



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, [Datum]

Zugang zur Information über die elterliche Sorge

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 16.3317 Fluri

Inhaltsverzeichnis

1 Auftrag	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Das Postulat 16.3317	5
2 Rechtsgrundlagen.....	6
2.1 Bundesrecht.....	6
2.1.1 Zivilrecht.....	6
2.1.1.1 Begründung der elterlichen Sorge	6
2.1.1.2 Inhalt der elterlichen Sorge	7
2.1.1.3 Abänderung, Beschränkung und Entzug der elterlichen Sorge	7
2.1.2 Internationales Privatrecht.....	8
2.1.3 Ausweisrecht.....	8
2.1.3.1 Ausweisausstellung.....	8
2.1.3.2 Passeintrag	9
2.1.4 Registerharmonisierungsgesetz	9
2.2 Kantonales Recht.....	10
2.3 Empfehlungen der KOKES und des VSED	11
3 Information über die elterliche Sorge: Istzustand, Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge	12
3.1 Allgemeines	12
3.2 Vorgehen bei der Umsetzung des Postulats 16.3317	12
3.3 Ergebnis der empirischen Erhebungen	13
3.3.1 Bedarf an Nachweis über die Regelung der elterlichen Sorge	13
3.3.2 Erfassung der Information betreffend die Ausübung der elterlichen Sorge.....	16
3.3.3 Informationsfluss zwischen den Behörden.....	17
3.3.4 Vorgeschlagene Lösungsansätze zur Verbesserung des Informationsflusses.....	18
3.3.5 Erhebungen im internationalen Kontext	20
3.4 Würdigung	20
4 Rechtsvergleich.....	21
5 Übersicht über mögliche Lösungsansätze.....	23
5.1 Allgemeines	23
5.1.1 Vorgehen.....	23
5.1.2 Relevante Kriterien	23
5.2 Lösungsansatz 1: Sorgerechtsbestätigung.....	24
5.2.1 Kurzbeschrieb	24
5.2.2 Umsetzung des Lösungsansatzes	24
5.2.3 Vor- und Nachteile	25
5.2.4 Würdigung	25
5.3 Lösungsansatz 2: Eintrag der gesetzlichen Vertretung in den Reisepass des Kindes.....	27
5.3.1 Kurzbeschrieb	27
5.3.2 Umsetzung des Lösungsansatzes	27
5.3.3 Vor- und Nachteile	27
5.3.4 Würdigung	28

5.4 Lösungsansatz 3: Einwohnerregister auf kantonaler Ebene und interkantonaler Austausch	29
5.4.1 Kurzbeschrieb	29
5.4.2 Umsetzung des Lösungsansatzes	30
5.4.3 Vor- und Nachteile	31
5.4.4 Würdigung	32
5.5 Lösungsansatz 4: Register auf Bundesebene	34
5.5.1 Kurzbeschrieb	34
5.5.2 Lösungsansatz 4a: Nutzung eines bestehenden Registers auf Bundesebene	35
5.5.2.1 UPI-Datenbank.....	35
5.5.2.2 Infostar	37
5.5.2.3 ZEMIS	39
5.5.2.4 Würdigung	40
5.5.3 Lösungsansatz 4b: Schaffung eines neuen Registers auf Bundesebene	41
5.5.3.1 Umsetzung des Lösungsansatzes	41
5.5.3.2 Vor- und Nachteile	42
5.5.3.3 Würdigung	43
6 Schlussfolgerungen.....	44
7 Materialien und Literaturverzeichnis	47
7.1 Materialien	47
7.2 Literaturverzeichnis	47
Anhänge	49

Zusammenfassung

Mit dem Postulat 16.3317 Fluri «Kinderschutzmassnahmen. Informationsfluss sicherstellen, Kundenservice stärken» wurde der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht vertieft zu prüfen, wie gewährleistet werden kann, dass die Verwaltung, insbesondere die Einwohnerdienste, über aktuelle Informationen zur elterlichen Sorge und zu Kinderschutzmassnahmen verfügt. Bereits seit dem Inkrafttreten der gemeinsamen elterlichen Sorge als Regelfall am 1. Juli 2014 wurde sowohl seitens der Praxis als auch mittels parlamentarischer Vorstöße auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Nachweis der elterlichen Sorge hingewiesen und eine Verbesserung gefordert.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) erhob, in einem ersten Schritt, durch Gespräche mit verschiedenen Akteuren der Zivilgesellschaft und Umfragen bei Behörden, die aktuellen praktischen Bedürfnisse in Bezug auf den Informationsfluss der elterlichen Sorge. Dieser Austausch mit Betroffenenorganisationen, dem Verband der Schweizer Einwohnerdienste (VSED) sowie die Umfragen bei einer Auswahl von Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und Zivilgerichten aus verschiedenen Kantonen bildeten eine wichtige Grundlage für diesen Bericht. In Ergänzung dazu wurde das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) beauftragt, in einem rechtsvergleichenden Gutachten die Rechtslage im Ausland in Bezug auf die elterliche Sorge sowie auf den Informationsfluss zu schildern.

