



Verband des **Gemeindepersonals** des Kantons **Solothurn**

VERBUNDENHEIT & GEGENSEITIGER SERVICE

Fachgruppe Einwohnerkontrollen

## **Info 43**

### **vom 14. Oktober 2024**

# **Fachgruppe Einwohnerkontrollen**

# **Koordinationsgruppe Migration und Registerführung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Nachfolgend finden Sie die neuesten Informationen aus den Sitzungen der Koordinationsgruppe Migration und Registerführung sowie der Fachgruppe Einwohnerkontrollen des VGSo.

Am 23. Oktober 2024 wird in Hägendorf die Fachtagung Einwohnerkontrolle 2024 stattfinden. Die Revision der gesetzlichen Grundlagen des Melderechts und die damit verbundenen Änderungen bei der Regelung von Meldeverhältnissen werden an diesem Weiterbildungstag Thema sein. Die Abgrenzung von Niederlassung oder Aufenthalt bei der Regelung von Meldeverhältnissen ist komplex. Die nachfolgenden Ausführungen werden Ihnen aufzeigen, wie die gesetzlichen Grundlagen bei unterschiedlichen Ausgangslagen zur Anwendung kommen. Das Handbuch Solothurner Einwohnerkontrollen wird beim nächsten Update mit diesem Inhalt ergänzt.

Freundliche Grüsse

Regula Mohni

Nadine Schenk

Co-Vorsitz „Fachgruppe Einwohnerkontrollen“

---

## Abgrenzungsschwierigkeiten Aufenthalt / Niederlassung

(Fachgruppe)

Nach Art. 3 Bst. c RHG begründet der Aufenthalt zum Zweck des Besuchs einer Lehranstalt oder Schule und die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs-, Versorgungs-, Heil- oder Strafanstalt (grundsätzlich lediglich) eine Aufenthaltsgemeinde. Bei diesen Fällen kann es jedoch zu **Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Niederlassung und Aufenthalt** kommen, auf welche nachfolgend eingegangen wird.

Es sind verschiedene Konstellationen zu unterscheiden, wobei auch noch weitere als die unten abgehandelten, denkbar sind. Keine Probleme bietet diejenige Konstellation, bei welcher der Aufenthalt klarerweise, nur vorübergehender Natur ist und anschliessend eine Rückkehr an die faktisch weiterhin bestehende Niederlassung erfolgt oder mindestens geplant ist (vgl. Konstellation 1). Schwieriger wird es jedoch bei denjenigen Konstellationen, bei welchen der Aufenthalt ein dauerhaftes Ausmass annimmt (vgl. die Konstellationen 2-5).

In diesem Zusammenhang sind insbesondere die **zwei Kriterien** für die Begründung (und auch Aufrechterhaltung) einer **Niederlassung relevant**:

**Objektives Kriterium: Aufenthalt** = tatsächliches Verweilen an einem Ort.

**Subjektives Kriterium: Absicht des dauernden Verbleibens**, um Lebensmittelpunkt zu begründen.

### Konstellation 1

Bisheriger Niederlassungsort: Objektives und subjektives Kriterium weiterhin gegeben.

Anstaltsort: Objektives Kriterium zeitweise und subjektives Kriterium nicht gegeben.

Beispiel: Krankenhausaufenthalt für eine bestimmte Operation.

Bei dieser Konstellation existiert weiterhin eine faktisch bestehende Niederlassung. In der entsprechenden Anstalt wird lediglich ein Aufenthalt begründet.

### Konstellation 2

Bisheriger Niederlassungsort: Objektives Kriterium mindestens noch teilweise und subjektives Kriterium weiterhin gegeben.

Anstaltsort: Objektives Kriterium teilweise und subjektives Kriterium nicht gegeben.

Beispiele: Unterbringung eines Kindes in ein Wohnheim für längere Dauer, wobei das Kind noch ein Zimmer bei den Eltern oder einer Pflegefamilie hat. Eintritt einer Person in ein Altersheim, wobei der Ehepartner noch im vorherigen gemeinsamen Haushalt wohnt.

