht in allen Gemeinden einheitlich gehandhabt, die Gemeinden erhalten keine Mitteilungen und müssen die Informationen manuell einfordern oder die Zustellung von Entscheidungen dauert lange.

Verbesserungsbedarf sehen die Kantone insbesondere bezüglich Mitteilungen von den verschiedenen Behörden (4 Nennungen). Es müsse geklärt werden, wer für die Information zuständig ist (vgl. auch Textkasten auf Seite 6), und die Mitteilungen müssten standardisiert elektronisch übermittelt werden können. Weiterer Verbesserungsbedarf wird von zwei Kantonen darin gesehen, dass die Erfassung einheitlich und vollständig möglich sein und umgesetzt werden sollte.²⁹

Ein Kanton sieht Verbesserungsbedarf hinsichtlich Begriffsklärung (elterliche Sorge, Wohnsitz) sowie in Bezug auf Schulungen zu diesem Thema. Ein anderer Kanton hebt hervor, dass es klare Regelungen für den Zuzug aus dem Ausland braucht, während aus einem weiteren Kanton ein Votum für eine Datenbank (mit der Information über die elterliche Sorge) auf Bundesebene kommt, um die Gemeinden zu entlasten. Von anderer Seite wird genannt, dass eine kantonale gesetzliche Grundlage die aktuelle Situation verbessern würde.

4.4 Einschätzung der Kantone zu einer künftigen Einführung des Merkmals

Für die Einführung des Merkmals in den Einwohnerregistern wird von den befragten Kantonen die klare Regelung der Mitteilungen (in Bezug auf Art und Inhalt der Mitteilung) mit Mitteilungspflichten als wichtigste **Voraussetzung** genannt. So soll sichergestellt werden, dass neben der vollständigen Eintragung bei Geburt vor allem die Nachführung (d.h. Mutationen bei Änderungen) gewährleistet werden kann. Eine gesetzliche Grundlage für die Führung des Merkmals wird ebenfalls als zentral angesehen. Weiter muss die Erfassung in den jeweiligen Software-Systemen technisch möglich sein. Für den Austausch zwischen den einzelnen Einwohnerregistern brauche es ein Merkmal im eCH-Standard (das jetzige, «care» oder ein neues), das wiederum immer gleich verwendet wird. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Zuständigkeiten klar festgelegt und der Datenschutz beachtet werden müssen.

²⁹ Aktuell ist es gemäss Antwort in einem Kanton in ihrer Software nicht möglich, die elterliche Sorge korrekt nach dem eCH-Standard zu erfassen. Diese Software wird aber den Informationen der Anbieter zufolge mittelfristig abgelöst.

Als **Hindernisse** für eine Einführung des Merkmals werden die Nichteinhaltung der Mitteilungspflichten, die fehlende bzw. schwierige konsequente Nachführung und unklare Zuständigkeiten, insbesondere für die Nachführung, genannt.

Weiter werden wiederum fehlende gesetzliche Grundlagen genannt. Zudem werden in der Beachtung des Datenschutzes, den technischen Voraussetzungen und dem mit der Einführung verbundenen Aufwand für die Einwohnerdienste mögliche Hindernisse gesehen. Es wird weiter von einem Kanton erwähnt, dass eine schweizweite einsehbare Lösung in Infostar und ZEMIS aus seiner Sicht als einfacher eingeschätzt würde.

Insgesamt wird die Einführung einer bundesrechtlichen Vorgabe zur Führung des Merkmals «elterliche Sorge» von der Mehrheit der Kantone (17) zumindest eher befürwortet (7 ja, 10 eher ja). 5 Kantone lehnen eine Einführung eher oder ganz ab (3 eher nein, 2 nein). Ein Kanton hat keine Einschätzung abgegeben. Die Kantone, die eine Einführung befürworteten, begründen dies damit, dass die Daten schweizweit einheitlich erfasst würden und die Mitteilungspflichten, Zuständigkeiten und die Nachführung geregelt wären. Ein Teil der Kantone schätzt es auch als wertvoll ein, wenn die Information über die elterliche Sorge bei Bedarf über eine Abfrage verfügbar wäre. Für die Kantone, die eine Einführung ablehnen, ist der erwartete Nutzen nicht da oder zu klein im Vergleich zum Aufwand und es sei schwierig, das Merkmal aktuell zu halten und die Einwohnerregister seien nicht der geeignete Ort.

4.5 Erfahrungen der Einwohnerdienste

Die Diskussionsrunden mit den Einwohnerdiensten haben viele zusätzliche Aspekte zu Tage gebracht. In der deutschsprachigen Runde waren mehrheitlich Einwohnerdienste vertreten, in denen das Merkmal geführt wird, während in der französischsprachigen Runde die Einwohnerdienste ohne Führung des Merkmals in der Mehrzahl waren. Das Spektrum an Erfahrungen war entsprechend breit – während einige Dienste die Führung des Merkmals als relativ unproblematisch wahrnehmen, ist sie für andere sehr aufwändig. Bei denjenigen Einwohnerdiensten, die das Merkmal nicht führen, befürworten alle eine Registerlösung, es besteht allerdings Uneinigkeit darüber, ob das Merkmal von den Einwohnerdiensten geführt werden sollte oder nicht. Die diskutierten Gründe und Schwierigkeiten lassen sich dabei in drei Bereiche gliedern: Rolle der Einwohnerdienste, Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Registereintrag sowie Umgang mit Unstimmigkeiten und bestehenden Daten.

4.5.1 Rolle der Einwohnerdienste

Für die teilnehmenden **Einwohnerdienste** ist klar, dass die **Verantwortung über die Richtigkeit und Aktualität der Information** nicht bei ihnen liegt und auch nicht bei ihnen liegen kann. Sie können nur die ihnen gelieferten Informationen eintragen oder mutieren. Es ist ihnen entsprechend sehr wichtig, dass mit dem Eintrag der elterlichen Sorge in den Einwohnerregistern die Verantwortung für die Richtigkeit der Information künftig nicht bei den Einwohnerdiensten verortet wird. Als einziges Merkmal im Einwohnerregister, für das die ED tatsächlich verantwortlich sind, wurde die Adresse der in der jeweiligen Gemeinde wohnhaften Personen genannt. Die übrigen Merkmale werden von anderen Stellen geliefert und die Einwohnerdienste verlassen sich darauf, dass diese stimmen. Dasselbe würde für das Merkmal elterliche Sorge gelten. Die Einwohnerdienste kämen somit der **Rolle einer Informationsdrehscheibe** nach, hätten aber nicht die Aufgabe, um beispielsweise bei Neuzuziehenden aus dem Ausland zu beurteilen, ob eine gemeinsame elterliche Sorge besteht oder nicht. Die Einwohnerdienste wiesen darauf hin, dass sie gar nicht über die nötigen Kompetenzen verfügen, um solche Fälle zu beurteilen.

4.5.2 Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Registereintrag

Da die Informationen von anderen Stellen geliefert werden müssen, ist **zentral, dass diese Mitteilungen erfolgen und dass dies zeitnah geschieht**. In gewissen Kantonen scheinen trotz Mitteilungspflichten, die Mitteilungen nicht problemlos zu funktionieren. Bereits in den Gesprächen in der ersten Projektphase wurde erwähnt, dass die rechtlichen Grundlagen oft nicht allen beteiligten Akteuren klar sind. So kommt es vor, dass sich auch in Kantonen mit gesetzlich definierten Mitteilungspflichten, Akteure auf den Standpunkt stellen, dass sie die Informationen den Einwohnerdiensten nicht liefern dürfen. Ein weiterer solcher Fall wurde auch in den Diskussionsrunden genannt. Daraus schliessen wir, dass entweder die bestehenden gesetzlichen Grundlagen die Fälle nicht vollständig abdecken oder aber, dass die Umsetzung verbessert werden muss. Dass die Mitteilungen elektronisch in standardisierter Form erfolgen sollen, wird ebenfalls erwähnt.

Weiter muss gemäss den Einwohnerdiensten ersichtlich sein, ab wann die Information gültig ist und von wem die Information stammt. Diese Aussage betont nochmals die Haltung der ED, dass die Verantwortung für die Entscheide über Änderungen der elterlichen Sorge nicht bei ihnen liegt. Eine mehrfach genannte Herausforderung ist gemäss den Einwohnerdiensten die Qualität der Informationen, die aktuell in den Registern enthalten sind. Dies wurde auch von Seiten der Kantone und in den Gesprächen in der ersten Projektphase erwähnt. Das Merkmal «elterliche Sorge» wird oft basierend auf einer Selbstdeklaration der Elternteile eingetragen und ist dann im Gegensatz zu den anderen Merkmalen im Register nicht amtlich nachgewiesen.³⁰ Da die Einwohnerdienste davon ausgehen, dass sie auch mit einer einheitlichen Regelung teilweise auf Selbstdeklarationen der Eltern angewiesen sein werden, wurde vorgeschlagen, das Merkmal mit einem Feld «amtlich nachgewiesen» zu ergänzen. So könnten auch andere Stellen bei Abfragen auf der kantonalen Datenplattform die Qualität der Information einschätzen. Aus einer Gemeinde wird vorgeschlagen die Validität der Selbstdeklarationen zu erhöhen, in dem die Angaben der Eltern unter Strafandrohung gestellt werden. Schliesslich wird auch darauf hingewiesen, dass dem Prinzip der Datensparsamkeit folgend nur die nötigsten Daten gespeichert werden sollten und möglichst keine weiteren Dokumente abgelegt werden sollten.

4.5.3 Umgang mit Unstimmigkeiten und bestehenden Daten

Ein **weiterer zentraler Punkt ist für die Einwohnerdienste das Vorgehen bei Unstimmigkeiten**. Wenn beispielsweise eine Schulbehörde, die das Merkmal abfragt, aufgrund der eigenen vorliegenden Informationen vermutet, dass der Registereintrag falsch ist – wohin wendet sie sich und wie wird die Unstimmigkeit bereinigt? Eine Befürchtung auf Seiten der Einwohnerdienste ist, dass solche Unstimmigkeiten ihnen gemeldet würden und die Koordination für die Bereinigung mit viel Aufwand verbunden wäre, da sich die ED selbst bei der Behörde, die die Information geliefert hat, erkundigen müssten. Dass vorab ein Mechanismus für den Umgang mit solchen Fällen definiert wird, ist somit für die Einwohnerdienste wichtig.

Ebenfalls geklärt werden muss der **Umgang mit den bestehenden Informationen**. Hier ist wichtig zu wissen: Werden diese gelöscht? Bleiben diese als eigenes Merkmal bestehen, aber werden nicht mehr nachgeführt? Da mit der neuen Regelung nicht vorgesehen ist, eine Nacherfassung vorzunehmen – das heisst, es werden Mutationen und neue Fälle laufend eingetragen, nicht aber für alle Kindern geprüft, wer

³⁰ Auch in Kantonen, die bspw. eine Mitteilungspflicht der KESB verankert haben, wird für andere Fälle (Scheidungsurteile) auf Selbstdeklaration abgestellt. Selbst wenn KESB, Zivilstandsämter und Gerichte Informationen, die ihnen vorliegen, mitteilen, nutzen die Einwohnerdienste die Selbstdeklaration bei Personen, die aus dem Ausland zuziehen oder wenn die Umsetzung nicht funktioniert (Mitteilungen treffen verspätet oder gar nicht ein). Vgl. Kapitel 4.2.1.

die elterliche Sorge hat – dauert es Jahre, bis das Register alle minderjährigen Personen erfasst und vollständig ist.

Es stellte sich auch die Frage, ob die Möglichkeit eines Registerauszugs analog des Betreibungsregisterauszugs geschaffen werden sollte. Die Elternteile würden so die Möglichkeit erhalten, den aktuellen Stand der elterlichen Sorge auszuweisen. Zuletzt betonen die Gemeinden, dass es sich beim Eintrag der elterlichen Sorge in die kommunalen Register um eine zusätzliche Aufgabe handelt und somit geklärt werden muss, wer für die Finanzierung zuständig ist.

5 Technische Situation

Die meisten Einwohnergemeinden der Schweiz verwenden für die Führung ihres Einwohnerregister spezialisierte Software-Systeme (kurz EWK-SW) verschiedener Anbieter. Diese Systeme umfassen neben den notwendigen Strukturen und Bearbeitungsfunktionen insbesondere auch Funktionalitäten für den standardisiert elektronischen Austausch der Daten mit den kantonalen Einwohnerdatenplattformen und mit anderen Einwohnerregistern sowie für die Verarbeitung von standardisiert elektronischen Meldungen bezüglich Zivilstandsereignissen (wie Geburt, Heirat etc.).

Zur Beurteilung der technischen Situation wurde für verschiedene EWK-SW-Systeme abgeklärt, ob sie die notwendigen Datenaustausch-Mechanismen (Anbindung an sedex) unterstützen, ob sie für den Datenaustausch die aktuellen eCH-Standards einhalten und ob die Führung des Merkmals «elterliche Sorge» bereits technisch möglich ist. Ebenfalls wurde versucht eine grobe Übersicht über gängige SW-Produkte und deren Verbreitung in der Schweiz zu gewinnen.

5.1 eCH-Standards

Im Zusammenhang mit der Führung der Information über die elterliche Sorge in den kommunalen und kantonalen Einwohnerregistern sind mehrere eCH-Standards (siehe Kapitel 3.2.3) von Bedeutung, welche gegebenenfalls an eine neue Gesetzeslage angepasst werden müssten. **Tabelle 7** zeigt eine Übersicht.

Tabelle 7: Relevante eCH-Standards im Zusammenhang mit dem Merkmal «elterliche Sorge»

Standard	Titel
eCH-0011	Datenstandard Personendaten
eCH-0020	Schnittstellenstandard Meldegründe Personenregister
eCH-0021	Datenstandard Personenzusatzdaten
eCH-0093	Prozess Wegzug / Zuzug
eCH-0194	Schnittstellenstandard eUmzug
eCH-0221	Referenzmodell eUmzug CH
eCH-0223	Datenaustausch Einwohnerdienst Migrationsamt

Darstellung BASS

Im Standard **eCH-0011** ist das Datenmodell für Personendaten definiert, in welchem auch Beziehungen «relationships» zwischen Personen enthalten sind. Die möglichen Ausprägungen des Beziehungstyps «care» sind im Standard **eCH-0021** unter Ziff. 3.1.8.7 definiert. Das Merkmal «care» ist dabei bei der Erfassung einer Eltern/Kind-Beziehung als zwingend angegeben, wobei als Ausprägung auch «0 = Nicht abgeklärt / unbekannt» möglich ist.³¹

eCH-0020 definiert unter Ziff. 3.4.40 die Änderung der elterlichen Sorge und referenziert dort u.a. auch den Standard eCH-0021.

Wegzug und Zuzug sind als Prozess definiert in **eCH-0093**, wobei bezüglich Datenstrukturen wiederum die beiden Datenstandards eCH-0011 und eCH-0021 referenziert werden. Abhängig von eCH-0093 sind zudem die Standards für den eUmzug³² (eCH-0194 und eCH-0221).

eCH-0223 spezifiziert den Datenaustausch zwischen Einwohnerdiensten und kantonalen Migrationsämtern. Für die zu übermittelnden Personendaten werden wiederum eCH-0011 und eCH-0021 referenziert.

³¹ eCH-0021 – Datenstandard Personenzusatzdaten, Version 8, 2023, S. 25 (https://www.ech.ch/sites/default/files/dosvers/hauptdokument/STAN_d_DEF_2023-07-24_eCH-0021_V8.0.0_Datenstandard%20Personenzusatzdaten.pdf).

³² eUmzug dient der Erfüllung der persönlichen Meldepflicht bei Umzug von Privatpersonen innerhalb der Schweiz. (Siehe www.eUmzug.swiss.)

Das Merkmal «care» wird dabei nicht explizit referenziert und die Elternbeziehung («parentalRelation») ist als optional spezifiziert.

Die Abklärungen im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie beschränkten sich auf die Standards eCH-0020, eCH-0021 sowie eCH-0093, weil die übrigen Standards ohnehin diese drei referenzieren.

5.2 Übersicht Software-Systeme

Die Führung der Einwohnerregister ist grundsätzlich eine Kompetenz der kommunalen Einwohnerdienste. Von diesen werden die Daten an die kantonalen Einwohnerdatenplattformen gesendet, wo sie gesammelt und für Abfragen bereitgestellt werden. Entsprechend muss unterschieden werden zwischen SW-Systemen für die kommunalen Einwohnerdienste und denjenigen für die kantonalen Einwohnerdatenplattformen. Technisch ist es jedoch auch möglich, dass ein und dasselbe SW-System alle notwendigen Funktionalitäten enthält, um beide Ebenen abdecken zu können.

5.2.1 Software für kommunale Einwohnerdienste

In den meisten Kantonen liegt die Entscheidung über das SW-System für das Einwohnerregister bei den Gemeinden. Entsprechend werden viele verschiedene SW-Systeme aktuell in den Einwohnerdiensten genutzt (siehe Kapitel 4.2.1). **Tabelle 8** führt die am meisten verbreiteten Systeme auf und zeigt tabellarisch die entscheidenden Eigenschaften.