Aus den Praxiserhebungen ergab sich, dass die Situation für die betroffenen Personen im Vergleich zur Lage vor der Revision des Sorgerechts in der Praxis sich insofern entschärft hat, als Dritte und Behörden nun grundsätzlich vom Vorliegen der gemeinsamen elterlichen Sorge als Regelfall ausgehen dürfen. Es sei jedoch weiterhin nicht möglich, mit Gewissheit festzustellen, wer Inhaber der elterlichen Sorge ist, wenn nur die Aussage eines Elternteils vorliegt (eventuell sogar mit einer Urkunde) und aufgrund einer zeitlichen Dringlichkeit nicht beide Eltern angehört werden können. Da es für die Behörden wichtig ist, sich auf zuverlässige Informationen beziehend die aktuelle Regelung der elterlichen Sorge stützen zu können, liegt hier Handlungsbedarf vor.

Im Bericht werden im Sinne einer Auslegeordnung vier verschiedene Lösungsansätze dargestellt: Die Einführung einer Sorgerechtsbestätigung, die Einführung eines obligatorischen Eintrags in den Pass des Kindes sowie die Aufnahme der Information über die elterliche Sorge in ein bestehendes oder neu zu schaffendes Register auf Bundesstufe bzw. in ein bestehendes Register auf kantonaler Stufe. Der Bundesrat kommt dabei zum Schluss, dass die Registerlösung auf der kantonalen Ebene weiterzuverfolgen sei. Der Einbezug des Merkmals der elterlichen Sorge in die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister wird als naheliegend erachtet, indem bereits bestehende Strukturen der Datenerfassung genutzt werden und die Information für alle kantonalen und kommunalen Behörden, die über einen ausgewiesenen Bedarf verfügen, zugänglich wäre. Dieses Lösungsmodell würde grundsätzlich erlauben, einen grossen Teil der bestehenden Schwierigkeiten praxisnah, mit einem vertretbaren Aufwand und auch in einem absehbaren Zeitrahmen zu lösen. Ein weiterer, nicht unbedeutlicher Vorteil ist, dass von Seiten der Einwohnerdienste (VSED) grosses Interesse an dieser Lösung besteht.

Im Falle einer Grundsatzentscheidung für die vom vorliegenden Bericht bevorzugte Lösung eines Eintrags in die Einwohnerregister wäre es in einem nächsten Schritt erforderlich, die technischen, strukturellen und finanziellen Voraussetzungen und Auswirkungen des Lösungskonzepts vertieft abzuklären. Die konkreten Einzelheiten einer Umsetzung wären im Rahmen einer Machbarkeitsstudie darzulegen.

1 Auftrag

1.1 Ausgangslage

Am 21. Juni 2013 haben die Eidgenössischen Räte die Revision der Bestimmungen über die elterliche Sorge verabschiedet. Mit dem neuen Recht wurde die gemeinsame elterliche Sorge zum Regelfall, und dies auch nach einer Scheidung und bei nicht miteinander verheirateten Eltern, soweit letztere eine entsprechende Erklärung abgegeben haben. Die alleinige elterliche Sorge ist nur noch dort vorgesehen, wo dies zur Wahrung des Kindeswohls nötig ist oder bei nicht verheirateten Müttern ohne Kindesvater. Die neue Regelung trat am 1. Juli 2014 in Kraft.

Auch wenn die gemeinsame elterliche Sorge bereits mit dem Inkrafttreten des neuen Scheidungsrechts am 1. Januar 2000 eine gewisse Bedeutung erlangt hatte, führte die Revision von 2013 zu einem grundsätzlichen Wandel, indem die gemeinsame elterliche Sorge zum Regelfall erklärt wurde. Für Dritte, die im Rechtsverkehr mit den Kindern und den Eltern zu tun hatten, wurde es jetzt noch wichtiger, eine verlässliche Auskunft über die Sorgerechtssituation zu erhalten, die allerdings nicht immer verfügbar war. Dies betraf nicht nur Private (Ärzte, private Vertragspartner), sondern zu einem erheblichen Teil auch öffentlich-rechtliche Institutionen und Behörden (Schulen, Grenzbehörden, Passbüros etc.). Hinzu kam eine gewisse Verunsicherung über die rechtlichen Auswirkungen der elterlichen Sorge und die Frage, wie Dritte mit diesen Unsicherheiten umgehen sollten.