Wenn bei dieser Konstellation weiterhin eine faktisch bestehende Niederlassung existiert, an welche (mindestens theoretisch) jederzeit eine Rückkehr möglich ist, wird in der entsprechenden Anstalt grundsätzlich lediglich ein Aufenthalt begründet, ausser, die Voraussetzungen für die Begründung einer Niederlassung wären gegeben (vgl. dazu die Konstellation 3).

### Konstellation 3

Bisheriger Niederlassungsort: Objektives Kriterium allenfalls noch teilweise und subjektives Kriterium nicht mehr gegeben.

Anstaltsort: Objektives Kriterium mindestens teilweise und subjektives Kriterium gegeben.

Beispiel: Eintritt einer Person in ein Altersheim, wobei der Ehepartner noch im vorherigen gemeinsamen Haushalt wohnt.

Wenn bei dieser Konstellation der Eintritt in eine Anstalt in der Absicht des dauernden Verbleibens erfolgt, wird in der entsprechenden Anstalt Niederlassung begründet.

Bei den Konstellationen 2 und 3 kommt es somit auf das subjektive Kriterium (entsprechende Absicht der betroffenen Person) an, ob die Niederlassung am bisherigen Niederlassungsort verbleibt oder an den Anstaltsort verlegt wird.

#### **Konstellation 4**

Bisheriger Niederlassungsort: Objektives Kriterium nicht mehr und subjektives Kriterium nicht mehr gegeben.

Anstaltsort: Objektives Kriterium und subjektives Kriterium gegeben.

Beispiel: Freiwilliger Eintritt einer Person in ein Altersheim, wobei am bisherigen Niederlassungsort keine Wohnmöglichkeit (Mietwohnung gekündigt oder Wohneigentum verkauft) mehr besteht.

Wenn bei dieser Konstellation die vorherige Niederlassung aufgegeben wird und der Eintritt in eine Anstalt freiwillig erfolgt, wird in der entsprechenden Anstalt (auch mangels fiktiver Niederlassung am bisherigen Niederlassungsort im Registerrecht; vgl. dazu auch die detaillierten Ausführungen zu Konstellation 5) Niederlassung begründet.

#### **Konstellation 5**

Bisheriger Niederlassungsort: Objektives Kriterium nicht mehr und subjektives Kriterium noch gegeben.

Anstaltsort: Objektives Kriterium gegeben und subjektives Kriterium nicht gegeben.

Beispiel: Eine urteilsunfähige Person wird durch Dritte in ein Altersheim eingewiesen, wobei am bisherigen Niederlassungsort keine Wohnmöglichkeit (Mietwohnung gekündigt oder Wohneigentum verkauft) mehr besteht.

Bei dieser Konstellation, bei welcher am bisherigen Niederlassungsort keine Wohnmöglichkeit mehr besteht und der Eintritt in eine Anstalt nicht freiwillig erfolgt, liegt wohl eine sogenannte «planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes» vor.

Da am bisherigen Niederlassungsort das objektive Kriterium (Aufenthalt) nicht mehr gegeben ist und es im Registerrecht – im Unterschied zum Zivilrecht (z.B. Art. 24 Abs. 1 ZGB: Der einmal begründete Wohnsitz einer Person bleibt bestehen bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes.) – keine fiktiven Wohnsitze gibt, welche eine für die Rechtsanwendung Probleme bietende Niederlassungslosigkeit verhindern sollen, kann am bisherigen Niederlassungsort keine Niederlassung mehr bestehen.

Gemäss der Botschaft zum RHG verfügen im Falle des Aufenthalts die betroffenen Personen jedoch weiterhin über einen anderen Niederlassungsort. Da bei der vorliegenden Konstellation kein anderer Niederlassungsort (mehr) besteht, wäre am Anstaltsort grundsätzlich auch kein Aufenthalt möglich. Weil am Anstaltsort aufgrund der Unfreiwilligkeit bzw. der Urteilsunfähigkeit keine Willensbildung zur Absicht des dauernden Verbleibs möglich ist, fehlt es für die Begründung einer Niederlassung am subjektiven Kriterium.