Tabelle 8: Weit verbreitete EWK-SW-Systeme und deren Eigenschaften

Software-System	Anbindung an kant. EW-Datenplattform	Automatische Verarbeitung von Zu- und Wegzug-Meldungen (eCH-0093 / 0021)	Automatische Verarbeitung von Meldungen aus Infostar (eCH-0020)	Erfassung und Verwaltung der Informationen zur elterlichen Sorge möglich
Infoma newssystem	Ja	Ja	Ja	Ja
Infoma GeSoft	Ja	Ja	Ja	Ja
Infoma WWSOft	Ja	Ja	Ja	Ja
innosolvcity	Ja	Ja	Ja	Ja
Dialog G6	Ja	Ja	Ja	Ja
HiSoft	Ja	Ja	Ja	Ja
Loganto	Ja	Ja	Ja	Ja
GemeindeNT	Ja	Ja	Ja	k.A.
VKommune	Ja	Ja	Ja	k.A.
Urbanus	Ja	Ja	Ja	k.A.
IVIS Win-Lux	Ja	Ja	Ja	k.A.
NRM	Ja	Ja	Ja	k.A.

Quelle: Gespräche SW-Anbieter, ergänzende Internet-Recherchen. Darstellung BASS

Wie die Tabelle zeigt, unterstützen alle betrachteten Systeme die Anbindung an die kantonalen Einwohnerdatenplattformen. Ebenso werden die standardisierten Zu- und Wegzugsmeldungen sowie die Verarbeitung der Meldungen von Infostar von allen Systemen unterstützt.

Ob die Erfassung der Information über die elterliche Sorge bereits unterstützt wird, wurde nur für die am meisten verbreiteten Systeme abgeklärt. Auch hier ist von einer breiten Unterstützung auszugehen: Bei Systemen, die in Kantonen verwendet werden, in welchen die Gemeinden das Merkmal erfassen müssen und aktuell erfassen, wird davon ausgegangen, dass die Erfassung möglich ist.³³

³³ So wird die SW Dialog G6 in Gemeinden in den Kantonen TG und AG verwendet, wo die Information über die elterliche Sorge in den Einwohnerregistern geführt wird. Folglich ist die Erfassung mit der Software möglich.

Die Kantone Genf und Neuenburg entwickeln und betreiben in eigenständiger Weise sowohl die SW-Systeme für die kantonale Einwohnerdatenplattform als auch für die Einwohnerregister. Die Anbindung an die kantonale Einwohnerdatenplattform ist damit gegeben und auch diese SW-Systeme unterstützen den Datenaustausch auf Basis der entsprechenden eCH-Standards. Ausserdem wird in diesen beiden Kantonen die Information über die elterliche Sorge bereits geführt (vgl. Kapitel 4.1).

5.2.2 Software für kantonale Einwohnerdatenplattformen

In 18 Kantonen wird für die kantonale Einwohnerdatenplattform aktuell das System **GERES** der **Bedag Informatik AG** eingesetzt. Die Schnittstelle für die Übermittlung der Daten aus den kommunalen Einwohnerregistern an die kantonale Einwohnerdatenplattform ist klar definiert und in allen gängigen EWK-SW implementiert.

Im Kanton St.Gallen hat das Verwaltungsrechenzentrum St.Gallen (VRSG) per 2018 mit der **Abraxas Informatik AG** fusioniert und damit auch Betrieb und Weiterentwicklung der kantonalen Einwohnerdatenplattform übernommen. Aktuell ist Abraxas an einer Neuentwicklung einer SW für kantonale Einwohnerdatenplattformen. Als weiterer Kanton setzt auch Basel-Stadt auf eine Lösung von Abraxas.

Die Kantone Genf, Neuenburg, Waadt und Tessin haben individuelle Systeme, welche durch kantonsinterne Stellen entwickelt und betrieben werden. Ebenfalls individuell, jedoch durch die Firma Elca Informatik AG entwickelt und betrieben, ist das System im Kanton Luzern.³⁴

Eine spezielle Situation besteht im Kanton Appenzell-Innerrhoden, wo für die 6 Gemeinden nur 2 Einwohnerregister geführt werden, welche beide die EWK-SW innosolvcity verwenden.

5.3 Aktuelle Situation

5.3.1 Eintragung und Mutation der Information

Wie zuvor ausgeführt, unterstützen die meisten Software-Lösungen die Erfassung des Merkmals «elterliche Sorge» bereits. Dies nicht zuletzt, weil die Anbieter eine grosse Abdeckung der Gemeinden anstreben und es deshalb auch möglich sein muss, die Systeme in Kantonen einzusetzen, in denen das Merkmal bereits erfasst wird.

Nicht bekannt ist, ob auch die Systeme mit geringerer Verbreitung eine entsprechende Funktionalität bieten. Sowohl für die Beurteilung der Machbarkeit als auch bezüglich Einfluss auf die Gesamtkosten spielen sie jedoch eine untergeordnete Rolle. Die Anbieter verpflichten sich nämlich auch grundsätzlich zur Einhaltung der eCH-Standards sowie zu zeitnahen Anpassungen an Änderungen.

In den Kantonen Neuenburg und Genf, in welche die Einwohnerregister mit kantonseigenen SW-Systemen arbeiten, wird das Merkmal bereits geführt.

5.3.2 Übermittlung der Information

Bezüglich Übermittlung ist es so, dass bei den am meisten verbreiteten SW-Systemen die Übertragung des Merkmals «elterliche Sorge» zwischen den Gemeinden bei Zuzug und Wegzug technisch möglich ist, jedoch nicht überall gemacht wird. Die Systeme (auch die weniger verbreiteten) halten sich an die definierten eCH-Standards, in welchen die notwendigen Datenstrukturen definiert sind. Gleiches gilt für die Verarbeitung von Meldungen aus Infostar zu Zivilstandsereignissen.

³⁴ Der Kanton Luzern hat im Rahmen einer technischen Gesamterneuerung die kantonale Einwohnerdatenplattform neu ausgeschrieben, ab 2025 soll die neue Software in Betrieb sein (Auskunft im Rahmen der Kantonsbefragung).

Ob die Übertragung der Information über die elterliche Sorge auch in den kantonsintern entwickelten SW-Systemen implementiert ist, ist nicht vollständig bekannt. Im Kanton Neuenburg wird die Information bei Umzügen nicht mitgeliefert, als Begründung wurde aber die nicht systematische Aktualisierung der Information genannt (vgl. Kapitel 4.2.2). Eine Abfrage des Merkmals «elterliche Sorge» in der kantonalen Einwohnerdatenplattform ist nicht möglich, d.h. es ist nicht klar, ob es nicht an die kantonale Einwohnerdatenplattform übermittelt wird oder ob eine Abfrage aufgrund Qualitätsbedenken nicht ermöglicht wird. Im Kanton Genf hingegen wird die Information bei Umzügen übermittelt und kann auch abgefragt werden. Falls im Kanton Neuenburg für diese Datenübermittlung Anpassungen an den Systemen erforderlich würden, dürften diese jedoch kaum grossen Aufwand verursachen. Die Systeme sind technisch an sedex angebunden und unterstützen die entsprechenden eCH-Standards für den Datenaustausch mit ausserkantonalen Gemeinden.

5.3.3 Abfrage der Information

Innerhalb der Gemeinde (z.B. für Entscheidungen bei der Einschulung) kann die Abfrage der Information über die elterliche Sorge teilweise direkt im Einwohnerregister erfolgen. Innerkantonale Abfragen erfolgen ansonsten über die kantonale Einwohnerdatenplattform. Dies ist technisch möglich, sofern eine entsprechende Zugangsberechtigung eingerichtet ist. Sowohl GERES wie auch die anderen SW-Systeme bieten Web-Schnittstellen zur Suche und Anzeige von Personendaten.

Zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen existiert aktuell keine Schnittstelle, die eine interkantonale Abfrage ermöglicht.

6 Fazit Bestandesaufnahme

Die Bestandesaufnahme in den Kantonen zeigt, dass sowohl die Führung des Merkmals elterliche Sorge wie auch die Führung der Einwohnerregister an sich, zwischen den Kantonen und einzelnen Gemeinden unterschiedlich gehandhabt wird.

Das **Merkmal elterliche Sorge** wird aktuell in **18 Kantonen³⁵ geführt**, wobei jedoch nur in 5 Kantonen das Merkmal in jedem Fall erfasst wird. In den anderen Kantonen wird das Merkmal zum Beispiel nur in den Fällen eingetragen, in welchen nicht von der gemeinsamen elterlichen Sorge ausgegangen werden kann oder nur wenn die Einwohnerdienste eine Mitteilung erhalten. Es kommt auch vor, dass sich die Handhabung je nach Gemeinde unterscheidet.

Die **technischen Voraussetzungen zur Führung** des Merkmals «elterliche Sorge» sind grundsätzlich bereits gegeben. Diese beinhalten die Nutzung von eCH-Standards inkl. jenem der Personenzusatzdaten 0021 (wozu das Merkmal «care» gehört), den standardisiert elektronischen Austausch der Daten mit den kantonalen Einwohnerdatenplattformen und mit anderen Einwohnerregistern sowie die Verarbeitung von standardisiert elektronischen Meldungen bezüglich Zivilstandsereignissen. Nicht überall ist die Eintragung im SW-System via Benutzeroberfläche aber tatsächlich möglich. Hier bräuchte es also kleinere Anpassungen. Das Merkmal «care» im eCH-Standard 0021 wird von den Kantonen grundsätzlich als geeignet angesehen, wobei einige Vorschläge für Anpassungen und Präzisierungen gemacht werden. Insbesondere der Hinweis, dass das Merkmal Informationen über die Herkunft der Information und das Gültigkeitsdatum enthalten müsse, kommt in unterschiedlichen Zusammenhängen auf.

11 Kantone haben eine kantonale **gesetzliche Grundlage** zur Führung dieses Merkmals in den Einwohnerregistern geschaffen und 7 Kantone haben **Mitteilungspflichten** zur Information über die elterliche Sorge für Zivilstandsämter, KESB und/oder Zivilgerichte an Einwohnerdienste gesetzlich verankert. Bloss in zwei Kantonen (AI, ZH) bestehen gesetzliche Mitteilungspflichten für alle drei aufgeführten Behörden. Mitteilungen finden teilweise auch ohne gesetzliche Pflicht statt. Von keinem Kanton werden Mitteilungen von kantonalen Migrationsbehörden an die Einwohnerdienste genannt, obschon die Information bei diesen erhoben wird.

Die **Übermittlung der Information zur elterlichen Sorge** bei innerkantonalen Umzügen wird aus Qualitätsgründen nicht immer gemacht (9 Kantone übermitteln die Information). Wenn die Information bei innerkantonalen Umzügen ausgetauscht wird, wird sie fast immer auch bei interkantonalen Umzügen mitgeliefert (8 von 9 Kantone). In den Kantonen, in denen das Merkmal geführt wird, wird das Merkmal an die kantonale Datenplattform geliefert. Dort kann es in den meisten Fällen (10 von 15 Kantonen zu welchen Angaben vorliegen) von berechtigten Stellen **innerhalb des Kantons abgefragt** werden. Abfragemöglichkeiten zur elterlichen Sorge für Stellen ausserhalb des Kantons bestehen aktuell nicht. Von zwei der 10 Kantone wird die fehlende gesetzliche Regelung als Grund dafür genannt.

Ein Ziel der Bestandesaufnahme war es, zu ermitteln ob es in den Kantonen, die das Merkmal «elterliche Sorge» aktuell bereits führen, **Beispiele von Good Practice** gibt. Aus der Befragung der Kantone, wie auch aus den Diskussionsrunden mit den Einwohnerdiensten, haben sich jedoch aus Sicht der Kantone bzw. Einwohnerdienste keine klaren Good Practice ergeben. So werden die aktuell verfügbaren Daten dann auch oft als nicht (ganz) verlässlich eingestuft. Und auch wenn in einzelnen Kantonen gewisse Aspekte, die von den kantonalen Fachpersonen und Einwohnerdiensten als wichtig eingeschätzt werden,

³⁵ AG, AI, AR, BE, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, ZH. In einem Kanton (ZG) wurde das Merkmal bis Anfang April 2023 geführt und die Einwohnerdienste setzen sich dafür ein, das Merkmal weiterhin führen zu können. Da noch unklar ist, wie es in dieser Sache weitergeht, ist davon auszugehen, dass einige Einwohnerdienste das Merkmal faktisch aktuell noch führen (siehe auch Fussnote 20)

aktuell bereits umgesetzt werden, ist diese Umsetzung nicht reibungslos. So verfügt zum Beispiel der Kanton Zürich über Mitteilungspflichten für Zivilstandsämter, Zivilgerichte und KESB, was grundsätzlich vom Kanton auch als wichtig und hilfreich eingeschätzt wird. Diese Pflichten werden allerdings nicht überall durchgängig eingehalten und die Regelungen werden als inhaltlich zu wenig klar angesehen. Anstelle von konkreten Good Practice Beispielen aus den Kantonen oder Einwohnerdiensten liegen der Erarbeitung der Umsetzungsvarianten in der Folge auch hauptsächlich Lösungsvorschlägen für bestehende Schwierigkeiten und Hinweisen auf zu regelnde Aspekte zugrunde.

Insgesamt sind **20 der 26 Kantone einer Führung des Merkmals «elterliche Sorge» gegenüber positiv eingestellt**. Von den befragten Kantonen befürwortet (ja bzw. eher ja) eine Mehrheit (17 von 23) **die Einführung einer bundesrechtlichen Vorgabe** zur Führung des Merkmals elterliche Sorge. Eher abgelehnt wird die Einführung einer bundesrechtlichen Regelung von 5 Kantonen mit den Begründungen, dass der erwartete Nutzen zu klein, die Nachführung schwierig sei und/oder die Einwohnerregister nicht der richtige Ort dafür seien. Ein Kanton hat in der Befragung keine Einschätzung abgegeben. Aus den drei nachträglich erhobenen Kantonen kamen grundsätzlich positive Voten gegenüber einer Führung des Merkmals «elterliche Sorge» im Einwohnerregister.

Als **zentrale Aspekte** für eine Einführung aus Sicht der befragten Kantone und an den Diskussionsrunden teilnehmenden Einwohnerdienste hat sich gezeigt, dass eine **einheitliche gesetzliche Grundlage** für die Führung des Merkmals vorhanden sein muss, die **Zuständigkeiten** klar sein müssen und eine **konsequente Nachführung** gewährleistet sein muss. Hinsichtlich der Zuständigkeiten soll klar sein, dass die Einwohnerdienste als Informationsdrehscheibe agieren. Um die korrekte Eintragung der Information und Nachführung gewährleisten zu können, werden **Mitteilungspflichten** der Behörden, welche für die Information über die elterliche Sorge verantwortlich sind, als notwendig angesehen.

III. Umsetzungsvarianten

7 Umsetzungsvarianten

In den vorangehenden Kapiteln wurden zunächst die Prozesse beschrieben und grundlegende Voraussetzungen genannt, die für die Umsetzung einer einheitlichen Regelung zum Eintrag des Merkmals «elterliche Sorge» in die Einwohnerregister erfüllt werden sollten. Es wurde eine Bestandesaufnahme vorgenommen, in der sowohl die aktuelle Situation in den Kantonen und Gemeinden dargestellt und besprochen wurde, sowie der Stand hinsichtlich der technischen Situation bei den Einwohnerdiensten analysiert wurde. Einschätzungen von den Einwohnerdiensten als ausführende Behörden konnten in den Diskussionsrunden auch im Hinblick auf eine künftige Erfassung aufgenommen werden.

Basierend auf diesen Informationen ergeben sich zum einen wichtige (neue) Aspekte, die für eine korrekte und vollständige Information über die elterliche Sorge im Register relevant sind. Zum anderen zeigt sich, dass verschiedene Varianten der Umsetzung eines entsprechenden Registereintrages möglich sind. Entsprechend wurden drei Umsetzungsvarianten erarbeitet, die sich in Bezug auf die Mitteilungspflichten und dem Vorgehen bei Neuzuziehenden aus dem Ausland unterscheiden:

■ **Variante 1:** Mitteilungspflichten für Zivilstandsämter, Gerichte, KESB und Migrationsbehörden; vorgeschriebene Art der Mitteilung (standardisiert elektronisch)

■ **Variante 2:** Mitteilungspflichten für Zivilstandsämter, Gerichte KESB und Migrationsbehörden; Art der Mitteilung nicht vorgeschrieben.

■ **Variante 3** (nah am Status Quo in Kantonen mit den weitestgehenden Regelungen zur Führung des Merkmals «elterliche Sorge»): Mitteilungspflichten für Zivilstandsämter, Gerichte und KESB; Art der Mitteilung nicht vorgeschrieben.

Keine Mitteilungspflicht für Migrationsbehörden, stattdessen Selbstdeklaration der Eltern(teile) bei Zuzug aus dem Ausland.