In der Folge kam es zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, die sich mit der Information über die elterliche Sorge beschäftigten: Nationalrat Kurt Fluri stellte folgende zwei Fragen: 14.5396 «Gemeinsame elterliche Sorge. Meldefluss an die Einwohnerdienste» und 15.5321 «Sorgerecht und kindes- und erwachsenenschutzrechtliche Massnahmen. Meldefluss sicherstellen». Auch die damalige Nationalrätin Viola Amherd reichte die Interpellation 14.3527 sowie etwas später die Motion 15.3726 ein: Mit der Motion sollte der Bundesrat beauftragt werden, «im Sinne des Kindeswohls in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein nationales, IT-gestütztes Register für Sorgerechtsvereinbarungen einzurichten». Sie wurde vom Nationalrat am 1. Juni 2017 allerdings abgelehnt. Der Nationalrat folgte dabei dem Bundesrat, der die Ablehnung der Motion am 26. August 2015 beantragt hatte, weil er es als notwendig erachtete, *vorgängig* eine vertiefte Prüfung des Bedarfs für ein nationales Register (Analyse der praktischen Bedürfnisse aller Betroffenen, Familien, Behörden) durchzuführen. Außerdem sollte zuerst abgeklärt werden, ob eine nationale Registerlösung die identifizierten Bedürfnisse praktisch abdecken konnte oder ob alternative Lösungsansätze bestanden, die weiterverfolgt werden könnten.

1.2 Das Postulat 16.3317

Am 27. April 2016 reichte Nationalrat Kurt Fluri das Postulat 16.3317 «Kindesschutzmassnahmen. Informationsfluss sicherstellen, Kundenservice stärken» ein. Das Postulat lautet:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht vertieft zu prüfen, wie gewährleistet werden kann, dass die Verwaltung, insbesondere die Einwohnerdienste, über aktuelle Informationen zur elterlichen Sorge und zu Kindesschutzmassnahmen verfügt.»

Zur Begründung wurde Folgendes ausgeführt:

«[...] Kinder dürfen bei den Einwohnerdiensten vom gesetzlichen Vertreter oder von einer bevollmächtigten Person zu-, um- und abgemeldet werden. In zahlreichen Kantonen sind die Einwohnerdienste zudem antragstellende Behörde für

Identitätskarten und müssen deshalb bei Minderjährigen die gesetzliche Vertretung kennen, da diese ihr Einverständnis zur Ausweisbestellung erteilen muss (vgl. Art. 5 Abs. 1 des Ausweisgesetzes; SR 143.1). Besteht Unklarheit über die Zuteilung von elterlicher Sorge und Obhut, müssen Eltern jedes Mal separat und umständlich belegen, dass sie Inhaber der elterlichen Sorge sind. Ausserdem hat die Verwaltung keine Gewissheit, dass der vom Elternteil vorgelegte Entscheid oder die Erklärung oder aber ein allfälliger Eintrag im Pass des Kindes über die elterliche Sorge noch den aktuellen Tatsachen entsprechen. Dadurch ist es möglich, dass An- und Abmeldungen oder ein Wohnungswechsel ohne Wissen des sorgeberechtigten Elternteils vorgenommen werden, oder dass Ausweise und Bestätigungen an nichtsorgeberechtigte Elternteile ausgehändigt werden. Nebst unverantwortbaren Risiken führt dies zu grösseren Unannehmlichkeiten und Aufwand insbesondere für die betroffenen Eltern (vgl. auch Motion Amherd 15.3726 sowie Antwort des Bundesrates zur Interpellation 14.3527).

Eine lückenlos geregelte eidgenössische Meldepflicht an die Einwohnerdienste ist vor allem gegenüber einer zufriedenen Einwohnerschaft unabdingbar - auch im Sinne von Dienstleistungen im Zeitalter von E-Government.»

Der Bundesrat beantragte am 29. Juni 2016 die Annahme des Postulats; der Nationalrat nahm das Postulat am 30. September 2016 ohne Gegenantrag an.

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Bundesrecht

Auf Bundesrechtsebene sind verschiedene Rechtsbereiche vom Postulat betroffen bzw. im Hinblick auf die Lösungsansätze relevant, so das Zivilrecht (nachfolgend Ziff. 2.1.1), das internationale Privatrecht (nachfolgend Ziff. 2.1.2), das Ausweisrecht (nachfolgend Ziff. 2.1.3) sowie das Registerharmonisierungsgesetz (nachfolgend Ziff. 2.1.4).