Somit ergibt sich das Dilemma, dass am bisherigen Niederlassungsort keine Niederlassung mehr gegeben ist und am Anstaltsort weder die Voraussetzungen für einen Aufenthalt noch für eine Niederlassung erfüllt sind. Zudem existiert zu der vorliegenden Konstellation bisher – soweit ersichtlich – keine rein auf das Registerrecht bezogenen Rechtsprechung.

Eine Lücke des Gesetzes liegt vor, wenn sich eine gesetzliche Regelung als unvollständig erweist, weil sie auf eine bestimmte Frage keine oder eine sachlich unhaltbare Antwort gibt. Eine andere Auffassung der Methodenlehre bezeichnet die Lücke als planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes, die von den rechtsanwendenden Behörden behoben werden darf. Dabei gelten als Massstab nur die dem Gesetz selbst zu Grunde liegenden Zielsetzungen und Werte, nicht hingegen Wertungen, die von aussen an das Gesetz herangetragen werden. Wenn eine Regelung im Hinblick auf eindeutige und wichtige Zielsetzungen des Gesetzes unvollständig ist, darf die rechtsanwendende Behörde diese Lücke füllen (vgl. dazu Allgemeines Verwaltungsrecht, Häfelin/Müller/Uhlmann, 8. Auflage, 2020, RZ 202 und 213).

Bei der vorliegenden Konstellation ist daher von einer planwidrigen Unvollständigkeit des RHG auszugehen. Es fragt sich nun, wie die Einwohnerkontrollen als rechtsanwendende Behörden diese Lücke zu füllen haben.

Grundsätzlich können zwei Lösungen in Betracht gezogen werden.

**Lösung 1:** Entweder bleibt die Niederlassung am bisherigen Niederlassungsort, obwohl es am dafür nötigen objektiven Kriterium fehlt, und am Anstaltsort ergibt sich lediglich ein Aufenthalt. Diesfalls wäre die betroffene Person am bisherigen Niederlassungsort im Sammelhaushalt zu führen (vgl. dazu die Merkmale 621 Wohnadresse, 623 Gebäudeidentifikator, 624 Haushaltsart sowie 625 Wohnungsidentifikator im amtlichen Katalog der Merkmale).

**Lösung 2:** Oder es wird von einer Niederlassung am Anstaltsort ausgegangen, obwohl es am dafür nötigen subjektiven Kriterium fehlt.

Nach Art. 5 RHG müssen die Register in Bezug auf den erfassten Personenkreis aktuell, richtig und vollständig sein. In der Botschaft zum RHG ist dazu folgendes festgehalten: Der Grundsatz der Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Daten gilt für alle eidgenössischen Register sowie für die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister, denn nur so kommen zuverlässige statistische Grundlagen zu Stande. Dem RHG liegt somit die Zielsetzung zu Grunde, dass zuverlässige statistische Grundlagen zu Stande kommen. Daher ist stets auf die effektiven tatsächlichen Verhältnisse abzustellen.

Bei der ersten Lösung würde – ähnlich wie mit Art. 24 Abs. 1 ZGB im Zivilrecht – registerrechtlich eine Art «fiktive» Niederlassung geschaffen, welche jedoch im RHG aufgrund des Abstellens auf die effektiven tatsächlichen Verhältnisse nicht existiert.

Bei der zweiten Lösung würden – im Sinne der Zielsetzung des RHG – die effektiven tatsächlichen Verhältnisse abgebildet.

Es **sollte** daher grundsätzlich die **zweite Lösung angewendet** (und somit im Rahmen der Auslegung des RHG das objektive Kriterium höher als das subjektive gewichtet) **werden**.

Im Zweifelsfall sollen jedoch die Angehörigen bzw. der Beistand oder die Beiständin die angemessene Lösung wählen und entsprechende An- und Abmeldungen bei den betroffenen Gemeinden vornehmen.