Gleich geregelt werden in allen drei Varianten die gesetzliche Grundlage zur Führung des Merkmals, die Definition des Merkmals und Teilmerkmals, die Anpassung des eCH-Standards und die Regelung der Zuständigkeiten. Ebenfalls einheitlich für alle Varianten ist der Vorschlag bezüglich Zugriffsberechtigungen, Bereinigung und Löschung des Eintrages sowie Umgang mit bestehenden Daten. Die interkantonale Datenabfrage ist nicht Teil der drei Umsetzungsvarianten, sondern wird separat in Kapitel 7.5 besprochen.

Tabelle 9 zeigt im Detail alle zu regelnden Aspekte je Umsetzungsvariante, grau hervorgehoben sind wichtige Aspekte, die bei allen Varianten gleich vorgeschlagen werden und grün hervorgehoben jene, bei denen sich die drei Varianten unterscheiden. Die einzelnen Umsetzungsvarianten und die darin geregelten Aspekte werden in den folgenden Abschnitten genauer ausgeführt.

7 Umsetzungsvarianten

Tabelle 9: Umsetzungsvarianten

Prozess	Zu regelnde Aspekte	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Eintragung und Mutation der Information, inkl. Mitteilungspflichten	Gesetzliche Grundlage Führung des Merkmals	«Elterliche Sorge» im RHG: obligatorisches Merkmal für Kinder (zu führen am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes, d.h. i.d.R. am melderechtlichen Hauptwohnsitz)		
	Merkmal und Teilmerkmal	Merkmal «elterliche Sorge», Ausprägungen: alleinige elterliche Sorge, gemeinsame elterliche Sorge, keine elterliche Sorge, unbekannt. Obligatorisch für alle Kinder. Teilmerkmal: «Herkunftsnachweis», Ausprägungen: KESB, Gericht, Zivilstandsamt (Erklärung GES), Migrationsbehörde, abgeleitet aus Geburt und Zivilstand, Selbstdeklaration Eltern, ungeprüft		
	eCH-Standards gemäss Merkmal und Teilmerkmalen anpassen	eCH-Standard 0021 anpassen (Merkmal «care») und alle eCH-Standards, die diesen referenzieren.		
	Regelung Zuständigkeiten	ED zuständig für Eintragung und Mutation der Information, Behörden, die Information liefern, verantwortlich für Inhalt		
	Mitteilungspflichten inkl. kantonsübergreifende Mitteilungspflicht, ggf. Art der Mitteilung, Zeithorizont der Mitteilung (z.B. innert X Tagen ab Entscheidung)	Mitteilungspflichten bundesrechtlich verankert (KESB, Zivilstandsämter, Gerichte, Migrationsbehörde). Art der Mitteilung vorgeschrieben: Mitteilung in xml-Format, erfolgt über sedex. Zeithorizont der Mitteilung vorgeschrieben	Mitteilungspflichten bundesrechtlich verankert (KESB, Zivilstandsämter, Gerichte, Migrationsbehörde). Art der Mitteilung nicht vorgeschrieben**. Zeithorizont der Mitteilung vorgeschrieben	Mitteilungspflichten bundesrechtlich verankert (KESB, Zivilstandsämter, Gerichte). Art der Mitteilung nicht vorgeschrieben**. Zeithorizont der Mitteilung vorgeschrieben
	Prozess Zuzug aus dem Ausland	Mitteilungspflicht von Migrationsbehörde, Selbstdeklaration der Eltern bei fehlender Feststellung der elterlichen Sorge	Mitteilungspflicht von Migrationsbehörde, Selbstdeklaration der Eltern bei fehlender Feststellung der elterlichen Sorge	Selbstdeklaration der Eltern.
Übermittlung/Abfrage*	Zugriffsberechtigungen bei kantonalen Einwohnerdatenplattformen	Zugriffsberechtigungen für das Merkmal «elterliche Sorge» bestimmen	Zugriffsberechtigungen bei kantonalen Einwohnerdatenplattformen	Zugriffsberechtigungen für das Merkmal «elterliche Sorge» bestimmen
Weiteres	Bereinigung Löschung des Eintrags Definition Umgang mit bestehenden Daten	Standardisiertes Verfahren bei Unstimmigkeiten. Löschung bei Erreichen der Volljährigkeit. Bestehende Daten mit Teilmerkmal «ungeprüft» versehen.		

Anmerkung: *bezieht sich auf die innerkantonale Datenabfrage. **muss datenschutzkonform sein. Quelle: Darstellung BASS

7.1 Variante 1

7.1.1 Eintragung und Mutation der Information

Für den Registereintrag ins Einwohnerregister – einheitlich und zuverlässig für alle Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz – ist eine **gesetzliche Grundlage** notwendig. Dazu soll das Merkmal «elterliche Sorge» in das Registerharmonisierungsgesetz (RHG) unter Artikel 6, minimaler Inhalt (des Registers), aufgenommen werden. Dies bedeutet, dass das Merkmal zwingend in den Einwohnerregistern geführt werden muss, in dem Fall bei Kindern am zivilrechtlichen Wohnsitz der in der Regel dem melderechtlichen Hauptwohnsitz entspricht. Alle zwingenden **Merkmale** sind im Merkmalskatalog zur Registerharmonisierung definiert, bzgl. Systematik, Teilmerkmale, Ausprägungen usw. (BFS 2014). Zudem sind Teilmerkmale möglich, welche eine Verwendung der Information vereinfachen können. Wichtige **Teilmerkmale** sind für die Einwohnerdienste ein «gültig ab» und «Herkunftsnachweis». So kann nachvollzogen werden, ab wann die Information Geltung hat und wer für die Information verantwortlich ist. Es wird nicht in allen Fällen zu vermeiden sein, dass man sich auf Selbstdeklarationen der Eltern verlassen muss. Dies soll im Teilmerkmal «Herkunftsnachweis» auch ein zulässiger Wert sein. Für das Teilmerkmal «Herkunftsnachweis» werden folgende Ausprägungen vorgeschlagen: *KESB, Gericht, Zivilstandsamt (Erklärung GES), Migrationsbehörde, abgeleitet aus Geburt und Zivilstand, Selbstdeklaration Eltern, ungeprüft*. So wird daraus klar, ob es sich um eine amtlich nachgewiesene Information handelt oder ob sie auf einer Selbstdeklaration beruht. Die exakten Merkmalsausprägungen des Hauptmerkmals sowie der Teilmerkmale sind gemäss BFS nach Aufnahme des Merkmals ins RHG beim BFS mit zuständigen Fachstellen auszuarbeiten.³⁶ Daraus wird sich auch die Systematik des Merkmals ergeben.

Für die Erfassung des Merkmals mit den so definierten Merkmalen und Teilmerkmalen müsste das aktuell verwendete **Merkmal «care» im eCH-Standard 0021 angepasst werden**. Anschliessend würde eine Änderung der dazu in Beziehung stehenden eCH-Standards vorzusehen sein.

Neben der gesetzlichen Grundlage und der Definition der zu erfassenden Informationen, müssen die **Zuständigkeiten und die Datenverantwortung** geregelt werden. Die Einwohnerdienste sollen für die Eintragung der Information und für die Mutation zuständig, die Behörden, welche die Information liefern, für den Inhalt verantwortlich sein.

Die aufgeführten Aspekte werden in allen drei Umsetzungsvarianten gleichbehandelt (vgl. Tabelle 9).

Für den Registereintrag benötigen die Einwohnerdienste **Mitteilungen** von den für die Information verantwortlichen Behörden. Dies bedeutet, dass es bundesrechtlich geregelte Mitteilungspflichten für KESB, Zivilstandsämter und Gerichte (erst- sowie allenfalls zweitinstanzliche Zivilgerichte) brauchen wird. In Variante 1 soll die Regelung zusätzlich zu den genannten mitteilungspflichtigen Behörden eine **Mitteilungspflicht von Migrationsbehörden** vorsehen, die im Rahmen der Abklärungen zur Aufenthaltsbewilligung auch die Familiensituation und damit die Regelung der elterlichen Sorge abklären. Falls im Rahmen dieser Abklärungen die elterliche Sorge nicht festgestellt werden kann, können sich die Einwohnerdienste auf eine Selbstdeklaration der Eltern stützen.

Alle Mitteilungen sollen an den jeweils zuständigen Einwohnerdienst erfolgen. Aus Sicht der Behörden, die Mitteilungen machen, ist der zuständige Einwohnerdienst jener am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes, der in den meisten Fällen mit dem melderechtlichen Hauptwohnsitz übereinstimmt (siehe dazu auch Textkasten «Wohnsitz des Kindes» auf Seite 11).

³⁶ Schriftliche Auskunft BFS 06.10.2023 und 09.10.2023.

7 Umsetzungsvarianten

Die **Art der Mitteilung** von Zivilstandsämtern, Gerichten, KESB und Migrationsbehörden bzw. wie/in welcher Form die Übermittlung der Information über die elterliche Sorge erfolgen soll, kann gesetzlich vorgegeben werden, wie es bei anderen Registerprojekten der Fall ist.³⁷ So soll in **Variante 1** eine **standardisiert elektronische Mitteilung** (vgl. Definition auf Seite 13) vorgeschrieben werden, die von den Software-Systemen der Einwohnerdienste automatisch bearbeitet werden kann. In Bezug auf die Mitteilungspflicht kann auch festgelegt werden, innerhalb welchen Zeitraums nach Entscheid (oder Erhalt Erklärung über GES) die Mitteilung vorzunehmen ist. Wir schlagen vor, dass ein Zeitraum innerhalb dessen eine Mitteilung vorzunehmen ist, definiert wird. Der Zeitraum soll so gewählt werden, dass gewährleistet ist, dass die Einwohnerdienste über aktuelle Informationen verfügen.

7.1.2 Übermittlung und Abfrage der Information

In Bezug auf die **Datenübermittlung** von obligatorischen Merkmalen zwischen Einwohnerdiensten bei Zu- und Wegzug innerhalb und ausserhalb des Kantons sowie zwischen Einwohnerdiensten und den kantonalen Einwohnerdatenplattformen ist das Vorgehen im RHG und der dazugehörigen Verordnung (Registerharmonisierungsverordnung RHV) bereits geregelt. Wird das Merkmal im RHG aufgenommen (vgl. Kapitel 3.1.2), besteht kein zusätzlicher Regelungsbedarf.

Eine Datenübermittlung und Weiterverwendung der Information über die elterliche Sorge an E-VERA beim Wegzug von Schweizerinnen und Schweizern ins Ausland wurde in Kapitel 3.1.2 diskutiert und nicht weiterverfolgt.

In Bezug auf die **Datenabfrage innerhalb der Kantone** hat jeder Kanton eigene Zugriffsregelungen für Behörden, welche die Informationen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Hier werden diejenigen Kantone, die das Merkmal «elterliche Sorge» noch nicht führen, bzw. keine Abfragemöglichkeit für das Merkmal haben, eine Zugriffsregelung erarbeiten müssen und anschliessend allfällige neue Zugriffsberechtigungen erteilen.

Die interkantonale Datenabfrage wird in Kapitel 7.5 behandelt.

Die genannten Punkte gelten unabhängig der Umsetzungsvariante (vgl. Tabelle 9).

7.1.3 Bereinigung, Löschung und Umgang mit bestehenden Daten

Neben dem Registereintrag an sich und der Datenübermittlung und -abfrage, die für die alltägliche Führung des Merkmals zentral sind, gibt es drei weitere Punkte, bei denen sich in der Bestandesaufnahme zeigte, dass Regelungsbedarf besteht.

Erstens wird es ein Mechanismus zur **Bereinigung bei Unstimmigkeiten** brauchen. Die Thematik der elterlichen Sorge kann konfliktbehaftet sein und entsprechend dürfte es vorkommen, dass ein Elternteil die Information im Register in Frage stellt. Ein definierter, einheitlicher Prozess kann verhindern, dass die Einwohnerdienste Unstimmigkeitsmeldungen erhalten, die sie selbst nicht beantworten können und viel Zeit beanspruchen. Vorgeschlagen wird, dass Elternteile, die eine Information im Register anzweifeln, dies mittels Formular direkt der für die Information verantwortlichen Behörde (wie im Teilmerkmal «Herkunftsnachweis» aufgeführt) melden sollen, wobei die Beweislast bei der meldenden Partei liegt.³⁸ Auf diese Art und Weise wird versucht sicherzustellen, dass nur begründete Anträge an die Behörden gelangen. Eine

³⁷ So beispielsweise beim Register über die wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen – die entsprechende Gesetzesvorlage befindet sich aktuell in der Vernehmlassung (<https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/medienmitteilungen.msg-id-97561.html>),

³⁸ Das Formular soll zusammen mit der Information über die Angabe des Herkunftsnachweis bei den Einwohnerdiensten angefragt werden bzw. das Formular kann online zur Verfügung gestellt werden.

7 Umsetzungsvarianten

Bereinigung kann des Weiteren auch nötig sein, wenn es zu Fehlern bei Mitteilungen oder Übermittlung der Informationen kommt, welche die bearbeitenden Stellen selbst erkennen.

Da das Merkmal «elterliche Sorge» nur bis zur Volljährigkeit der Kinder relevant ist, wird zweitens vorgeschlagen, dass alle im Merkmal enthaltenen Informationen **bei Erreichen der Volljährigkeit zu löschen** sind.

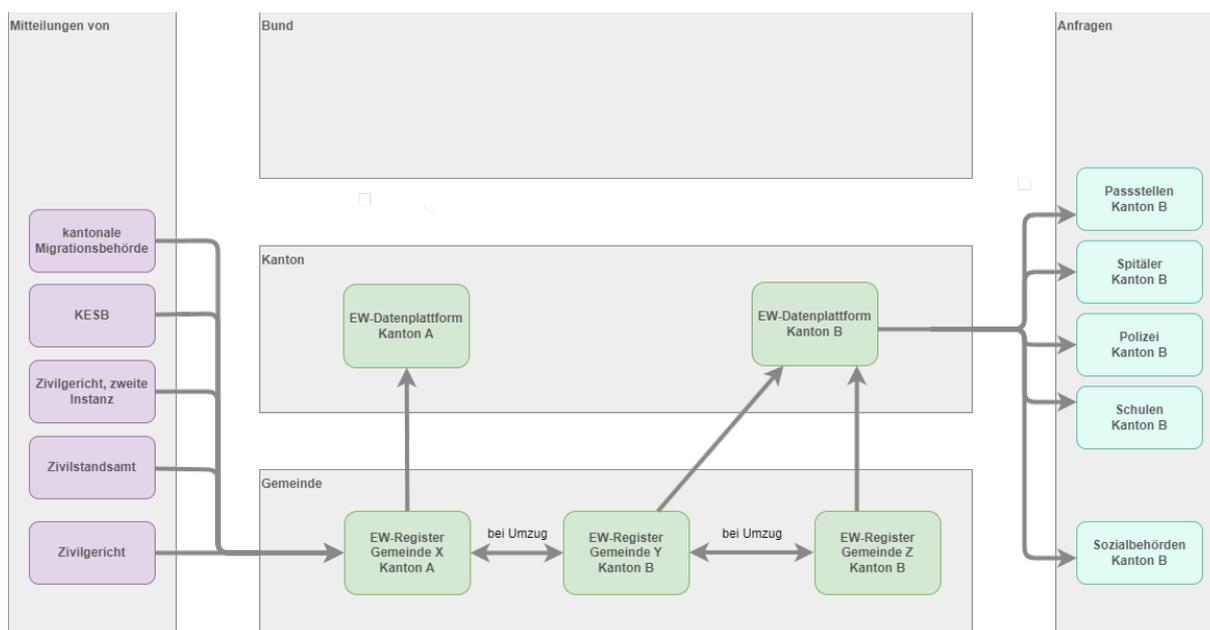
Der dritte Punkt betrifft den **Umgang mit aktuell in den Registern bestehenden Informationen zur elterlichen Sorge**. Es ist keine Nacherfassung des Merkmals vorgesehen, was bedeutet, dass während einer längeren Übergangszeit noch Informationen aus dem jetzigen Merkmal «care» im eCH-Standard 0021 in den Registern vorhanden sind. Das Merkmal wird, wie die Auslegeordnung in Kapitel 4 gezeigt hat, sehr unterschiedlich geführt und variiert entsprechend hinsichtlich der Qualität. Im Rahmen des Vorschlags für eine Umsetzung wird angeregt, dass für bisherige Daten der Herkunftsnachweis «ungeprüft» vergeben wird.

Auch diese vorgängigen Punkte sind unabhängig von der jeweiligen Umsetzungsvariante.

Abbildung 1 stellt die Datenflüsse des Merkmals «elterliche Sorge» exemplarisch für die ausgeführte Umsetzungsvariante 1 dar. Für die Fälle, bei denen die elterliche Sorge aus Geburtsmeldungen und Zivilstand abgeleitet wird, ist kein Datenfluss aufgeführt, da es sich nicht um Datenflüsse des Merkmals «elterliche Sorge» handelt.