2.1.1 Zivilrecht

2.1.1.1 Begründung der elterlichen Sorge

Seit dem 1. Juli 2014 ist die gemeinsame elterliche Sorge die Regel, unabhängig vom Zivilstand der Eltern (Art. 296 Abs. 2 ZGB¹). Sind die Eltern zum Zeitpunkt der Geburt miteinander verheiratet, so stehen die Kinder unter der gemeinsamen elterlichen Sorge des Vaters und der Mutter. Wenn die Eltern nicht miteinander verheiratet sind, kommt die gemeinsame elterliche Sorge durch eine gemeinsame Erklärung zustande. Geben die Eltern die Erklärung zusammen mit der Anerkennung des Kindes ab, so richten sie sie ans Zivilstandamt. Eine spätere Erklärung haben sie an die Kinderschutzbehörde am Wohnsitz des Kindes zu richten (Art. 298a Abs. 4 ZGB). Bei Weigerung eines Elternteils, die Erklärung abzugeben, kann die KESB angerufen und die gemeinsame elterliche Sorge durch den KESB-Entscheid begründet werden (Art. 298b ZGB).

Sind die Eltern geschieden, so wird in der Regel die gemeinsame elterliche Sorge bei beiden Eltern gelassen, ausser wenn es zur Wahrung des Kindeswohls nötig ist, dass das Gericht die alleinige elterliche Sorge auf einen Elternteil überträgt (Art. 298 Abs. 1 ZGB).

¹ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210).

2.1.1.2 Inhalt der elterlichen Sorge

Der Inhalt der elterlichen Sorge ist in den Artikeln 301-306 ZGB geregelt. Die elterliche Sorge kann als «das unverzichtbare Pflichtrecht der Eltern, das minderjährige Kind zu erziehen, zu vertreten und sein Vermögen zu verwalten und bei dessen Urteilsunfähigkeit zu entscheiden»² definiert werden. Die primäre Entscheidungszuständigkeit der sorgeberechtigten Eltern wird dem Kind gegenüber durch dessen Kindeswohl sowie die Pflicht zur Achtung seiner Persönlichkeit beschränkt; zudem ist seiner eigenen Handlungsfähigkeit Rechnung zu tragen³.

Sind beide Eltern sorgeberechtigt, entscheiden sie gemeinsam über die Angelegenheiten von erheblicher Bedeutung für das Kind, so etwa beim Wechsel der Schule, beim Wechsel der Konfession und bei medizinischen Eingriffen⁴. Bei alltäglichen oder dringlichen Angelegenheiten oder wenn der andere Elternteil nicht mit vernünftigem Aufwand zu erreichen ist, kann hingegen der Elternteil, der das Kind betreut, allein entscheiden (Art. 301 Abs. 1^{bis} ZGB). Alltägliche Angelegenheiten betreffen zum Beispiel die Ernährung, Bekleidung und die Freizeitgestaltung.

Der Entscheid über den Aufenthaltsort des Kindes ist in Artikel 301a ZGB speziell geregelt: Üben die Eltern die elterliche Sorge gemeinsam aus und will ein Elternteil den Aufenthaltsort des Kindes wechseln, so bedarf dies der Zustimmung des andern Elternteils oder der Entscheidung des Gerichts oder der Kindesschutzbehörde, wenn der neue Aufenthaltsort im Ausland liegt oder der Wechsel des Aufenthaltsortes erhebliche Auswirkungen auf die Ausübung der elterlichen Sorge und den persönlichen Verkehr durch den andern Elternteil hat (Abs. 2). Bei alleiniger elterlicher Sorge sieht Artikel 301a ZGB in Absatz 3 zumindest eine Pflicht zur Information des anderen Elternteils vor.

Eine Übersicht über die Rechte und Pflichten, welche bei Entscheidungen von erheblicher Bedeutung (sowie in gewissen anderen spezifischen Situationen) den Eltern bzw. Elternteilen mit gemeinsamer, alleiniger oder auch ohne elterliche Sorge zustehen, befindet sich im Anhang 1 dieses Berichts⁵.

2.1.1.3 Abänderung, Beschränkung und Entzug der elterlichen Sorge

Die Zuteilung der elterlichen Sorge kann einerseits durch die KESB oder das Gericht aufgrund einer Veränderung der Verhältnisse jederzeit abgeändert werden (Art. 134 und 298d ZGB). Andererseits kann die elterliche Sorge gestützt auf eine Kindesschutzmassnahme beschränkt (Art. 307-310 ZGB) oder entzogen werden (Art. 311 ZGB).