Es ist Aufgabe der Einwohnerkontrolle, die Sachverhalte abzuklären und mit den betroffenen Personen das Gespräch zu suchen. Die Prüfung beim Wohnen in einer Institution oder einem begleiteten Wohnen hat generell zu erfolgen und nicht nur bei einem Eintritt in ein Altersheim.

Zudem gilt zu beachten, dass eine Unterbringung durch Dritte nur dann vorliegt, wenn eine Einweisung durch die KESB oder ein Gericht erfolgt.

---

## **Korrigenda - Heimatschein – Aufhebung Hinterlegungspflicht per 01.01.2024 im Kanton Solothurn**

(Fachgruppe)

Seit dem 1. Januar 2024 ist der Heimatschein nicht mehr bei der Einwohnerkontrolle der Niederlassungsgemeinde zu hinterlegen. Die gesetzlichen Grundlagen wurden im Kanton Solothurn entsprechend angepasst. Die Heimatscheine stehen im Eigentum der Inhaberin bzw. des Inhabers und diese haben grundsätzlich Anspruch auf deren Rückgabe. Daher ist eine amtliche Publikation bezüglich Abholung des Heimatscheines und eine nachträgliche Vernichtung bei Nichtabholung nicht empfehlenswert.

§ 12<sup>bis</sup> «Noch hinterlegte Heimatscheine» Bürgerrechtsverordnung lautet wie folgt:

<sup>1</sup> Nach bisherigem Recht noch bei der Niederlassungsgemeinde hinterlegte Heimatscheine sind den Inhabern oder den Inhaberrinnen auf deren Verlangen, spätestens jedoch bei der Abmeldung aus der Niederlassungsgemeinde, zurückzugeben.

<sup>2</sup> Verlässt eine Person die Niederlassungsgemeinde, ohne sich abzumelden, ist der Heimatschein von der betreffenden Niederlassungsgemeinde für sechs Monate aufzubewahren und anschliessend zu vernichten.

<sup>3</sup> Gegenstandslos gewordene Heimatscheine sind, von der Einwohnerkontrolle der betreffenden Niederlassungsgemeinde, zu vernichten.

Nach Absatz 1 muss der Heimatschein auf Verlangen, jedoch spätestens bei der Abmeldung zurückgegeben werden. Das heisst, so lange muss er grundsätzlich aufbewahrt werden.

Eine Vernichtung des Heimatscheines ist ausnahmsweise nur in den Fällen der Absätze 2 und 3 vorgesehen.

---

## **Rechtsmittelbelehrung Verfügung Krankenkasse**

(Fachgruppe)

Bei der Zuweisung und der Befreiung der Krankenversicherungspflicht handelt es sich, um eine bundesrechtliche Pflicht. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass auf Zuweisungs- und Ausnahmege-suchsverfahren das ATSG anwendbar ist und damit das Einspracheverfahren zum Tragen kommt. Entsprechend muss die Rechtsmittelbelehrung bezüglich der Beschwerdefrist bei Verfügungen der Einwohnerkontrolle bei der Zuweisung einer Krankenversicherung angepasst werden. Dies bedeutet, dass das Rechtsmittel der Mustervorlage der Verfügung der Zuweisung einer Krankenversicherung im Handbuch falsch ist und die Gemeinden darüber informiert werden müssen.

Dies bedeutet, dass bei der Einwohnerkontrolle innert 30 Tagen Einsprache erhoben werden kann. Anschliessend kann gegen den Einspracheentscheid innert 30 Tagen Beschwerde beim Versicherungsgericht geführt werden kann.

Die Korrektur im Handbuch bzw. Anpassung des Musters im Handbuch wird vorgemerkt.

---

## **Anmeldungen von Drittstaatsangehörigen mit EU/EFTA-Aufenthaltsbewilligung**

(Koordinationsgruppe)

Das Vorgehen bei Anmeldungen von ausländischen Personen ohne Aufenthaltsbewilligung (siehe Info 42 vom 13.05.2024), welche gestützt auf einen Familiennachzug einen Aufenthaltstitel in der Schweiz erlangen, funktioniert zwischenzeitlich viel besser. Die gute Zusammenarbeit wird durch das Migrationsamt sehr geschätzt.