Die mitteilungspflichtigen Behörden können sich einem beliebigen Kanton befinden – die Mitteilung wird an das zuständige Einwohnerregister in Gemeinde X, Kanton A, vorgenommen. Das Einwohnerregister in Gemeinde X übermittelt die Information über die elterliche Sorge einerseits an die kantonale Einwohnerdatenplattform in Kanton A und andererseits bei Wegzug des betroffenen Kindes in einen anderen Kanton (Kanton B) an das Einwohnerregister in Gemeinde Y. Von da gelangt die Information wiederum in die kantonale Einwohnerdatenplattform, nun in Kanton B. Die aufgeführten anfragenden kantonalen und kommunalen Akteure befinden sich in Kanton B, eine Abfrage ist nur innerkantonal möglich. Bei einem Umzug innerhalb des Kantons B, erfolgt der Informationsfluss vom Einwohnerregister in Gemeinde Y zum Einwohnerregister in Gemeinde Z. Die aktualisierte Information des Kindes in Gemeinde Z gelangt von da an die Einwohnerdatenplattform des Kantons B. Die Information kann wie vor dem innerkantonalen Umzug von Akteuren aus Kanton B abgefragt werden.

Abbildung 1: Umsetzungsvariante 1, Datenflüsse Merkmal «elterliche Sorge»



Anmerkung: Die Abbildung führt die wichtigen mitteilungspflichtigen Behörden auf, sowie die zentralen Akteure, die Abfragen tätigen. Es wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben – die Akteure mit Zugriff auf die kantonalen Einwohnerdatenplattformen unterscheiden sich nach Kanton. Darstellung BASS

7.2 Variante 2

Im Folgenden wird die zweite Umsetzungsvariante vorgestellt, sie unterscheidet sich hinsichtlich der Art der Mitteilungspflicht von Variante 1.

7.2.1 Eintragung und Mutation der Information

Die Aufnahme des Merkmals in das Registerharmonisierungsgesetz, die Merkmalsdefinition sowie die Anpassung des eCH-Standards 0021 plus denjenigen eCH-Standards, die den Standard 0021 referenzieren, sind auch in Variante 2 enthalten. Weiter ist auch hier die Regelung der Zuständigkeiten und der Datenverantwortung vorgesehen (vgl. Tabelle 9).

Die Mitteilungspflichten sind in Variante 2 gleich wie in Variante 1: Es soll Mitteilungspflichten für KESB, Zivilstandsämter, Gerichte (erst- sowie allenfalls zweitinstanzliche Zivilgerichte) und Migrationsbehörden geben.

Anders als in Variante 1 soll die **Art der Mitteilung für die mitteilungspflichtigen Behörden in Variante 2 nicht vorgeschrieben werden**. Das heisst, die mitteilungspflichtigen Behörden sind frei in der Art und Weise, wie sie die Mitteilungen vornehmen. Das kann standardisiert elektronisch sein (wie in Variante 1), aber auch per E-Mail, schriftlich auf Papier oder telefonisch. Während die standardisiert elektronischen Mitteilungen mit eCH-Standards erfolgen und somit die Information zum Merkmal und Teilmerkmal (Herkunftsnachweis) enthalten, ist bei der Mitteilung auf andere Art und Weise darauf zu achten, dass erstens alle nötigen Informationen geliefert werden und zweitens, dass nicht zu viele Informationen geliefert werden wie bspw. Gerichtsurteile oder Gesetzesartikel, welche für den Entscheid relevant waren. Diese Informationen können besonders schützenswerte Daten enthalten (vgl. Erläuterung im Kapitel 3.2.2) und sind für den Registereintrag des Merkmals «elterliche» Sorge irrelevant, weshalb sie weder mitgeteilt, noch bei den Einwohnerdienste erfasst/abgelegt werden sollten. Unabhängig von der Art und Weise der Mitteilung wird vorgeschlagen, dass ein Zeitraum innerhalb dessen eine Mitteilung vorzunehmen ist, definiert wird.

7.2.2 Übermittlung und Abfrage der Information

Auch bei Variante 2 werden die Kantone eine Zugriffsregelung für die Abfrage des Merkmals «elterliche Sorge» definieren und anschliessend die Zugriffsberechtigungen erteilen. Hier ist Variante 2 also analog zu Variante 1 (vgl. Tabelle 9).

7.2.3 Bereinigung, Löschung und Umgang mit bestehenden Daten

Die Bereinigung des Registereintrags bei Unstimmigkeiten oder Fehlern, die Löschung der Informationen bei Erreichen der Volljährigkeit des Kindes und das Versehen der aktuell in den Registern enthaltenen Informationen mit dem Herkunftsnachweis «ungeprüft» wird bei Variante 2 gleich wie bei Variante 1 vorgeschlagen.

7.3 Variante 3

Im nachfolgenden Unterkapitel wird Variante 3 vorgestellt, bei der keine Mitteilungspflicht für kantonale Migrationsbehörden vorgesehen ist. Die Variante 3 ist ähnlich der Situation, die aktuell in den Kantonen Zürich und Appenzell-Innerrhoden umgesetzt wird.

7.3.1 Eintragung und Mutation der Information

Analog zu Variante 1 und 2 ist auch in Variante 3 die Aufnahme des Merkmals in das Registerharmonisierungsgesetz, die Merkmalsdefinition sowie die Anpassung des eCH-Standards 0021 plus denjenigen eCH-Standards, die den Standard 0021 referenzieren, angedacht. Ebenso ist auch hier die Regelung der Zuständigkeiten und der Datenverantwortung vorgesehen (vgl. Tabelle 9).

Im Gegensatz zu Varianten 1 und 2 sind in **Variante 3** nur Mitteilungspflichten für KESB, Zivilstandsämter und Gerichte vorgesehen. Die kantonalen Migrationsbehörden sind von der Mitteilungspflicht ausgenommen. Bei einem Zuzug aus dem Ausland sollen die Einwohnerdienste stattdessen eine Selbstdeklaration der Eltern (bzw. des Elternteils) verlangen und als Herkunftsnachweis «Selbstdeklaration» vermerken. Während es aktuell schon Kantone³⁹ gibt, die für KESB, Zivilstandsämter und Zivilgerichte eine Mitteilungspflicht kennen, hat kein Kanton angegeben, dass Mitteilungen von Migrationsbehörden vorliegen. Um mit einer Variante so gut wie möglich den Status Quo in den Kantonen, mit der am weitest gehenden Umsetzung des Registereintrages abzubilden, wird in Variante 3 keine Mitteilungspflicht von kantonalen Migrationsbehörden vorgeschrieben.

Entsprechend dem Status Quo ist auch die **Art der Mitteilung** in **Variante 3 nicht vorgeschrieben**. Die mitteilungspflichtigen Behörden nehmen die Mitteilungen so vor, wie sie möchten (innert eines definierten Zeitraums). Das kann standardisiert elektronisch sein (wie in Variante 1), aber auch per E-Mail, schriftlich auf Papier oder telefonisch. Während die standardisiert elektronischen Mitteilungen mit eCH-Standards erfolgen und somit die Information zum Merkmal und Teilmerkmal (Herkunftsnachweis) enthalten, ist bei der Mitteilung auf andere Art und Weise darauf zu achten, dass erstens alle nötigen Informationen geliefert werden und zweitens, dass nicht zu viele Informationen geliefert werden wie bspw. Gerichtsurteile oder Gesetzesartikel, welche für den Entscheid relevant waren. Diese Informationen können besonders schützenswerte Daten enthalten (vgl. Erläuterung im Kapitel 3.2.2) und sind für den Registereintrag des Merkmals «elterliche» Sorge irrelevant, weshalb sie weder mitgeteilt, noch bei den Einwohnerdienste erfasst und oder abgelegt werden sollten.

³⁹ AI, ZH

7.3.2 Übermittlung und Abfrage der Information

Auch bei der dritten Variante müssen die Kantone eine Zugriffsregelung für die Abfrage des Merkmals «elterliche Sorge» definieren und anschliessend die Zugriffsberechtigungen erteilen. Hier ist Variante 3 also analog zu Variante 1 und 2 (vgl. Tabelle 9).

7.3.3 Bereinigung, Löschung und Umgang mit bestehenden Daten

Die Bereinigung des Registereintrags bei Unstimmigkeiten oder Fehlern, die Löschung der Informationen bei Erreichen der Volljährigkeit des Kindes und das Versehen der aktuell in den Registern enthaltenen Informationen mit dem Herkunftsnachweis «ungeprüft» wird bei Variante 3 gleich wie bei Variante 1 und 2 vorgeschlagen (vgl. Tabelle 9).

7.4 Auswirkungen der Umsetzungsvarianten

Die unterschiedlich geregelten Mitteilungspflichten haben einerseits Auswirkungen auf die Einwohnerdienste, welche das Merkmal eintragen und andererseits auf die mitteilungspflichtigen Behörden. In Kapitel 8 werden die Kostenfolgen für die Einwohnerdienste quantifiziert und die Auswirkungen auf die Kosten bei den mitteilungspflichtigen Behörden werden diskutiert. Hier werden die Auswirkungen kurz besprochen, um die Grundlage für nachfolgende Kostenschätzung zu schaffen.

Den geringsten Aufwand haben die Einwohnerdienste bei standardisierten elektronischen Mitteilungen von möglichst allen Behörden, die Entscheide über die elterliche Sorge fällen bzw. Erklärungen entgegennehmen (Erklärung über GES). Standardisiert elektronische Mitteilungen können von den SW-Systemen der Einwohnerdienste weitgehend automatisiert bearbeitet werden, das heisst der Aufwand für die Bearbeitung der Mitteilungen wird minimiert. Zudem werden andere Meldungen, welche die Einwohnerdienste bearbeiten, wie jene von Geburten oder Zivilstandsänderungen, bereits auf dieselbe Art und Weise vorgenommen, wodurch sich für die Führung des Merkmals «elterliche Sorge» kein grundsätzlich anderer Vorgang ergibt.

Diese standardisiert elektronischen Mitteilungen (Variante 1) sind hingegen für die mitteilungspflichtigen Behörden mit erheblichen Investitionskosten verbunden (vgl. dazu Kapitel 9.2). Für die mitteilungspflichtigen Behörden ist es einfacher, wenn bezüglich der Art der Mitteilung keine Vorgaben gemacht werden (Variante 2 und 3) – in Kantonen mit bestehenden Mitteilungspflichten würde sich für die entsprechenden Behörden nur marginal etwas ändern. In allen anderen Kantonen kann ohne Investitionskosten für Infrastruktur und Software ein Prozess zur Mitteilung der Informationen etabliert werden. Die Investitionen beschränken sich auf Schulungen und Informationsveranstaltungen zur Etablierung dieses Prozesses.

7.5 Ausbauschritt: Elektronische Schnittstelle zwischen kantonalen Einwohnerdatenplattformen

In den drei Varianten wird die innerkantonale Abfrage besprochen und diesbezüglich ein Vorschlag gemacht, eine interkantonale Datenabfrage ist nicht vorgesehen. Eine solche könnte bei allen Umsetzungsvarianten einen Ausbauschritt darstellen und würde es erlauben, dass Behörden unabhängig von Kantonsgrenzen auf Informationen zugreifen können, wenn sie diese brauchen.

Bei einer Schnittstelle zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen, mit dem Ziel die Abfrage der Information zur «elterlichen Sorge» über Kantonsgrenzen hinweg zu ermöglichen, sind zudem andere Nutzungsarten mitzudenken (bspw. Abfrage von anderen Informationen). Es handelt sich eher um ein grundsätzliches Projekt des Informationsaustausches zwischen den Kantonen mit verschiedenen

7 Umsetzungsvarianten

Anwendungsmöglichkeiten, unter anderem auch die Abfrage zur elterlichen Sorge. Aus diesem Grund wird die elektronische Schnittstelle als Ausbauschnitt betrachtet.

Für eine interkantonale Datenabfrage müsste einerseits eine **Schnittstelle zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen** geschaffen werden und der entsprechende Prozess der Datenabfrage definiert werden und andererseits müsste die rechtliche Grundlage für den Austausch dieser Informationen geschaffen werden.

Weitere Aspekte, die in diesem Zusammenhang geregelt werden müssen sind: die organisatorische Angliederung der Schnittstelle, Zuständigkeit für Pflege und Weiterentwicklung der Schnittstelle und die Bestimmung eines Konzeptes für Zugangsberechtigungen, das keinen Widerspruch zu den kantonal geregelten und vergebenen Zugangsberechtigungen mit sich bringt.

8 Fazit Umsetzungsvarianten

In der Einleitung wurden folgende drei Ziele des Registereintrags der «elterlichen Sorge» aufgeführt:

- I. Die Regelung bzgl. elterliche Sorge wird überall in der Schweiz in die Einwohnerregister eingetragen.
- II. Die Informationen werden bei Änderungen nachgeführt, so dass immer die aktuellste Information im Einwohnerregister enthalten ist.
- III. Behörden können die Information abfragen.

Mit allen drei Varianten können die ersten beiden Ziele erreicht werden. Die **Einwohnerdienste können das Merkmal in die Einwohnerregister eintragen**, sie **erhalten Informationen zu Änderungen** im Merkmal von den relevanten Behörden inner- und ausserhalb des Kantons und können die Information so nachführen. Bei Umzügen wird die Information mitgeliefert. Das dritte Ziel kann mit allen drei Varianten mehrheitlich erreicht werden: In den meisten Fällen befinden sich die Behörden, welche diese Information benötigen, im Wohnsitzkanton des Kindes und können in der kantonalen Einwohnerdatenplattform eine Abfrage tätigen. Für die Fälle, in denen ausserkantonale Behörden die Information benötigen (bspw. Schule oder Spital im Nachbarkanton) bliebe der Status-Quo bestehen, das heisst es würde weiterhin an den Elternteilen liegen, die elterliche Sorge nachzuweisen.

Die **Umsetzungsvarianten unterscheiden sich folglich nicht hinsichtlich ihrer Zielerreichung**, sondern in der Art und Weise, wie das Ziel erreicht wird. Dies wirkt sich auf die Kosten aus, worauf im folgenden Kapitel eingegangen wird.

Mit dem Ausbauschnitt der Schnittstelle zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen könnten Behörden in allen möglichen Konstellationen auf die Information zugreifen.

IV. Kosten und Zeithorizont

9 Kostenschätzung

In diesem Kapitel werden die ungefähren Kosten des Registereintrags für die Einwohnerdienste beziffert. Der Fokus liegt dabei auf den **Investitionskosten und laufenden Kosten für den Registereintrag bei den Einwohnerdiensten** (Kapitel 9.1). Es wird dabei einerseits zwischen den drei Varianten unterschieden und andererseits zwischen Kosten, die bei Kantonen anfallen, die das Merkmal bereits führen und solchen, die es noch nicht führen. Kosten bei den mitteilungspflichtigen Behörden werden nicht quantifiziert. Sie werden in Kapitel 9.2 diskutiert.

Kosten von Regulierungen schätzen

Idealerweise werden bei einer neu einzuführenden Regulierung die Kosten geschätzt, die **zusätzlich zu den bestehenden Kosten** rein **aufgrund der neuen Regulierung** anfallen (siehe dazu auch die Richtlinien zu Regulierungsfolgenabschätzungen des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO⁴⁰). Da im vorliegenden Fall keine Informationen darüber vorliegen, welche Kosten die Führung des Merkmals «elterliche Sorge» aktuell verursacht und dies auch von der Art und Weise der Führung abhängt, welche wiederum nach Kanton bzw. Gemeinde variiert, wurde von einer Schätzung der Zusatzkosten abgesehen. Stattdessen werden zum einen die Investitionskosten beziffert, welche bei allen Kantonen neue Kosten darstellen. Zum anderen wird abgeschätzt, welche laufenden Kosten mit einem Registereintrag wie in den drei Umsetzungsvarianten beschrieben bei den Einwohnerdiensten anfallen würden. Die hypothetischen laufenden Kosten ergeben sich aus dem Personalaufwand für die Führung des Merkmals, gegeben die Umsetzung der jeweiligen Varianten erfolgt wie definiert. Die Unterscheidung zwischen Kantonen mit und ohne Führung erlaubt eine ungefähre Einordnung, wie hoch die neu anfallenden Kosten sind.

Es ist davon auszugehen, dass die Kosten für die Führung des Merkmals aktuell eher höher sind als sie mit den Umsetzungsvarianten geschätzt werden, da bspw. Mitteilungspflichten nicht überall verankert sind bzw. nicht überall umgesetzt werden. Aus der Kantonsbefragung geht hervor, dass die Führung des Merkmals «elterliche Sorge» für die meisten Kantone eher aufwändiger ist als die Führung anderer Merkmale (vgl. Kapitel 4.3).