Zu erwähnen sind hier insbesondere die Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechts (Art. 310 ZGB) und die punktuelle Beschränkung der elterlichen Sorge im Rahmen einer Kindesschutzmassnahme durch eine Beistandschaft gemäss Artikel 308 Absatz 3 ZGB. Die letztgenannte Beschränkung der elterlichen Sorge hat zum Ziel, dass im entsprechenden Aufgabenbereich eine konkurrierende Zuständigkeit zwischen Beistand und Eltern insbesondere bei wenig kooperativen Eltern ausgeschlossen werden kann⁶. Die Beschränkung kann sich auf Teile des Aufgabenbereichs des Beistands oder dessen gesamten Aufgabenbereich

² Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES), Umsetzung gemeinsame elterliche Sorge als Regelfall, Empfehlungen der KOKES vom 13. Juni 2014, S. 8 f.

³ BSK ZGB I-SCHWENZER/COTTIER, Art. 301 N 2 ff.

⁴ BSK ZGB I-SCHWENZER/COTTIER, Art. 301 N 3c f.; Commentaire Romand CC I-VEZ, Art. 301 N 4 f.

⁵ Für die Unterscheidung zwischen alltäglichen Entscheiden und Entscheiden von erheblicher Bedeutung bzw. der alleinigen oder gemeinsamen Entscheidungskompetenz der Eltern siehe die Auflistung in: KOKES-Praxisanleitung Kindesschutzrecht, Rz. 12.21.

⁶ BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 308 N 20 f.; Commentaire Romand CC I-MEIER, Art. 308 N 39.

beziehen⁷. Als *ultima ratio* im System der Kinderschutzmassnahmen kommt der Entzug der elterlichen Sorge gemäss Artikel 311 ZGB in Frage⁸. Artikel 311 ZGB sieht vor, dass die elterliche Sorge den Eltern aufgrund Unvermögen oder Nachlässigkeit entzogen werden kann.

2.1.2 Internationales Privatrecht

Im internationalen Kinderschutz sieht das Haager Kinderschutzübereinkommen (HKsÜ)⁹ in Artikel 40 Absatz 1 HKsÜ vor, dass dem Träger der elterlichen Verantwortung¹⁰ oder einer anderen Person, welcher der Schutz der Person oder des Vermögens des Kindes anvertraut wurde, eine Bescheinigung über die Berechtigung und die Handlungsbefugnisse ausgestellt werden kann. Diese Bestimmung ist von Relevanz, wenn das Recht verschiedener Staaten betroffen ist und dies zu Unsicherheiten über die Berechtigung oder Befugnisse der für die Betreuung der Person oder die Verwaltung des Vermögens des Kindes verantwortlichen Person führen kann¹¹. Die sorgeberechtigte Person kann mittels dieser Bescheinigung die elterliche Sorge in einem anderen Vertragsstaat beweisen. Jeder Staat ist verpflichtet, die zuständigen Behörden zu bestimmen. In der Schweiz handelt es sich gemäss Artikel 2 Absatz 3 BG-KKE¹² um die «Zentralen Behörden der Kantone oder die von den Kantonen bezeichneten Behörden», welche auf Antrag die Bescheinigungen nach Artikel 40 Absatz 3 HKsÜ ausstellen¹³.

2.1.3 Ausweisrecht

2.1.3.1 Ausweisausstellung

Einen Ausweis beantragen kann eine minderjährige Person nur mit der schriftlichen Einwilligung ihres gesetzlichen Vertreters (Art. 5 Abs. 1 AwG¹⁴ und Art. 23 Verordnung des EJPD über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige¹⁵). Folgende Dokumente können diesbezüglich bei der Antragstellung verlangt (und im Informationssystem Ausweisschriften ISA des Bundesamts für Polizei erfasst) werden: Der Nachweis der gesetzlichen Vertretung sowie der Entscheid über die Zuteilung der elterlichen Sorge. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge genügt dabei grundsätzlich die Unterschrift einer sorgeberechtigten Person (Art. 11 Abs. 1 VAWG¹⁶). Ein Ausnahmefall liegt vor, wenn die Zustimmung des anderen Elternteils nicht

⁷ BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 308 N 20 f. In der Statistik der KOKES von 2019 werden Beschränkungen gemäss Art. 308 Abs. 3 in folgenden Bereichen erfasst: Feststellung Vaterschaft, Unterhalt, persönlicher Verkehr, medizinische Behandlung, Schule/Berufslehre. Die Statistik ist abrufbar unter www.kokes.ch > Dokumentation > Statistik > KOKES-Statistik 2019: Kinder der Bestand.

⁸ Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind die Kriterien für die Alleinzuteilung des Sorgerechts nicht dieselben wie für dessen Entzug mit einer Kinderschutzmassnahme (BGE 141 III 472).

⁹ SR 0.211.231.011, Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern (HKsÜ) vom 19. Oktober 1996, i.K. für die Schweiz seit dem 1. Juli 2009.