Auch für Drittstaatsangehörige mit einer Aufenthaltsbewilligung eines EU/EFTA-Staates, kommen bei der Prüfung einer Zulassung die gesetzlichen Bestimmungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes zur Anwendung. Folglich sind diese Personen auch erst anzumelden, wenn die Bewilligung des Familiennachzugsgesuches vorliegt.

Anders ist einzig, dass für diese Personengruppe keine Visumpflicht zur Einreise besteht. Personen, die sich bei Gesuchstellung schon in der Schweiz aufhalten, haben spätestens nach 3 Monaten die Schweiz wieder zu verlassen und in den Schengenstaat, von welchem sie eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, zurückzukehren. Sollte die Bewilligung abgelaufen sein, müssen sie in ihr Heimatstaat zurückkehren.

---

## **An- und Abmeldungen von Personen mit S und F-Status**

(Koordinationsgruppe)

Drittstaatsangehörige haben keine geographische Mobilität innerhalb der Schweiz. Eine Niederlassung in einen anderen Kanton ist bewilligungspflichtig. Grundsätzlich muss das Gesuch um Kantonswechsel im Voraus beim der Migrationsbehörde des neuen Wohnkantons eingereicht werden.

Personen mit Bewilligungen S und F müssen die Bewilligung für den Kantonswechsel beim Staatssekretariat für Migration (SEM) beantragen. Das Gesuch muss von der ausländischen staatsangehörigen Person selbst verfasst und der Antrag begründet werden, da es keine Formularvorlage gibt.

Einen Wohnsitzwechsel in den neuen Wohnkanton ist erst möglich, wenn die Bewilligung des SEM vorliegt. Für die Vornahme einer Abmeldung von Personen mit S- und F-Ausweis in einen anderen Kanton wie auch für die Anmeldung in der neuen Gemeinde, ist der Entscheid des SEM erforderlich.

Bei einer erfolgten Abmeldung ohne erneute Anmeldung in einer Gemeinde wird die Ausländerbewilligung innert 6 Monaten inaktiv.

---

## **Unterschriftenregelung – IDK-Antrag bei validiertem Vorsorgeauftrag**

(Koordinationsgruppe)

Nachdem ein Vorsorgeauftrag von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde validiert wurde, ist die urteilsunfähige Person nicht mehr handlungsfähig. Gemäss Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige ist nur bei Vorliegen einer umfassenden Beistandschaft (bei Erwachsenen) oder bei Minderjährigen sowohl die Unterschrift des Antragstellers oder der Antragstellerin und die der gesetzlichen Vertretung erforderlich. In allen anderen Fällen, also auch bei einem validierten Vorsorgeauftrag, hat nur die antragstellende Person den Antrag einer Identitätskarte zu unterschreiben. Die vorsorgebeauftragte Person darf den Antrag nicht mitunterzeichnen.

Ist eine Person nicht in der Lage, selbst die Unterschrift anzubringen, sind im Unterschriftenfeld \*\*\* anzubringen.

---

## **Grenzgänger – Sedex-Meldung Biometriegültigkeit**

(Koordinationsgruppe)

Die Sedex-Meldungen bei Erteilung von Grenzgängerbewilligungen werden nicht mehr den Gemeinden übermittelt, jedoch erhielten die Gemeinden weiterhin die Sedex-Meldungen über die Biometrieerfassung und deren Gültigkeit. Die Übermittlung der Biometriegültigkeitsdaten konnte nun per 03.10.2024 eingestellt werden und werden den Gemeinden nicht mehr zugestellt.