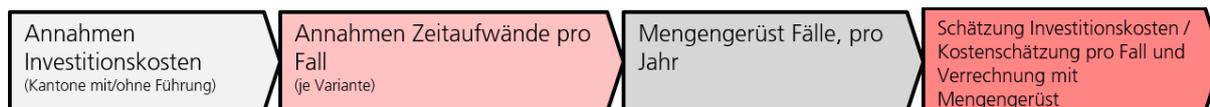
9.1 Kosten bei den Einwohnerdiensten

9.1.1 Vorgehen

Abbildung 2 stellt das Vorgehen bei der Kostenschätzung dar. Demnach werden zunächst Annahmen zu den Investitionskosten getroffen, je nachdem ob Kantone das Merkmal bereits führen oder nicht. Anschliessend werden für die Handlungspflichten bei den Einwohnerdiensten Einschätzungen bezüglich Zeitaufwands pro Fall getroffen, je nach Variante. Mit dem Mengengerüst der Fälle pro Jahr besteht danach die Grundlage, um die Kostenschätzung pro Fall mit den Anzahl Fällen zu verrechnen. Im letzten Schritt werden auch die Investitionskosten geschätzt.

⁴⁰ <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html>, 7.6.2023

Abbildung 2: Vorgehen Kostenschätzung Einwohnerdienste



Darstellung BASS

Die Schätzungen der **Investitionskosten** basieren auf den Expertengesprächen mit Software-Anbietern (siehe Kapitel 5) und Studien im Zusammenhang mit dem Informationsaustausch zwischen Registern (Thurnherr 2016, Zweiacker et al. 2017). Die getroffenen Annahmen sind in Tabelle 18 im Anhang aufgeführt.

Die Schätzungen zum **Zeitaufwand für die Führung des Merkmals**, woraus die laufenden Kosten berechnet werden, basieren auf Studien zu Handlungspflichten im Zusammenhang mit anderen Registern (siehe bspw. B,S,S 2018) und wurden in den Diskussionsrunden systematisch ergänzt. Die so erhaltenen Zeitschätzungen sind in Tabelle 19, Tabelle 20 und Tabelle 21 im Anhang dargelegt. Es wird jeweils davon ausgegangen, dass die Umsetzung bei den Einwohnerdiensten so erfolgen kann, wie in den Varianten in Kapitel 7 ausgeführt.

Der **Anzahl Fälle pro Jahr** basieren auf öffentlichen Statistiken. Die Datenquellen, getroffene Annahmen sowie das Mengengerüst sind im Anhang aufgeführt (Tabelle 22 und Tabelle 23). Die Monetarisierung erfolgte mit den Arbeitskosten in der öffentlichen Verwaltung gemäss struktureller Arbeitskostenerhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS 2023a).

9.1.2 Resultate

Die **Investitionskosten bei den Einwohnerdiensten** setzen sich zusammen aus Kosten zur Anpassung der SW-Lösung, um den überarbeiteten eCH Standard zu nutzen, und Kosten, die sich aus dem Informationsaufwand bzgl. des angepassten Merkmals und der Schulung der Mitarbeitenden ergeben. Da diese Aspekte bei den drei Varianten gleich sind, unterscheiden sich die Investitionskosten nicht nach Varianten.

Aufgrund der im Rahmen der Erhebung bei den SW-Anbietern erhaltenen Informationen gehen wir davon aus, dass kleinere Anpassungen der SW aufgrund gesetzlicher Änderungen in den Verträgen mit den SW-Anbietern abgedeckt sind (vgl. Kapitel 5.3.1). Bei Kantonen, die kantonsintern entwickelte Lösungen für ihre Einwohnerdienste haben, wie Genf und Neuenburg, stellt sich die Situation etwas anders dar. Allerdings ist auch da ist davon auszugehen, dass Anpassungen aufgrund kleinerer gesetzlicher Änderungen eingepreist wurden, d.h. solche eventuellen Kosten bei der Entscheidung für eine eigene Lösung berücksichtigt wurden. Falls die Nutzung des angepassten Merkmals «care» im eCH-Standard 0021 dennoch grössere Anpassungen nötig machen würde, könnten die Kosten dafür aufgrund der technischen Umsetzungsvielfalt und der unterschiedlichen eingesetzten Produkte in dieser Studie nicht genauer beziffert werden und werden deshalb mit unbekannt angegeben. Die Kosten, die für die Einführung des Merkmals, also für Informationsveranstaltungen, Schulung der Mitarbeitenden etc. aufgebracht werden müssen, werden bei Einwohnerdiensten in Kantonen, die das Merkmal schon führen tiefer geschätzt als in Einwohnerdiensten in Kantonen ohne Führung des Merkmals. Der Grund dafür ist, dass die Mitarbeitenden, die das Merkmal «care» im eCH-Standard 0021 mehrheitlich anwenden (vgl. dazu auch Übersicht in Kapitel 4.1) praktische Erfahrung mit der Führung des Merkmals haben. Für Informationsveranstaltungen/Schulungen zur Einführung des angepassten Merkmals wird somit weniger Zeit benötigt (2h statt 4h pro Mitarbeitende Person). Eine Auflistung der Annahmen für diese Schätzung findet sich im Anhang (Tabelle 18). Insgesamt werden die Investitionskosten mit rund 2.77 Mio. CHF beziffert. Davon entfallen etwas über

9 Kostenschätzung

1.2 Mio. CHF auf die Kantone, die das Merkmal aktuell noch nicht führen (7 Kantone) und etwas über 1.5 Mio. CHF auf die Kantone, die das Merkmal heute bereits führen (19 Kantone).⁴¹

Während sich die Investitionskosten für den Registereintrag insgesamt im tiefen einstelligen Millionenbereich bewegen, sind je nach Kanton sehr unterschiedliche Kosten zu erwarten, da der bezifferte Aufwand für die Einführung des Merkmals von der Anzahl und Grösse der Einwohnerdienste abhängig ist.⁴² Um grob abzuschätzen, was diese 2.77 Mio. CHF insgesamt für einzelne Kantone bedeuten, sind in **Tabelle 10** die Kosten nach Kantonsgrösse – und abhängig davon, ob das Merkmal elterliche Sorge im Kanton bereits geführt wird oder nicht – dargestellt.

Die Kantone wurden anhand ihrer Anzahl Fälle pro Jahr in drei Kategorien eingeteilt: kleine Kantone mit bis zu 5'000 Fällen pro Jahr, mittelgrosse Kantone mit 5'000-20'000 Fällen pro Jahr und grosse Kantone mit 20'000-35'000 Fällen pro Jahr.

Tabelle 10: Schätzung Investitionskosten bei den Einwohnerdiensten, je Grössenordnung Kanton

Investitionskosten pro Kanton, in CHF	Kantone ohne Führung	Kantone mit Führung
kleine Kantone bis 5'000 Fälle pro Jahr	bis 90'000	bis 40'000
mittelgrosse Kantone 5'000-20'000 Fälle pro Jahr	90'000-170'000	40'000-180'000
grosse Kantone 20'000-35'000 Fälle pro Jahr	170'000-530'000	180'000-350'000

Anmerkung: Die Kantone wurden gemäss ihrer Fallzahl pro Jahr kategorisiert. Berücksichtigt sind Kosten bei Einwohnerdiensten (d.h. Schulung der Mitarbeitenden bei der Einführung des Merkmals), weitere Annahmen zur Kostenschätzung in Anhang A-3. Dargestellt ist hier die Bandbreite der errechneten Kosten pro Kanton, je Grössenordnung. Quelle: Berechnungen BASS

Die **laufenden Kosten** für die **Einwohnerdienste** bestehen hauptsächlich aus dem Personalaufwand, der mit der Führung eines Merkmals in den Registern einhergeht. Die Benutzung von sedex für das Senden und Empfangen von Mitteilungen ist für die Einwohnerdienste kostenlos.⁴³ Neue, laufende Kosten, die bei der Minderheit der Kantone anfallen, welche das Merkmal aktuell nicht führen, betragen je nach Variante insgesamt zwischen 170'000-310'000 CHF (**Tabelle 11**). Die eruierten laufenden Kosten bei der Mehrheit der Kantone, welche das Merkmal aktuell führen, stellen grundsätzlich keine neuen Kosten dar (vgl. Textkasten auf Seite 43).

⁴¹ Wie in Tabelle 3 aufgeführt, haben 18 Kantone angegeben, das Merkmal zu führen. In einem Kanton (ZG) wurde das Merkmal bis April 2023 geführt und die Einwohnerdienste möchten das Merkmal weiterführen bzw. dürften es aktuell faktisch teilweise noch führen. Für die Kostenschätzung wurde ZG aus diesem Grund zu den Kantonen gezählt, in denen das Merkmal geführt wird. BL, GR, SO, TI, UR, VD und VS ohne Führung, übrige Kantone mit.

⁴² Die Investitionskosten (Schulungen/Informationsveranstaltungen) wurden auf die Kantone verteilt, gemäss ihrem Anteil am Gesamttotal der Fälle. Kantone mit vielen Fällen benötigen auch entsprechend Personal zur Bearbeitung dieser Fälle, welches bei Einführung eines angepassten Merkmals geschult werden muss.

⁴³ In der RHV ist geregelt, dass der Bund sedex den registerführenden Stellen unentgeltlich zur Verfügung stellt (RHV Art. 5 Abs. 3).

Tabelle 11: Schätzung laufende Kosten Einwohnerdienste, insgesamt

Einwohnerdienste: laufende Kosten pro Jahr in CHF	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
	7 Kantone ohne Führung	19 Kantone mit Führung	7 Kantone ohne Führung	19 Kantone mit Führung	7 Kantone ohne Führung	19 Kantone mit Führung
Eintragung ins Register und Mutation	170'000	410'000	240'000	590'000	310'000	740'000
Jährliche Kosten gesamt in CHF /je Variante		580'000		830'000		1'050'000

Anmerkung: Kantone mit Führung gemäss Rückmeldung Kantonsbefragung (plus ZG) und zusätzliche Nachfragen. Quelle: Berechnungen BASS

Die Kosten für die Führung des Merkmals «elterliche Sorge» sind in Relation zu den gesamten Verwaltungskosten tief, was auch auf die geringe Anzahl von Fällen (rund 195'000 Fälle pro Jahr schweizweit) zurückzuführen ist. Mit der Festschreibung der standardisiert elektronischen Mitteilung in Variante 1 und der Mitteilungspflicht von Migrationsämtern sind die **Kosten etwas mehr als halb so gross** als in Variante 3, bei der diesbezüglich keine Vorgaben bzw. keine Pflicht zur Mitteilung festgehalten sind. Ohne standardisiert elektronische Mitteilung erhalten die Einwohnerdienste Mitteilungen per E-Mail oder schriftlich auf Papier, deren Inhalt sie manuell eintragen müssen. Dies benötigt deutlich mehr Zeit pro Fall. Ebenfalls aufwändiger als die Bestätigung einer Mitteilung (je nach SW müssen eingehende Mitteilungen manuell bestätigt werden) von einem Migrationsamt ist das Einfordern einer Selbstdeklaration bei Personen, die aus dem Ausland zuziehen. Dementsprechend sind die Kosten bei Variante 3 höher als bei Variante 2, wo eine Mitteilungspflicht für Migrationsbehörden festgelegt wird. Die Variante 3 entspricht am ehesten dem Status Quo in zwei Kantonen (AI, ZH). Mit dieser Variante hätten die Einwohnerdienste in Kantonen, die das Merkmal noch nicht führen **neue jährliche Kosten** in der Höhe von insgesamt knapp 310'000 CHF.

In **Tabelle 12** und **Tabelle 13** sind die laufenden Kosten je Variante und Kantonsgrösse dargestellt, wobei wieder zwischen Kantonen mit und ohne Führung des Merkmals differenziert wird. Da die Kategorien breit sind, ergeben sich auch grosse Spannweiten der Kosten für die Kantone in der jeweiligen Grössenordnung – dennoch erlaubt diese Schätzung eine sehr grobe Einordnung dessen, was auf unterschiedliche Kantone mit einer Einführung an laufenden Kosten zukommen dürfte.

Tabelle 12: Schätzung laufende Kosten Einwohnerdienste bei Kantonen ohne Führung des Merkmals, je Grössenordnung Kanton

Kantone ohne Führung des Merkmals: Einwohnerdienste: laufende Kosten pro Jahr in CHF	Variante 1	Variante 2	Variante 3
kleine Kantone bis 5'000 Fälle pro Jahr	bis 10'000	bis 20'000	bis 20'000
mittlgrosse Kantone 5'000-20'000 Fälle pro Jahr	10'000-20'000	20'000-30'000	20'000-40'000
grosse Kantone 20'000-35'000 Fälle pro Jahr	20'000-80'000	30'000-110'000	40'000-140'000

Anmerkung: Die Kantone wurden gemäss ihrer Fallzahl pro Jahr kategorisiert. Berücksichtigt sind Kosten laufende Kosten bei Einwohnerdiensten pro Jahr, weitere Annahmen zur Kostenschätzung in Anhang A-3. Dargestellt ist hier die Bandbreite der errechneten Kosten pro Kanton, je Grössenordnung. Quelle: Berechnungen BASS

9 Kostenschätzung

Tabelle 13: Schätzung laufende Kosten Einwohnerdienste bei Kantonen mit Führung des Merkmals, je Grössenordnung Kanton

Kantone mit Führung des Merkmals: Einwohnerdienste: laufende Kosten pro Jahr in CHF	Variante 1	Variante 2	Variante 3
kleine Kantone bis 5'000 Fälle pro Jahr	bis 10'000	bis 20'000	bis 30'000
mittelgrosse Kantone 5'000-20'000 Fälle pro Jahr	10'000-50'000	20'000-70'000	30'000-100'000
grosse Kantone 20'000-35'000 Fälle pro Jahr	50'000-90'000	70'000-140'000	100'000-170'000

Anmerkung: Die Kantone wurden gemäss ihrer Fallzahl pro Jahr kategorisiert. Berücksichtigt sind Kosten laufende Kosten bei Einwohnerdiensten pro Jahr, weitere Annahmen zur Kostenschätzung in Anhang A-3. Dargestellt ist hier die Bandbreite der errechneten Kosten pro Kanton, je Grössenordnung. Die eruierten laufenden Kosten bei der Mehrheit der Kantone, welche das Merkmal aktuell führen, stellen grundsätzlich keine neuen Kosten dar (vgl. Textkasten auf Seite 43). Quelle: Berechnungen BASS

9.2 Kosten bei den mitteilungspflichtigen Behörden

Eine Quantifizierung der Kosten bei den mitteilungspflichtigen Behörden war nicht Teil vorliegender Machbarkeitsstudie, weshalb die zu erwartenden Kosten lediglich skizziert und diskutiert werden.

Bei **Variante 1** (Mitteilungspflicht Migrationsbehörden und standardisiert elektronische Mitteilungen) gäbe es erhebliche Investitionskosten bei den mitteilungspflichtigen Behörden, welche neu standardisiert elektronische Mitteilungen machen müssten. Von den mitteilungspflichtigen Behörden verfügen Zivilstandsämter und kantonale Migrationsbehörden bereits über die nötigen Voraussetzungen (insb. SW-Systeme) zum Versenden von Mitteilungen im eCH-Standard, hier wären die Anpassungen also kleiner. KESB und Gerichte hingegen müssten diese Voraussetzungen schaffen. Die Kosten für die Einführung einer neuen Software oder die Anpassung einer bestehenden Lösung, sodass die Mitteilungen standardisiert elektronisch möglich sind, stellen einen Teil der Investitionskosten dar, die Schulung der Mitarbeitenden anderen. Letzterer fällt bei **allen drei Varianten** an, da auch ohne vorgeschriebene Art der Mitteilung sichergestellt werden muss, dass nur die nötigen Informationen in geeigneter Form übermittelt werden.

Der Personalaufwand für die Erfüllung der Mitteilungspflicht, d.h. die laufenden Kosten, dürften bei Variante 1 gegenüber Variante 2 und 3 vergleichbar oder leicht reduziert sein (je nach mitteilungspflichtiger Behörde). Die Eintragung der Information in ein SW-System, von wo die Mitteilung verschickt wird, dauert vermutlich ungefähr gleich lang wie bspw. ein manueller Versand der Informationen per E-Mail. Deutlich geringer ist der Aufwand, wenn die Information aktuell bereits eingetragen wird und die Mitteilung somit weitgehend automatisiert erfolgen kann.

Weiter fallen für die vorgeschriebenen standardisiert elektronischen Mitteilungen in Variante 1 zusätzliche Kosten an. Dies weil die Nutzung von sedex für nach RHG nicht-registerführende Behörden kostenpflichtig ist. Hier ist zu prüfen, ob der Bund analog zu den Einwohnerdiensten auch diesen Behörden eine unentgeltliche Nutzung von sedex ermöglichen kann.⁴⁴ Da die Zahl der Meldungen gering ist (vgl. Mengengerüst in Tabelle 22 im Anhang), sind allerdings auch die Kosten überschaubar.⁴⁵

Der ins Gewicht fallende Unterschied zwischen den drei Varianten ist somit bei den **Investitionskosten der mitteilungspflichtigen Behörden für die standardisiert elektronische Mitteilung** zu verorten. Variante 2 und 3 unterscheiden sich nur marginal.

⁴⁴ In der RHV ist geregelt, dass der Bund sedex den registerführenden Stellen unentgeltlich zur Verfügung stellt (RHV Art. 5 Abs. 3).