¹⁰ Im HKsÜ wird dieser Begriff anstelle des Begriffs «elterliche Sorge» verwendet. Zur Begriffsklärung siehe Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2007, BBI 2007 2595, 2604: «Die elterliche Verantwortung umfasst das elterliche Sorgerecht und jedes andere entsprechende Sorgeverhältnis, das die Rechte, Befugnisse und Pflichten der Eltern, des Vormunds oder eines anderen gesetzlichen Vertreters (Person oder Behörde) in Bezug auf die Person oder das Vermögen des Kindes bestimmt (Art. 1 Abs. 2 HKsÜ)».

¹¹ Conférence de La Haye, S. 127 ff.

¹² Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE) vom 21. Dezember 2007 (SR 211.222.32).

¹³ Gemäss Art. 2 Abs. 3 BG-KKE können die Kantone auch eine andere Behörde für die Ausstellung der Bescheinigung bezeichnen. Der Kanton Thurgau hat von dieser alternativen Möglichkeit Gebrauch gemacht. Nach § 39a Ziff. 29 der Verordnung des Obergerichts vom 22. Oktober 2012 zum Kindes- und Erwachsenenschutz (Kindes- und Erwachsenenschutzverordnung, KESV; RB 211.24) ist das Präsidium oder ein von diesem oder der Geschäftsordnung bezeichnetes Mitglied der KESB zuständig (Einzelrichterzuständigkeit).

¹⁴ Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige, Ausweisgesetz vom 22. Juni 2001 (SR 143.1).

¹⁵ Verordnung des EJPD vom 16. Februar 2010 über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (SR 143.111).

¹⁶ Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige, Ausweisverordnung vom 20. September 2002 (SR 143.11).

ohne weiteres aus den Umständen vermutet werden kann; in diesem Fall ist dessen Einwilligung ebenfalls einzuholen (Art. 11 Abs. 2 VAWG). Im ISA sind ausserdem Schutzmassnahmen für Minderjährige, die sich auf die Ausstellung von Ausweisen beziehen, eingetragen (Art. 11 Abs. 1 lit. g AwG). Diese werden von den verfügenden Behörden der zuständigen ausstellenden Behörde gemeldet (Art. 13 AwG), um die Ausstellung und Aushändigung eines Ausweises an Unberechtigte zu verhindern¹⁷.

2.1.3.2 Passeintrag

Das Ausweisgesetz sieht in Artikel 2 Absatz 5 vor, dass im Ausweis einer minderjährigen Person die Namen der gesetzlichen Vertreter enthalten sein können. Diese amtlichen Ergänzungen sind aber nur für den Pass und nicht für die Identitätskarte vorgesehen¹⁸. Sie können gestützt auf einen Antrag bei der zuständigen ausstellenden Behörde auch nachträglich eingetragen oder wieder gestrichen werden¹⁹.

2.1.4 Registerharmonisierungsgesetz

Das Registerharmonisierungsgesetz (RHG)²⁰ enthält Vorschriften über die Harmonisierung und Führung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister. Es soll die Nutzung von Registerdaten für die Statistik vereinfachen und den Datenaustausch zwischen den Registern erleichtern. Die im RHG abschliessend bezeichneten amtlichen Personenregister²¹, insbesondere die Einwohnerregister der Kantone und Gemeinden, sind verpflichtet, ihre Personendaten zu harmonisieren und die erforderlichen Identifikatoren einzuführen. Das RHG bestimmt unter anderem die Merkmale, die in den Registern mindestens geführt werden müssen. Weder das RHG noch der Amtliche Merkmalkatalog²² enthalten jedoch heute das Merkmal der elterlichen Sorge. Wie in Artikel 6 RHG erwähnt, handelt es sich jedoch bei den Vorgaben an die Merkmale und Identifikatoren, welche durch die Einwohnerdienste zu erfassen sind, um eine Mindestmerkmalliste (minimale Merkmalliste)²³. Es steht den Kantonen deshalb frei, zusätzliche Merkmale festzulegen, die zur Erfüllung kantonaler Aufgaben notwendig sind (für Beispiele des Merkmals elterliche Sorge im kantonalen Recht siehe unter Ziff. 2.2).

Das RHG sieht den Datenaustausch zwischen den Einwohnerregistern bei einem Umzug (Art. 10 RHG) sowie die Bereitstellung der Daten der Einwohnerregister sowie der anderen Personenregister des Bundes zuhanden des Bundesamts für Statistik vor. Der Datenaustausch und die Datenlieferungen erfolgen gemäss Artikel 5 Absatz 1 Registerharmonisierungsverordnung (RHV)²⁴ über Sedex, die zentrale Informatik- und Kommunikationsplattform, die der Bund den zuständigen Amtsstellen für die sichere Datenübermittlung zur Verfügung stellt (*secure data exchange*), oder mittels elektronischer Datenträger nach den Richtlinien des Bundesamts für Statistik.