---

## **Erteilung von Grenzgängerbewilligungen**

(Koordinationsgruppe)

Grenzgänger kehren in der Regel täglich oder mindestens einmal pro Woche an ihren Hauptwohrtort im Ausland zurück. Sobald Grenzgänger nicht täglich nach Hause zurückkehren und eine Wohnmöglichkeit in der Schweiz haben, unterstehen sie der Meldepflicht und werden als Aufenthaltler registriert. Sind die Voraussetzungen für eine Grenzgängerbewilligung nachweislich nicht mehr erfüllt, ist deren Widerruf möglich. Bei Verdacht auf Missbrauch ist der ausstellenden Behörde Meldung zu erstatten. Bei Grenzgängern ist immer das Migrationsamt am Hauptsitz des Arbeitgebers zuständig.

Wird festgestellt, dass die Voraussetzungen für eine Grenzgängerbewilligung weggefallen sind, so ist ein Statuswechsel via Wohngemeinde beim zuständigen Migrationsamt zu beantragen.

---

## **Zusammenarbeit mit Migrationsamt - Reminder**

(Koordinationsgruppe)

- Bei Adressmutationen und einem Ablauf der Bewilligung innerhalb der nächsten 3 Monate, sind gleichzeitig mit der Mutationsmeldung die Verfallsanzeige und der Ausländerausweis im Original der Migrationsbehörde einzureichen.
  - Der Verfallsanzeige zur Verlängerung des Ausländerausweises muss immer der Original-Ausländerausweis beigelegt werden.
  - Mit der Anmeldung von EU/EFTA-Bürgern aus dem Ausland muss immer entweder der Arbeitsvertrag oder das Gesuch für Nichterwerbstätige mit weiteren Anmeldeunterlagen der Migrationsbehörde eingereicht werden.
  - Bei einem interkantonalen Zuzug von Drittstaatenangehörigen und EU/EFTA-Bürgern ist immer eine Kopie des Reisedokumentes mit der Anmeldung an das Migrationsamt zu senden.
-

**Koordinationsgruppe:** Johanna Schwegler, Vorsitzende, Vertretung MISA  
Amtschefin, MISA

Caterina Solinas, Protokollführerin, Vertretung VGSo  
Leiterin Einwohnerdienste Dulliken

Kevin Corti, Vertretung MISA  
Abteilungsleiter, Bewilligungen

Carine Eyholzer, Vertretung MISA  
Abteilungsleiterin, Familiennachzug

Gabriele Kerkhoven, Vertretung KESB  
Präsidentin KESB Olten-Gösgen

Marianne Lanthemann, Vertretung MISA  
Abteilungsleiterin, Ausweiszentrum

Regula Mohni, Vertretung VGSo  
Leiterin Einwohnerkontrolle Zuchwil

Nadine Schenk, Vertretung VGSo  
Leiterin Publikumsdienste Olten

Simon Schlup, Vertretung Amt für Gemeinden  
Abteilungsleiter Zivilstand Amt für Gemeinden

Melanie Schnider, Vertretung VGSo  
Bereichsleiterin Einwohnerdienste & Administration Dornach

Corinne Studer, Vertretung Amt für Gemeinden  
Leiterin Bürgerrecht, Amt für Gemeinden

In Zusammenarbeit mit der Fachgruppe Einwohnerkontrollen des VGSo:

Regula Mohni, Zuchwil	Co-Vorsitz
Nadine Schenk, Olten	Co-Vorsitz
Caterina Solinas, Dulliken	Protokollführung
Andrea Buchmüller, Solothurn	Bereich GERES
Stefanie Grob, Hägendorf	Bereich GERES
Simone Hänggi, Wangen bei Olten	Bereich üK
Veronica Iseni, Grenchen	Bereich Branchenkunde-Ordner
Cathrin Schmid, Büsserach	Bereich EK-Handbuch
Melanie Schnider, Dornach	Bereich eUmzugSO
Andrea Walder, Gretzenbach	Bereich Fachtagungen



Die Fachgruppe empfiehlt den Solothurner Einwohnerkontrollen eine Mitgliedschaft im *Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)* - siehe <http://www.vsed.ch/dienstleistungen/mitglied-werden/>