⁴⁵ Bei bis zu 10'000 verschickten Mitteilungen betragen die Kosten 2'500 CHF, dazu kommt ein jährlicher Kostenbeitrag an den Betrieb (200 CHF) und Initialkosten von 500 CHF (BFS 2021).

9.3 Kosten Ausbauschnittstelle elektronische Schnittstelle

Für die Ausbauoption der elektronischen Schnittstelle zwischen kantonalen Einwohnerdatenplattformen wird, abgeleitet von Thurnherr (2016), von IT-Investitionskosten von geschätzt 400'000 CHF ausgegangen⁴⁶, deutlich teurer dürfte die Organisation der Zuständigkeiten für die Schnittstelle und die Regelung des Prozesses für interkantonale Abfragen werden. Der technische Betrieb der Schnittstelle würde gemäss grober Schätzung laufende Kosten in der Höhe von rund 60'000 CHF pro Jahr verursachen.⁴⁷

⁴⁶ In Thurnherr (2016) werden Kosten für verschiedene Lösungsvarianten der Nationalen Adressdienste geschätzt. Basierend auf diesen Kostenschätzungen einer neuen Schnittstelle zur Abfrage von Personendaten (Investitionskosten in Höhe von rund 500'000 CHF, variiert nach Variante), gehen wir von leicht tieferen Kosten aus. Grund dafür ist, dass es sich um eine einfache Abfrage handelt und 18 der 26 Kantone dieselbe SW-Lösung für die kantonale Einwohnerdatenplattform verwenden (GERES).

⁴⁷ Annahme, dass rund 15% der Investitionskosten für den Betrieb und die Wartung pro Jahr anfallen (vgl. ebenfalls Thurnherr 2016).

10 Zeithorizont

Bezüglich Zeithorizont gibt es zwei verschiedene Dimensionen zu berücksichtigen: Einerseits die Zeit, die für eine vollständige Umsetzung des Registereintrages benötigt wird (nach Verabschiedung der gesetzlichen Grundlagen, Umsetzungshorizont). Nach diesem Umsetzungshorizont soll eine einheitliche Führung des Merkmals «elterliche Sorge» schweizweit möglich sein. Andererseits ist es relevant, zu diskutieren, bis wann das Register die Informationen zur elterlichen Sorge bei allen Kindern vollständig enthält, und entsprechend als umfassend und zuverlässig angenommen werden kann.

10.1 Variante 1

Nach Verabschiedung der gesetzlichen Grundlagen erfolgt die Definierung der Merkmalsausprägungen unter Federführung des BFS. Wie lange ein solcher Prozess dauert, hängt gemäss BFS von der Komplexität des Merkmals ab und davon, wie viele verschiedene Fachstellen involviert werden müssen.⁴⁸ Aufgrund der eher geringen Komplexität des Merkmals und der Tatsache, dass aktuell in der Mehrheit der Kantone bereits ein Merkmal «elterliche Sorge» geführt wird, nehmen wir eine Dauer von ein bis zwei Jahren an. Anschliessend kann die Anpassung des betroffenen eCH-Standards und der anderen eCH-Standards, die den betroffenen Standard referenzieren, vorgenommen werden, was gemäss Einschätzung eines Mitglieds der Fachgruppe Meldewesen im Verein eCH rund ein Jahr in Anspruch nehmen dürfte⁴⁹. Die Übernahme der neuen Standards in die Gemeindesoftware-Lösungen, wie sie gemäss Lizenzverträgen geregelt ist, sollte innerhalb eines Wartungszyklus durchgeführt werden können (Auskunft SW-Anbieter: rund 6 Monate). Nach Übernahme der Standards in die SW-Lösungen der Einwohnerdienste, können die Mitarbeitenden geschult werden (Zeitbedarf rund 3 Monate).

Bei den mitteilungspflichtigen Behörden werden für Variante 1 mit vorgeschriebener standardisiert elektronischer Mitteilung Investitionen in die SW-Systeme notwendig. Hier gehen wir als obere Grenze von einer Behörde aus, die kein elektronisches Fallbearbeitungssystem hat oder deren System keine entsprechende Anpassung erlaubt und die ein neues System einführen müsste. Rund vier bis fünf Jahre werden für diesen Prozess veranschlagt (vgl. Zweiacker et al. 2017), inklusive der Schulungen etc. bei der Einführung. Dies kann parallel zu den übrigen Anpassungen verlaufen.

Zusammengerechnet ergibt sich bei **Variante 1** ein Zeithorizont **von rund vier bis fünf Jahren** bis das Merkmal «elterliche Sorge» einheitlich geführt werden kann.

Bis das Register alle minderjährigen Kinder umfasst, vergehen ab Zeitpunkt der einheitlichen Führung maximal 18 Jahre. Die Eintragung ins Register erfolgt aufgrund einer Geburt oder einer Änderung bspw. bei Scheidung und da keine Nacherfassung der Information über die elterliche Sorge vorgesehen ist, ist diese Übergangszeit bis zur Vollständigkeit des Registers unumgänglich. Bis dahin wären auch die bestehenden Einträge, welche mit dem Herkunftsnachweis «ungeprüft» versehen worden wären, obsolet.

10.2 Variante 2

In Variante 2 folgt auf die Verabschiedung der gesetzlichen Grundlagen die Definierung der Merkmalsausprägungen (1-2 Jahre) und danach die Anpassung der eCH-Standards (rund 1 Jahr). Die Übernahme der neuen Standards in die Gemeindesoftware-Lösungen, wie sie gemäss Lizenzverträgen geregelt ist, kann innerhalb eines Wartungszyklus durchgeführt werden (rund 6 Monate). Nach Übernahme der Standards in

⁴⁸ Auskunft BFS vom 08.11.2023.

⁴⁹ Eine weitere Einschätzung von Stingelin Informatik, die in den Fachgruppen des Vereins eCH federführend sind, kommt zu einer kürzeren Zeitdauer zwischen 3 und 9 Monaten für die Anpassung der Standards. Ob sofort mit der Anpassung begonnen werden kann, hängt von der Dringlichkeit und sonstiger Arbeiten ab – weshalb wir als grober Richtwert mit rund einem Jahr rechnen.

10 Zeithorizont

die SW-Lösungen der ED, können die Mitarbeitenden geschult werden (rund 3 Monate). Bei den mitteilungspflichtigen Behörden können Informationsveranstaltungen und Schulungen bereits früher vorgenommen werden – sobald die Standards vorliegen.

Dadurch beläuft sich der **Umsetzungshorizont bei Variante 2 auf drei bis vier Jahre**. Der Zeithorizont bis zur Vollständigkeit des Registers unterscheidet sich nicht von jenem in Variante 1.

10.3 Variante 3

Der Umsetzungshorizont von Variante 2 und Variante 3 wird als vergleichbar eingeschätzt. Die Mitteilungspflicht der Migrationsbehörden in Variante 2 beeinflusst den Umsetzungshorizont nicht, da bei allen mitteilungspflichtigen Behörden die Schulungen / Informationsveranstaltungen bereits nach Definition der Merkmalsausprägungen erfolgen können.

Das heisst, auch bei **Variante 3** wird ein **Umsetzungshorizont von drei bis vier Jahren** angenommen. Ab Implementierung dauert es auch hier 18 Jahren, bis alle Kinder vollständig erfasst sind.

10.4 Zeithorizont Ausbauschnittstelle

Für den Ausbauschnittstelle wird ein Zeithorizont von ein bis zwei Jahren für die technische Umsetzung veranschlagt (vgl. Thurnherr 2016). Für die organisatorischen Aspekte, Regelung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für den Betrieb wird mit 3-5 Jahren gerechnet. Falls einige dieser Aspekte bereits in der gesetzlichen Grundlage geregelt werden, verkürzt sich der Umsetzungshorizont entsprechend. Da die technische und organisatorische Umsetzung grundsätzlich parallel vorgenommen werden können, kann mit einem **Umsetzungshorizont von rund 5 Jahren** gerechnet werden.

11 Fazit Kosten und Zeithorizont

Die vorgenommene **Kostenschätzung** kommt zum Schluss, dass die **Investitionskosten** bei den **Einwohnerdiensten** grösstenteils als Personalaufwand bei der Einführung anfallen (insgesamt rund 2.77 Mio. CHF). Grund dafür ist, dass die grundsätzlichen technischen Voraussetzungen zur Führung des Merkmals «elterliche Sorge» bereits gegeben sind und kleinere Anpassungen an den Software-Systemen der Einwohnerdienste meist über laufende Lizenzverträge abgedeckt sind. Von den ca. 2.77 Mio. CHF entfallen etwas über 1.2 Mio. CHF auf die 7 Kantone, die das Merkmal «elterliche Sorge» aktuell nicht führen, etwas mehr als 1.5 Mio. CHF wird bei den Kantonen geschätzt, die das Merkmal bereits in irgendeiner Art führen.

Die zu erwartenden **laufenden Kosten bei den Einwohnerdiensten insgesamt** sind auch aufgrund der geringen Fallzahl grundsätzlich **vergleichsweise tief** sind, variieren jedoch deutlich nach gewählter Variante (Variante 1: 580'000 CHF pro Jahr, Variante 2: 830'000 CHF pro Jahr, Variante 3: 1.05 Mio. CHF pro Jahr).

Die **Kosten**, welche auf **einzelne Kantone** zukommen könnten (Investitionskosten wie auch laufende Kosten), **variieren sehr stark** je nach Grössenordnung der Kantone.

Bei den **mitteilungspflichtigen Behörden** wurde keine Quantifizierung der Kosten vorgenommen. Es kann jedoch festgehalten werden, dass Variante 1 aufgrund der vorgeschriebenen standardisiert elektronischen Mitteilungen mit den höchsten Investitionskosten einhergeht. Insbesondere die Kosten für die Einführung neuer SW-Lösungen bei Behörden, die aktuell nicht mit eCH-Standards arbeiten, sind erheblich. Bei Variante 2 und 3 beschränken sich die Investitionskosten auf den Personalaufwand bei der Einführung der Mitteilungspflicht, analog zu den Investitionen bei den Einwohnerdiensten.

Der **Umsetzungshorizont** wird je nach Variante mit **3-5 Jahren** geschätzt. Der **Zeithorizont** von der einheitlichen Führung des Merkmals «elterliche Sorge» in den Einwohnerregistern bis zu einer vollständigen Abdeckung der Kinder in der Schweiz beträgt bis zu 18 Jahren.

V. Beurteilung Machbarkeit und Fazit

12 Beurteilung Machbarkeit

Im Zentrum steht im Folgenden die Frage, wie die Machbarkeit insgesamt, d.h. in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht beurteilt wird, auch in Bezug auf den innerkantonalen Kontext, den interkantonalen Austausch bzw. den internationalen Kontext (Auslandschweizer/innen).

12.1 Technische Machbarkeit

Die Voraussetzungen für die **technische Implementierung des Eintrages «elterliche Sorge»** sind grundsätzlich vorhanden. Die meisten Software-Lösungen enthalten das Merkmal «care» und die Information wird bereits sowohl zwischen den Gemeinden (Zu- und Wegzug) als auch an die kantonalen Einwohnerdatenplattformen übermittelt. Die Einwohnerdienste selbst senden und empfangen Mitteilungen verschlüsselt via sedex in den vorgegebenen Austauschformaten. Die Verarbeitung eines weiteren Merkmals bedarf somit nicht grundlegender Investitionen in ihre IT-Infrastruktur und es sind vor allem kleinere Anpassungen nötig (wie z.B. Anpassung der EWK-SW in Bezug auf das Merkmal). Aus technischer Sicht sind alle drei Varianten für die Einwohnerdienste machbar.

Bei der **Umsetzungsvariante 1** sind für die technische Machbarkeit auch die **mitteilungspflichtigen Behörden** relevant, da deren Mitteilungen in dieser Umsetzungsvariante standardisiert elektronisch erfolgen. Variante 2 und 3 machen keine Vorgaben bezüglich Art der Mitteilung. Von den in Variante 1 genannten mitteilungspflichtigen Behörden verfügen die Zivilstandsämter und die kantonalen Migrationsbehörden grundsätzlich bereits über die nötige Infrastruktur zum Versenden von Mitteilungen im eCH-Standard via sedex. Das heisst, hier wären analog zu den Einwohnerdiensten eher kleine Anpassungen nötig. KESB und Gerichte hingegen müssten diese IT-Infrastruktur schaffen, was technisch möglich ist, aber mit Investitionen verbunden ist – mehr dazu im Teil zur finanziellen Machbarkeit.

Für die **Datenübermittlung im Rahmen von Umzügen** (inner- sowie interkantonal) sowie die Übermittlung der Daten an die kantonalen Einwohnerdatenplattformen bestehen die technischen Voraussetzungen. Die **Datenübermittlung beim Wegzug von Schweizerinnen und Schweizern ins Ausland** an E-VERA wurde nicht weiterverfolgt, da die Nachführung der Information nicht gewährleistet werden kann und die Einbindung von E-VERA somit keinen Zusatznutzen mit sich bringt.

Für eine **interkantonale Abfrage** der Information würde eine neu zu schaffende **elektronische Schnittstelle zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen** benötigt. Eine solche ist technisch relativ einfach definier- und umsetzbar. Mit den vorgegebenen Datenaustauschformaten und der Übermittlung via sedex sind die Grundlagen vorhanden und es bestehen auch bereits Schnittstellen zu anderen Systemen. Vorteilhaft ist zudem, dass die Mehrheit der Kantone dasselbe System für ihre kantonale Einwohnerdatenplattform benutzt (GERES).

12.2 Finanzielle Machbarkeit

In Bezug auf die finanzielle Machbarkeit wird unterschieden zwischen den Investitionskosten und den laufenden Kosten bei den Einwohnerdiensten.

Die **Investitionskosten** bei den Einwohnerdiensten für den Registereintrag beschränken sich auf Information und Schulung des Personals, da die SW-Anbieter die eCH-Standards unterstützen und sich grundsätzlich verpflichten, gesetzliche Änderungen innerhalb der laufenden Verträge zu übernehmen. Die Kantone, welche eigens entwickelte Systeme haben, führen das Merkmal «elterliche» Sorge bereits in der einen oder anderen Form, weshalb davon auszugehen ist, dass auch für sie die Anpassungen keine

12 Beurteilung Machbarkeit

grösseren Investitionen bedeuten würden. Für die Kantone, in welchen das Merkmal noch nicht geführt wird, wird mehr Aufwand für die Einführung des Merkmals veranschlagt als für Kantone mit Führung des Merkmals. Daraus resultieren insgesamt Investitionskosten in Höhe von rund 2.77 Mio. CHF bei den Einwohnerdiensten. Je nach Grösse des Kantons sind sehr unterschiedliche Investitionskosten zu erwarten – mit Investitionskosten bis 40'000 CHF in kleinen Kantonen, die das Merkmal bereits führen bis über 500'000 CHF bei grossen Kantonen ohne aktuelle Führung des Merkmals ist die Bandbreite gross.

Die **laufenden Kosten** für die Führung des Merkmals bei den Einwohnerdiensten werden bei der Minderheit der Kantone, die das Merkmal aktuell nicht führen, auf zwischen insgesamt rund 170'000 CHF (Variante 1) und 310'000 CHF (Variante 3) pro Jahr geschätzt. Bei diesen Kosten handelt es sich um neue Kosten für die Einwohnerdienste. Bei den Kantonen, welche das Merkmal bereits führen, werden laufende Kosten zwischen insgesamt 410'000 CHF (Variante 1) und 740'000 CHF (Variante 3) pro Jahr geschätzt. Diese Kosten dürften aktuell bereits bestehen bzw. möglicherweise höher sein, da nicht überall klare Regelungen bestehen und die Kantone angeben, dass das Merkmal aufwändiger zu führen sei als andere. Die laufenden Kosten sind im Verhältnis zum gesamten Verwaltungsaufwand bei allen Varianten gering, die Unterschiede zwischen den Varianten sind dennoch beträchtlich. Sie werden insbesondere bei steigenden Fallzahlen relevant. Auch hinsichtlich der laufenden Kosten für die Führung des Merkmals bei den Einwohnerdiensten sind je nach Grösse des Kantons deutliche Unterschiede zu erwarten.

Die **Kosten für die mitteilungspflichtigen Behörden** wurden nicht quantifiziert, sondern lediglich skizziert und diskutiert. Die drei Umsetzungsvarianten unterscheiden sich deutlich in den Investitionskosten, die bei den mitteilungspflichtigen Behörden anfallen. Für die standardisiert elektronischen Mitteilungen in Variante 1 müssen bei KESB und Gerichten die technischen Voraussetzungen erst geschaffen werden (Einführung oder Anpassung SW-Systems), was Investitionen bedingt, während bei Variante 2 und 3 bloss Schulungsaufwand für die Einführung der Mitteilungspflicht nötig ist.

Wir beurteilen alle drei Umsetzungsvarianten als finanziell machbar, Variante 1 mit standardisiert elektronischen Mitteilungen geht mit den höchsten Investitionskosten einher, langfristig wird damit aber von tieferen laufenden Kosten ausgegangen.