¹⁷ Siehe Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige vom 28. Juni 2000, BBI **2000** 4751, S. 4766.

¹⁸ Gemäss Art. 14 Abs. 6 VAWG.

¹⁹ Art. 10 Abs. 4 Verordnung des EJPD vom 16. Februar 2010 über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige.

²⁰ Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006, (SR 431.02).

²¹ Art. 2 Abs. 1 RHG. Das RHG beruht auf Art. 65 Abs. 2 BV.

²² Bundesamt für Statistik (BFS), Harmonisierung amtlicher Personenregister, Amtlicher Katalog der Merkmale, 2014, gestützt auf Art. 4 Abs. 4 RHG.

²³ Siehe auch Botschaft zur Harmonisierung amtlicher Personenregister vom 23. November 2005, BBI **2006** 427, 458 f.

²⁴ Vom 21. November 2007 (SR 431.21).

2.2 Kantonales Recht

Die in diesem Kapitel dargestellten Beispiele zeigen auf, dass die Aufnahme der elterlichen Sorge in den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt wird.

Einige Kantone sehen in ihrer Gesetzgebung die elterliche Sorge als Merkmal des Einwohnerregisters vor und/oder haben auf kantonaler Ebene eine Mitteilungspflicht betreffend die elterliche Sorge verankert.

Beispiele von kantonalen Regelungen, welche das *Sorgerecht als Merkmal des Einwohnerregisters* enthalten:

- AG: Verordnung zum Gesetz über die Einwohner- und Objektregister sowie das Meldewesen (Register- und Meldeverordnung, RMV)²⁵, Anhang 1, Ziff. 4.3, Merkmal Sorgerecht, mit Vermerk «obligatorisch, falls relevant»
- LU: Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt (NG)²⁶, § 13 Abs. 2: Sorgerecht als Merkmal des Einwohnerregisters
- SZ: Verordnung über das Einwohnermeldewesen (EMV)²⁷, § 7 Bst. d), unter Beziehungen II wird das elterliche Sorgerecht als Merkmal des Einwohnerregisters genannt
- TG: Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Einwohnerregister sowie kantonale Register²⁸ - Anhang 1, Zusätzliche kantonale Merkmale gemäss § 1 des Gesetzes, Ziff. 3.3, Merkmal Sorgerecht, mit Vermerk «obligatorisch, falls relevant»²⁹
- ZH: Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG)³⁰, § 11: Erfassung von Namen und Adressen der sorgeberechtigten Personen

Beispiele von kantonalen Regelungen, welche eine *spezifische Mitteilungspflicht der Behörden über die elterliche Sorge* vorsehen:

- OW: Ausführungsbestimmungen zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts³¹, Art. 1, Mitteilung der KESB an die zuständige Einwohnerkontrolle
- SZ: Einführungsgesetz zum schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB)³², § 28, Mitteilungspflicht der KESB ans zuständige Einwohneramt
- ZH:
 - Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR)³³, § 74 a., Meldepflicht der KESB an die Gemeinde, in der diese Personen als niedergelassen gemeldet sind
 - Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)³⁴, § 56 b., Meldepflicht der Zivilstandsämter an die Gemeinde

²⁵ SAR 122.211.

²⁶ SRL 5.

²⁷ SRSZ 111.111.

²⁸ RB 142.151.

²⁹ Der Kanton Thurgau hat im Übrigen auch in einem Merkblatt des Ressorts Einwohnerdienste VTG zur Elterlichen Sorge die Empfehlungen des VSED zusammengefasst und mit praktischen Empfehlungen ergänzt, wie insbesondere, dass das Merkmal «Sorgerecht» im Einwohnerregister bei allen minderjährigen Personen zu führen sei und unverheiratete oder geschiedene Eltern, die sich auf das Sorgerecht berufen, die notwendigen öffentlichen Urkunden, beispielsweise eine Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge, eine Verfügung der KESB oder ein Gerichtsurteil vorzulegen haben.

³⁰ SRZH 142.1.

³¹ GDB 211.611.

³² SRSZ 210.100.

³³ SRZH 232.3.

³⁴ SRZH 230.

- Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG)³⁵, § 136 a., Meldepflicht der Gerichte an die Gemeinde

Andere Kantone sehen eine *allgemeine Mitteilungspflicht* vor, die auch die elterliche Sorge umfasst³⁶.