Der Ausbauschnitt der **Schnittstelle zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen** bringt Investitionskosten sowie Kosten für den laufenden Betrieb mit sich. Während es sich bei der technischen Umsetzung wiederum nicht um grosse Beträge handelt (Schätzung Investition IT-Kosten Schnittstelle: 400'000 CHF, technischer Betrieb: 60'000 CHF pro Jahr), ist für die finanzielle Machbarkeit die Organisation der Schnittstelle (Zuständigkeit für Aufbau und Betrieb) relevant sowie wer für die Finanzierung verantwortlich ist. Da diese Fragen zum jetzigen Zeitpunkt noch offen sind, scheint auch die Beantwortung der Frage nach der finanziellen Machbarkeit verfrüht.

12.3 Zeitlicher Horizont

Als **Zeithorizont für die Umsetzung**, das heisst, bis das Merkmal «elterliche Sorge» einheitlich geführt wird, wird je nach Variante mit drei bis fünf Jahren gerechnet. Bis alle minderjährigen Kinder vollständig erfasst sind, dauert es anschliessend maximal 18 Jahre. Die Machbarkeit in zeitlicher Hinsicht ist somit in Bezug auf die Implementierung gegeben. Auch wenn die Zeit bis zur vollständigen Abdeckung des Registers lange ist, bedeutet dies nicht, dass die Information im Register bis dahin nicht genutzt werden kann. Alle Änderungen würden nachgeführt, womit die Information bei aktuellen Fällen verfügbar und zuverlässig wäre. Bei Kindern ohne Änderungen seit der Umsetzung des Registereintrags wäre eine allfällige alte Angabe mit dem Herkunftsnachweis «ungeprüft» versehen.

Für den **Ausbauschnitt der Schnittstelle** zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattform wird als Umsetzungshorizont mit rund 5 Jahren gerechnet.

12.4 Machbarkeit insgesamt

Die technische, finanzielle und zeitliche Machbarkeit der drei Umsetzungsvarianten kann damit bestätigt werden. Für den Ausbauschnitt der Schnittstelle zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen bestehen insbesondere bezüglich der Art der Finanzierung und der Organisation des Betriebs Unsicherheiten, weshalb die finanzielle Machbarkeit einer solchen Schnittstelle unklar ist.

Neben den dargestellten Faktoren zur technischen, finanziellen und zeitlichen Machbarkeit, sind zudem auch gesetzliche Grundlagen zentral, es gibt Fragen der Zuständigkeit, die geklärt sein müssen sowie die genaue Definition der einzutragenden und zu übermittelnden Informationen.

Die wichtigste **Voraussetzung** für den Eintrag des Merkmals «elterliche Sorge» in die Einwohnerregister ist das **Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage** zur Führung der Information in den Einwohnerregistern. Dies ist idealerweise im Registerharmonisierungsgesetz (RHG) zu regeln, wobei das Merkmal für die relevante Personengruppe als zwingend definiert werden muss. Da die Einwohnerdienste vor allem eine Informationsdrehscheibe darstellen, sind sie darauf angewiesen, Mitteilungen von den für die Information verantwortlichen Behörden erhalten. Diese Mitteilungen müssen zeitnah erfolgen, so dass sichergestellt werden kann, dass die Information in den Einwohnerregistern aktuell ist. Die **Mitteilungspflichten** müssen bundesrechtlich geregelt sein. Das heisst, ein Gericht (oder auch eine KESB) muss die Regelung der elterlichen Sorge bei einer Scheidung den zuständigen Einwohnerdiensten mitteilen, auch wenn sich diese in einem anderen Kanton befinden. Ohne diese zwingenden Mitteilungspflichten aller relevanten Akteure kann die Zuverlässigkeit und Aktualität der Information bzgl. elterliche Sorge in den Einwohnerregistern nicht gewährleistet werden und die Behörden, welche die Information benötigen, inkl. die Einwohnerdienste selbst, können sie nicht wie angedacht verwenden. Es ist auch wichtig hervorzuheben, dass die **Einwohnerdienste selbst nicht für den Inhalt der Information verantwortlich** sind, bzw. es gar nicht sein können. Entsprechend erachten wir ein Teilmerkmal, in welchem die Datenquelle erfasst wird, als relevant. Um den **Datenschutz** zu gewährleisten ist wichtig, dass nur die notwendige Information über die elterliche Sorge, das Datum, ab welchem die Information Gültigkeit hat und die Information über die Herkunft (Herkunftsnachweis) mitgeteilt, eingetragen und übermittelt werden. Die Mitteilung der Information sowie die Übermittlung der im Register enthaltenen Information an andere Register muss auf sichere Art und Weise erfolgen.

13 Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass ein **Registereintrag «elterliche Sorge»** in den kommunalen und kantonalen Einwohnerregistern **machbar** ist, **technisch, finanziell und zeitlich**. Das heisst, für die technische Umsetzung auf Seiten der Einwohnerdienste sind die Voraussetzungen gegeben und es würden primär kleinere Anpassungen notwendig. Der zu erwartende Investitionsaufwand bei den Einwohnerdiensten bewegt sich insgesamt im tiefen einstelligen Millionenbereich und die laufenden Kosten sind in Relation zum Verwaltungsaufwand tief, womit die finanzielle Machbarkeit als gegeben angesehen wird. Mit einem Umsetzungshorizont von 3 bis 5 Jahren kann schliesslich auch die zeitliche Machbarkeit bejaht werden.

Drei verschiedene Varianten wurden untersucht und mit allen drei können die **Ziele des Registereintrags mehrheitlich erreicht** werden (vgl. Kapitel 12) mit dem Ausbauschnitt der Schnittstelle zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen jeweils vollständig.

Im Hinblick auf die Qualität der Daten und die Effizienz der Prozesse beurteilen wir **Variante 1 als die beste Lösung**. Standardisiert elektronische Mitteilungen reduzieren die Fehlerwahrscheinlichkeit und tragen somit zu einer besseren Qualität bei. Einmal implementiert, ist die standardisiert elektronische Übermittlung effizienter. Die Gewährleistung des Datenschutzes kann standardmässig über die Benutzung des eCH-Standards umgesetzt werden: Es wird nur erfasst, was erfasst werden muss und die Daten werden verschlüsselt übermittelt. Bestehende funktionierende Abläufe, wie die Abklärungen durch kantonale Migrationsämter werden genutzt, und dadurch Doppelspurigkeiten vermieden. Die Qualität dieser Information ist dadurch auch höher als bei der Verwendung von Selbstdeklarationen der Eltern.

Die laufenden Kosten bei den Einwohnerdiensten sind mit standardisiert elektronischen Mitteilungen deutlich tiefer. Allerdings bedeutet diese Variante erhebliche Investitionskosten bei den mitteilungsrechtlichen Behörden – aktuell wird noch viel auf Papier übermittelt. Gleichzeitig bestehen auch bereits Digitalisierungsbestrebungen, bspw. mit Justitia 4.0 bei den Gerichten. Zum jetzigen Zeitpunkt eine elektronische Mitteilung festzuschreiben bedeutet, die Gelegenheit für ein **zukunftsgerichtetes Projekt** zu nutzen. Mit der kürzlich getroffenen Finanzierungsvereinbarung über die Finanzierung von Projekten der Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz» für die Jahre 2024-2027 haben Bund und Kantone den Willen zur Digitalisierung in der Verwaltung nochmals unterstrichen.⁵⁰ Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass mit den Investitionen bei KESB und Gerichten auch andere Informationsflüsse zwischen Behörden effizient gestaltet werden könnten.

Den Ausbauschnitt der **Schnittstelle zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen** schlagen wir vor vorerst zurückzustellen und in einem breiteren Kontext zu analysieren. Es handelt sich unseres Erachtens dabei um ein eher grundsätzliches Projekt des Informationsaustausches zwischen den Kantonen mit verschiedenen Anwendungsmöglichkeiten, unter anderem auch die Abfrage zur elterlichen Sorge. Insbesondere die rechtlichen Aspekte hinsichtlich der kantonal vergebenen Zugriffsberechtigungen bei interkantonalen Abfragen sind zum jetzigen Zeitpunkt unklar und müssten detailliert, auch hinsichtlich des Datenschutzes, geprüft werden.

Was die Einstellung der **Einwohnerdienste** betrifft, so sind diese daran interessiert, auf die Information über die elterliche Sorge zugreifen zu können, und scheinen auch überwiegend offen, dieses Merkmal in der Rolle als Informationsdrehscheibe zu führen – vorausgesetzt die Prozesse sind geregelt und der Mehraufwand hält sich entsprechend im Rahmen. Die **Kantone** äusserten sich gegenüber einer einheitlichen

⁵⁰ Vgl. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-95622.html> und <https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/strategie>

13 Fazit

Regelung ebenfalls **mehrheitlich positiv**. Sehr wichtig sind dabei die im vorangehenden Kapitel aufgeführten Voraussetzungen und die Sicherstellung der tatsächlichen Umsetzung der gesetzlichen Regelungen wie bspw. der Mitteilungspflichten. Ohne diese können die Einwohnerdienste die Information über die elterliche Sorge nicht korrekt führen. Die Einwohnerdienste sowie die weiteren involvierten Akteure in die eventuelle Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage miteinzubeziehen dürfte vorteilhaft sein und schliesslich die künftige Umsetzung unterstützen.

Zuletzt kann mit den in dieser Studie geführten Gesprächen und erhaltenen Informationen bekräftigt werden, dass das Bedürfnis nach dem Vorliegen der aktuellen und zuverlässigen Information über die elterliche Sorge vorhanden ist und die verschiedenen Akteure im Zugang zu dieser Information einen Mehrwert sehen.

Literaturverzeichnis

- B,S,S. (2018). Regulierungsfolgenabschätzung zum Umsatzschwellenwert für die Eintragungspflicht in das Handelsregister. Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.
- Bundesamt für Statistik BFS (2023a). Strukturelle Arbeitskostenerhebung 2020, Wirtschaftsabschnitt O: Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten-arbeitskosten.assetdetail.23569255.html> (letztmals abgerufen 3. August 2023).
- Bundesamt für Statistik BFS (2023b). Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegungen BEVNAT: Lebendgeburten nach Wohnkanton und Zivilstand der Mutter, 1969-2022. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik BFS (2023c). Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegungen BEVNAT: Vaterschaftsanerkennungen nach Kanton. https://www.bfs.admin.ch/asset/de/px-x-0102020207_103 (letztmals abgerufen 3. August 2023).
- Bundesamt für Statistik BFS (2023d). Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegungen BEVNAT: Scheidungen nach Kanton und Alter der Kinder unter 18 Jahren, 1998-2022. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik BFS (2023e). Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegungen BEVNAT: Adoptionen nach Kanton und Alter. https://www.bfs.admin.ch/asset/de/px-x-0102020205_101 (letztmals abgerufen 3. August 2023).
- Bundesamt für Statistik BFS (2023f). Statistischer Atlas Schweiz, die 2136 Gemeinden der Schweiz am 1.1.2023. https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/17185_229_228_227/26712.html (letztmals abgerufen 13. November 2023).
- Bundesamt für Statistik BFS (2022a). Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP: Binnenwanderung der ständigen Wohnbevölkerung nach Jahr, Zuzugskanton und Alter. https://www.bfs.admin.ch/asset/de/px-x-0103010200_151 (letztmals abgerufen 3. August 2023).
- Bundesamt für Statistik BFS (2022b). Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP: Binnenwanderung der ständigen Wohnbevölkerung nach Jahr, Wegzugskanton und Alter. https://www.bfs.admin.ch/asset/de/px-x-0103010200_151 (letztmals abgerufen 3. August 2023).
- Bundesamt für Statistik BFS (2022c). Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP: Einwanderung der ständigen Wohnbevölkerung nach Jahr, Kanton und Alter. https://www.bfs.admin.ch/asset/de/px-x-0103020200_101 (letztmals abgerufen 3. August 2023).
- Bundesamt für Statistik BFS (2021). sedex – Preismodell 2022. Stand am 01.12.2021.
- Bundesamt für Statistik BFS (2014). Harmonisierung amtlicher Personenregister. Amtlicher Katalog der Merkmale. Neuchâtel.
- Bundesrat (2021). Zugang zur Information über die elterliche Sorge. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 16.3317 Fluri. Bern.
- Bundesrat (2018). Schweizweite Betreuungsauskunft. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3957 Candinas. Bern.
- Bundesrat (2017). Alternierende Obhut. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats RK-NR 15.3003 «Alternierende Obhut. Klärung der Rechtsgrundlagen und Lösungsvorschläge». Bern.
- Ecoplan (2016). Bedarfsanalyse schweizweite Betreuungsauskunft. Umfrageergebnisse. Im Auftrag des Bundesamtes für Justiz (BJ).

- Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES (2022). KOKES-Statistik 2021. Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz 5/2022, S. 396-405.
- Konsularische Direktion (2021). eVERA: Anbindung Einwohnerdienste eCH-0020. DE Konzept Anbindung EWD an eVERA via eCH-0020 - V1.8.docx. https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/dienstleistungen/publikationen/evera/Konzept-EDA-4150eCH-Anbindung-Einwohnergemeinden_DE.pdf (letztmals abgerufen 7. Dezember 2023).
- Marti, A. (2019). Rechtsgutachten zur Entwicklung und zum aktuellen Stand des Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz und damit zusammenhängenden Fragen. Gutachten zu Händen des Verbandes schweizerischer Einwohnerdienste (VSED).
- Staatssekretariat für Migration SEM (2013). Weisungen und Erläuterungen, I. Ausländerbereich (Weisungen AIG). Stand am 1. September 2023.
- Steudler, L., Brucker-Kley, E. (2018). Fallstudie Kanton Zürich: «E-Umzug – Online Umziehen», in: E. Brucker-Kley et al. (Hrsg.), Kundennutzen durch digitale Transformation, https://doi.org/10.1007/978-3-662-55707-5_5
- Thurnherr, B. (2016). Nationale Adressdienste (NAD). Bericht zur technischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Machbarkeit.
- Verein eCH (2023). eCH-0021 – Datenstandard Personenzusatzdaten. Version 8, 2023 <https://www.ech.ch/de/ech/ech-0021/8.0.0> (letztmals abgerufen 9. November 2023).
- Zweiacker, M., Oexl, T., Declercq, T. (2017). Lösungsansätze für einen umfassenden Betreuungsauszug. Im Auftrag des Bundesamtes für Justiz (BJ).

Anhang

A-1 Übersicht Gesprächspartner/innen & Diskussionsrunden

Tabelle 14: Gespräche

Art	Person	Funktion
ED	Denise Bucher	Leiterin Einwohnerdienste Wetzikon ZH
ED	Aline Rau	Stv. Gemeindeschreiberin Port BE
GERES	Ines Brunner	Vorstandmitglied GERES, Leiterin Fachstelle Register BL
Verband Schweizerischer Einwohnerdienste VSED	Carmela Schürmann	Präsidentin VSED, Leiterin Einwohnerkontrolle Winterthur ZH
E-VERA	Marco Kämpf; Alexander Dällenbach	Product Owner E-VERA, KD EDA (beide)
VSED / ED-Nichtpionierkanton	Fritz Schütz; Daniel Gruber	Leiter Bevölkerungsamt BS; Leiter Einwohneramt BS
Schweizerischer Städteverband SSV	Dr. Martin Flügel	Direktor SSV
Schweizerischer Gemeindeverband SGV	Claudia Kratochvil-Hametner	Stv. Direktorin SGV
Associazione Ticinese Funzionari Controllo Abitanti ATFCA	Katia Corti	Presidente Associazione ATFCA, Responsabile Ufficio controllo abitanti - Sede Mendrisio

Darstellung BASS

Tabelle 15: Kontaktierte SW-Anbieter

Software-System	Anbieter	Bemerkungen
Infoma newssystem	Axians Infoma Schweiz	Direktkontakt mit Anwenderin der EWK-SW
Infoma GeSoft	Axians Infoma Schweiz	Übernahme der Ruf Informatik in 2018
Infoma WWSOft	Axians Infoma Schweiz	Übernahme der W&W Informatik in 2018
innosolvcity	innosolv AG	Umbenennung der Lösung nest zu innosolvcity im 2021
Dialog G6	Dialog Verwaltungs-Data AG	Keine Rückmeldung; Informationen wurden per Internet-Recherche eingeholt
HiSoft	Hürlimann Informatik AG	
Loganto	Abraxas Informatik AG	Wird nicht mehr weiterentwickelt und mittelfristig abgelöst durch innosolvcity

Darstellung BASS

Tabelle 16: Teilnehmende Einwohnerdienste der Diskussionsrunden

Kanton	Einwohnerdienst
Aargau	Lenzburg
Basel-Landschaft	Allschwil Vertretung Kanton BL
Bern	Bern
Freiburg	Grolley
Luzern	Emmenbrücke
Neuenburg	Neuchâtel
St.Gallen	Wil
Waadt	Aigle Lausanne Morges Yverdon-les-Bains
Zug	Zug
Zürich	Zürich Dübendorf Uster

Darstellung BASS

A-2 Situation in den Kantonen und Gemeinden

Tabelle 17: Organisation der Einwohnerregister

	EWR pro Gemeinde mit unterschiedsch. Software	EWR pro Gemeinde mit einheitl. Software	Zusammenschlüsse von mehreren Gemeinden	nur ein kantonales Register	Anzahl EWR im Kanton	Anzahl verwendete Software in den EWR im Kanton	
AG	x				198	7	
AI			x		2	1	
AR		x			20	1	
BE	x				337	11	
BL	x				86	6	
BS		x			3	1	
GE				x	1	1	
GR	x				101	8	
LU	x				80	4	
NE		x			27	1	
NW		x*			12	1	
OW		x			7	1	
SG		x			75	2	
SH	x				26	4	
SO	x				107	6	
SZ	x				30	2	
TG	x				80	4	
TI	x				106	3	
UR	x				19	2	
VD	x				300	9	
VS	x				122	9	
ZG		x			11	1	
ZH	x				160	4	
Gesamt		14	7	1	1	1'910	28**

* Zusätzlich zu den Gemeinden führt der Kanton ein Register zu den Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit.

** Eine genaue Zahl lässt sich nicht ermitteln, da die Software/Software-Unternehmen von den Kantonen nicht einheitlich aufgeführt wurden.

Quelle: Kantonsbefragung 2023 (ohne FR, GL, JU), Auswertung und Darstellung BASS

A-3 Kostenschätzung Einwohnerdienste

In Kapitel 7 wurden drei Umsetzungsvarianten besprochen. Diese Varianten unterscheiden sich hinsichtlich der Art der Mitteilung und den mitteilungspflichtigen Behörden. Dadurch ergeben sich unterschiedliche laufende Kosten für die Einwohnerdienste, nicht aber unterschiedliche Investitionskosten. Bei den Investitionskosten kann aber unterschieden werden zwischen Kantonen ohne Führung des Merkmals und solchen mit Führung des Merkmals. Für die Schätzung der Kosten bei der Einführung eines neuen Merkmals, bzw. Anpassung eines Merkmals, das geführt wird, zeigt **Tabelle 18** die Annahmen auf.

Hier treffen wir die Annahme, dass in Kantonen mit Führung pro Mitarbeitende Person 2 Stunden für Informationsveranstaltungen aufgewendet werden, plus 6 Stunden pro Einwohnerdienst für die Vorbereitung. In Kantonen ohne Führung des Merkmals gehen wir von einem grösseren Aufwand von 4 Stunden pro Person aus, plus 12 Stunden pro Einwohnerdienst für die Vorbereitung.

Wir gehen total von 2'074 Einwohnerdiensten aus, die im Durchschnitt 4 Angestellte beschäftigen. Die Anzahl Einwohnerdienste leitet sich von den 2'136 Gemeinden ab, die Anfang 2023 bestanden (BFS 2023f). Davon wurden die 65 Gemeinden aus den Kantonen AI und GE abgezogen und drei dazugezählt, da in diesen beiden Kantonen gesamthaft drei Einwohnerregister geführt werden. Aufgrund der sehr

Anhang

vielen kleinen Gemeinden gehen wir von durchschnittlich 4 Angestellten pro Einwohnerdienst aus. Von den so total angenommenen 8'296 Mitarbeitenden, rechnen wir 71% den Kantonen mit Führung an und 29% den Kantonen ohne Führung. Diese Anteile entsprechen der Verteilung der Fälle auf die Kantone mit und ohne Führung. Für die Verteilung der Investitionskosten auf die einzelnen Kantone wird analog dazu der Anteil Fälle pro Kanton verwendet.

Tabelle 18: Annahmen Investitionskosten

Einwohnerdienste: Annahmen zu Investitionskosten	Variante 1, 2, und 3	
	Kantone ohne Führung	Kantone mit Führung
Einführung Merkmal, Informationsveranstaltung/Schulungen pro MA		
	4h	2h
Einführung Merkmal, Aufwand Vorbereitung ED, pro ED		
	12h	6h
Anteil MA	29% der total 8'296 geschätzten MA	71% der total 8'296 geschätzten MA

Anmerkung: MA = Mitarbeitende. Quelle: eigene Annahmen. Darstellung BASS

Tabelle 19, Tabelle 20 und **Tabelle 21** führen für jede Variante die Handlungspflichten und die damit verbundenen Kostenkomponenten pro Fall und den geschätzten Zeitaufwand pro Fall auf. Der Aufwand bezieht sich immer auf die Bearbeitung der Information über die elterliche Sorge im jeweiligen Fall.

Tabelle 19: **Variante 1:** Handlungspflichten, Kostenkomponenten und Zeitaufwand pro Fall

	Fall	Handlungspflichten bzgl. Merkmal elterliche Sorge und Kostenkomponenten pro Fall	Min./Fall
Eintragung und Mutation der Information	Neuzuzüger/innen aus anderer Gemeinde	Information aus Wegzugsmeldung anschauen, bestätigen	2
	Neuzuzüger/innen aus Ausland	Mitteilung anschauen, bestätigen; bei fehlender Information: Selbstdeklaration bei den Eltern einfordern	5
	Geburten bei Ehepaaren	Geburtsmeldung anschauen, bestätigen	2
	Geburten bei unverh. Personen, ohne Vaterschaftsanerkennung	Geburtsmeldung anschauen, bestätigen	2
	Geburten bei unverh. Personen, ohne Erklärung GES	Geburtsmeldung anschauen, bestätigen	2
	Geburten bei unverh. Personen, mit Erklärung GES	Mitteilung anschauen, bestätigen	2
	Erklärungen GES zu späteren Zeitpunkten	Mitteilung anschauen, bestätigen	2
	Regelung der elterlichen Sorge bei Scheidungen	Mitteilung anschauen, bestätigen	2
	Adoptionen	Adoptionsmeldung anschauen, bestätigen	2
	Entzug elterliche Sorge	Mitteilung anschauen, bestätigen	2
Übermittlung	Zuzug/Wegzug	keine zusätzliche Kostenkomponente. Übermittlung wird bereits gemacht (ohne Information ES)	0
	Übermittlung aller Informationen an kantonale Einwohnerplattform	keine zusätzliche Kostenkomponente. Übermittlung wird bereits gemacht (ohne Information ES)	0

Quelle: Zeitschätzungen basierend auf/abgeleitet von B,S,S 2018, Zweiacker et al. 2017, Bundesrat 2018 und Validierung in den Diskussionsrunden. Darstellung BASS

Tabelle 20: **Variante 2:** Handlungspflichten, Kostenkomponenten und Zeitaufwand pro Fall

	Fall	Handlungspflichten bzgl. Merkmal elterliche Sorge und Kostenkomponenten pro Fall	Min./ Fall
Eintragung und Mutation der Information r	Neuzuzüger/innen aus anderer Gemeinde	Information aus Wegzugsmeldung anschauen, bestätigen	2
	Neuzuzüger/innen aus Ausland	Information aus Mitteilung eintragen; bei fehlender Information: Selbstdeklaration bei den Eltern einfordern	8
	Geburten bei Ehepaaren	Geburtsmeldung anschauen, bestätigen, ES ableiten*	2
	Geburten bei unverh. Personen, ohne Vaterschaftsanerkennung	Geburtsmeldung anschauen, bestätigen	2
	Geburten bei unverh. Personen, ohne Erklärung GES	Geburtsmeldung anschauen, bestätigen, prüfen, ob keine Mitteilung GES vorliegt	7
	Geburten bei unverh. Personen, mit Erklärung GES	Geburtsmeldung anschauen und bestätigen, Information aus Mitteilung eintragen	7
	Erklärungen GES zu späteren Zeitpunkten	Information aus Mitteilung eintragen	5
	Regelung der elterlichen Sorge bei Scheidungen	Information aus Mitteilung eintragen	5
	Adoptionen	Adoptionsmeldung anschauen, bestätigen	2
	Entzug elterliche Sorge	Information aus Mitteilung eintragen	5
Übermittlung	Zuzug/Wegzug	keine zusätzliche Kostenkomponente. Übermittlung wird bereits gemacht (ohne Information ES)	0
	Übermittlung aller Informationen an kantonale Einwohnerplattform	keine zusätzliche Kostenkomponente. Übermittlung wird bereits gemacht (ohne Information ES)	0

Anmerkung: *Die Ableitung der ES aufgrund Geburtenmeldung und Zivilstand könnte automatisiert werden. Dies kommt teilweise bereits vor (bei einem Einwohnerdienst aus den Diskussionsrunden ist dies der Fall). Quelle: Zeitschätzungen basierend auf/abgeleitet von B,S,S 2018, Zweiacker et al. 2017, Bundesrat 2018 und Validierung in den Diskussionsrunden. Darstellung BASS

Tabelle 21: **Variante 3:** Handlungspflichten, Kostenkomponenten und Zeitaufwand pro Fall

	Fall	Handlungspflichten bzgl. Merkmal elterliche Sorge und Kostenkomponenten pro Fall	Min./ Fall
Eintragung und Mutation der Information	Neuzuzüger/innen aus anderer Gemeinde	Information aus Wegzugsmeldung anschauen, bestätigen	2
	Neuzuzüger/innen aus Ausland	Selbstdeklaration bei den Eltern einfordern	15
	Geburten bei Ehepaaren	Geburtsmeldung anschauen, bestätigen, ES ableiten*	2
	Geburten bei unverh. Personen, ohne Vaterschaftsanerkennung	Geburtsmeldung anschauen, bestätigen	2
	Geburten bei unverh. Personen, ohne Erklärung GES	Geburtsmeldung anschauen, bestätigen, prüfen, ob keine Mitteilung GES vorliegt	7
	Geburten bei unverh. Personen, mit Erklärung GES	Geburtsmeldung anschauen und bestätigen, Information aus Mitteilung eintragen	7
	Erklärungen GES zu späteren Zeitpunkten	Information aus Mitteilung eintragen	5
	Regelung der elterlichen Sorge bei Scheidungen	Information aus Mitteilung eintragen	5
	Adoptionen	Adoptionsmeldung anschauen, bestätigen	2
	Entzug elterliche Sorge	Information aus Mitteilung eintragen	5
Übermittlung	Zuzug/Wegzug	keine zusätzliche Kostenkomponente. Übermittlung wird bereits gemacht (ohne Information ES)	0
	Übermittlung aller Informationen an kantonale Einwohnerplattform	keine zusätzliche Kostenkomponente. Übermittlung wird bereits gemacht (ohne Information ES)	0

Anmerkung: *Die Ableitung der ES aufgrund Geburtenmeldung und Zivilstand könnte automatisiert werden. Dies kommt teilweise bereits vor (bei einem Einwohnerdienst aus den Diskussionsrunden ist dies der Fall). Quelle: Zeitschätzungen basierend auf/abgeleitet von B,S,S 2018, Zweiacker et al. 2017, Bundesrat 2018 und Validierung in den Diskussionsrunden. Darstellung BASS

Der Zeitaufwand pro Fall ist relativ tief, der andere Faktor für die laufenden Kosten bei den Einwohnerdiensten ist die Anzahl Fälle pro Jahr. Basierend auf öffentlichen Statistiken und wenn nötig eigenen Annahmen (siehe untenstehender Textkasten) wurde die Anzahl Fälle pro Jahr eruiert. **Tabelle 22** zeigt die Anzahl Fälle für die jeweils neusten verfügbaren Jahre aus (2021 oder 2022).

Tabelle 22: Mengengerüst Fälle und dazugehörige Annahmen

Fall	Annahmen	Anzahl Fälle
Zuzug aus anderer Gemeinde: Minderjährige	Jedes Kind wird als ein Fall behandelt, bei dem die erhaltene Information angeschaut und bestätigt werden muss.	68'863
Zuzug aus dem Ausland: Minderjährige	Jedes Kind wird als ein Fall behandelt, bei dem die erhaltene Information angeschaut und bestätigt werden muss / bzw. bei dem eine Selbstdeklaration der Eltern eingefordert werden muss.	25'431
Geburten verh. Eltern	Pro Geburt ein Fall (auch Mehrlingsgeburten).	58'006
Geburten bei unverh. Personen, ohne Vaterschaftsanerkennung	Geburten unverh. Eltern abzüglich der Vaterschaftsanerkennung vor der Geburt.	9'523
Geburten bei unverh. Personen, Erklärung GES	Die Hälfte der Eltern mit Vaterschaftsanerkennung vor der Geburt reicht gleichzeitig auch die Erklärung über die GES ein.	7'421
Geburten bei unverh. Personen, ohne Erklärung GES	Die Hälfte der Eltern mit Vaterschaftsanerkennung vor der Geburt reicht keine Erklärung GES ein.	7'421
Erklärungen GES zu späteren Zeitpunkten	Die Hälfte der Eltern mit Vaterschaftsanerkennung nach der Geburt reicht gleichzeitig auch die Erklärung über die GES ein.	4'553
Scheidungen	Scheidungen von Eltern mit minderjährigen Kindern. Pro Kind ein Fall.	13'510
Adoptionen	Adoptionen, pro Adoption ein Fall.	184
Kinderschutzmassnahmen: Entzug der ES	Gemäss Schätzung des KOKES-Generalsekretariats handelt es sich bei 20% des Bestandes der Kinder mit dieser Massnahme um eine neue Massnahme. Pro Kind mit Massnahme ein Fall.	67

Quelle: Daten Zu- und Wegzug, Einwanderung, BFS STATPOP 2021 (BFS 2022a-c), Geburten, Scheidungen, Vaterschaftsanerkennungen und Adoptionen BFS BEVNAT 2022 (BFS 2023b-e), Kinderschutzmassnahmen KOKES 2022 (KOKES 2023) und Auskunft KOKES Generalsekretariat.

Erklärung über gemeinsame elterliche Sorge: Anzahl Fälle

Aus den vorhandenen Statistiken kann nicht eruiert werden, in wie vielen Fällen unverheiratete Eltern eine Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge abgeben. Um für die Schätzung dennoch eine Zahl zu haben, wurden Annahmen getroffen, in welchen Fällen eine Erklärung über die GES abgegeben wird.

Als Schätzung nehmen wir an, dass die Hälfte der Vaterschaftsanerkennungen vor der Geburt auch mit einer Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge einhergehen und dass bei Vaterschaftsanerkennungen nach der Geburt ebenfalls in der Hälfte der Fälle gleichzeitig eine Erklärung über die elterliche Sorge abgegeben wird. Für jene Geburten, bei denen nicht schon vor der Geburt eine Erklärung erfolgt ist, wird die alleinige Sorge angenommen.⁵¹

Um vom Zeitaufwand zu den Kosten zu gelangen, werden die Aufwände mit den Arbeitskosten verrechnet. Die durchschnittlichen Arbeitskosten in der öffentlichen Verwaltung betragen gemäss BFS 74.10 CHF pro Stunde (BFS 2023a).

⁵¹ Die Differenz zwischen der Zahl der Geburten und die der Vaterschaftsanerkennungen vor der Geburt stellt näherungsweise die Zahl der Geburten mit Vaterschaftsanerkennung vor der Geburt dar. Für Geburten im Januar sind vorgeburtliche Vaterschaftsanerkennungen tendenziell schon im vorherigen Kalenderjahr erfolgt und so werden auch im Dezember Vaterschaftsanerkennungen vorgenommen, wenn das Kind erst im darauffolgenden Kalenderjahr geboren wird.

Tabelle 23: Datenquelle je Fall

Fall	Datenquelle
Zuzug aus anderer Gemeinde: Minderjährige	Binnenwanderung der ständigen Wohnbevölkerung 2021, BFS STATPOP
Zuzug aus dem Ausland: Minderjährige	Einwanderung der ständigen Wohnbevölkerung 2021, BFS STATPOP
Geburten verh. Eltern	Lebendgeburten nach Zivilstand der Mutter, 2022, BFS BEVNAT
Geburten bei unverh. Personen, ohne Vaterschaftsanerkennung	Lebendgeburten nach Zivilstand der Mutter, 2022, BFS BEVNAT Vaterschaftsanerkennungen, 2022, BFS BEVNAT
Geburten bei unverh. Personen, mit Erklärung GES	Lebendgeburten nach Zivilstand der Mutter, 2022, BFS BEVNAT Vaterschaftsanerkennungen, 2022, BFS BEVNAT
Geburten bei unverh. Personen, ohne Erklärung GES	Lebendgeburten nach Zivilstand der Mutter, 2022, BFS BEVNAT Vaterschaftsanerkennungen, 2022, BFS BEVNAT
Erklärungen GES zu späteren Zeitpunkten	Vaterschaftsanerkennungen, 2022, BFS BEVNAT
Scheidungen	Scheidungen 2022, BFS BEVNAT
Adoptionen	Adoptionen 2022, BFS BEVNAT
Kindesschutzmassnahmen: Entzug der elterlichen Sorge	KOKES Statistik 2022, Bestand Kinder mit Massnahmen per 31.12.2022, Schätzung des KOKES-Generalsekretariats bei wie vielen Massnahmen es sich um neue Massnahmen handelt.

Darstellung BASS