2.3 Empfehlungen der KOKES und des VSED

Anlässlich des Inkrafttretens der Revision der Bestimmungen über die elterliche Sorge hat die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) Empfehlungen zur Umsetzung gemeinsame elterliche Sorge als Regelfall erlassen³⁷. In Bezug auf die Abgabe der gemeinsamen Erklärung vor der KESB hält die KOKES fest, dass die schriftliche Erklärung der Eltern in dreifacher Form auszustellen (Mutter, Vater, KESB) und mit einer Unterschrift und einem amtlichen Stempel zu versehen sei, der die Gültigkeit der Erklärung und somit das Zustandekommen der gemeinsamen Sorge nachvollziehbar macht. Die KOKES verweist in den Empfehlungen auch auf die Möglichkeit, dass die KESB eine amtliche Bestätigung über die Erklärung ausfertigen kann, sofern die Eltern eine solche verlangen. Des Weiteren erläutert die KOKES die Konstellation, dass ein Elternteil die KESB am Wohnsitz des Kindes anrufen kann, wenn sich der andere Elternteil weigert, die Erklärung über die gemeinsame Sorge abzugeben (Art. 298b Abs. 1 ZGB) (Entscheid KESB).

Gestützt auf die KOKES-Empfehlungen hat der Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) seinerseits eine Empfehlung zur Umsetzung der Änderungen der elterlichen Sorge zuhanden der Einwohnerdienste erlassen³⁸. Darin sind unter anderem folgende Empfehlungen enthalten:

- Gestützt auf den Grundsatz der gemeinsamen elterlichen Sorge dürfen die Einwohnerdienste, auch ohne Informationen über die tatsächlichen Verhältnisse, «rein rechtlich betrachtet davon ausgehen, dass allein vorsprechende Elternteile im Einverständnis mit dem anderen Elternteil handeln».
- Bei alleine wegziehenden Elternteilen wird den Einwohnerdiensten jedoch empfohlen, «entweder eine Einverständniserklärung des anderen Elternteils oder eine entsprechende Erklärung, welche vom wegziehenden Elternteil zu unterzeichnen ist, einzuholen» (mit Verweis auf Formular auf der Webseite des VSED).
- «Bei Unklarheit darüber, ob die gemeinsame elterliche Sorge besteht, kann vom vorsprechenden Elternteil der Sorgerechtsvertrag bzw. der Sorgerechtsentscheid der KESB oder die Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge zur Einsicht verlangt werden.»

³⁵ SRZH 211.1.

³⁶ LU: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB), SRL 200, § 51, Mitteilungspflicht der KESB gegenüber der Gemeinde; SG: Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EGKES), SGS 912.5, Mitteilungspflicht der KESB gegenüber anderen Behörden (Art. 26) bzw. gegenüber dem Einwohneramt (Art. 26a); SZ: Justizgesetz (JG), SRSZ 231.110, § 98, Mitteilungspflicht der Justizbehörden gegenüber anderen Behörden; TG: Verordnung des Obergerichts zum Kindes- und Erwachsenenschutz (Kindes- und Erwachsenenschutzverordnung, KESV), RB 211.24, § 61a, Meldepflicht der KESB gegenüber dem Einwohneramt sowie Verordnung des Obergerichts über die Information in Zivil- und Strafgerichtsverfahren und die Akteneinsicht durch Dritte (Informationsverordnung), RB 271.31, § 24, Mitteilungspflicht der Gerichte in Zivilsachen gegenüber dem Einwohneramt.

³⁷ Empfehlungen vom 13. Juni 2014, abrufbar unter:

www.kokes.ch/application/files/5014/6167/5322/Empfehlungen_zuhanden_KESB.pdf.

³⁸ Nicht öffentlich verfügbar, nur auf der Webseite des VSED im Mitgliederbereich.

3 Information über die elterliche Sorge: Istzustand, Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge

3.1 Allgemeines

Mit dem vorliegenden Postulatsbericht sollen der Handlungsbedarf ermittelt und die verschiedenen zur Diskussion stehenden Lösungsansätze skizziert und soweit möglich bewertet werden, damit in einem nachfolgenden Schritt über allfällige Massnahmen entschieden werden kann.

Bereits im Frühjahr 2014 hat das BJ im Hinblick auf die Umsetzung der Sorgerechtsrevision eine Umfrage bei den KESB sowie den Gerichten durchgeführt³⁹. In diesem Rahmen sind unter anderem Hinweise auf folgende problematische Situationen im Zusammenhang mit dem Nachweis der elterlichen Sorge eingegangen:

- Verlust der entsprechenden Urteile oder beglaubigten Kopien;
- nachträgliche Änderung der Sorgerechtsverhältnisse, die dazu führen kann, dass die Urteile oder beglaubigten Kopien nicht mehr die aktuellen Verhältnisse wiedergeben, was in der Praxis für Unklarheiten sorgen werde;
- hohe (interkantonale) Mobilität der Bevölkerung: die zuständige Behörde muss bei einem strittigen Aufenthaltsortwechsel des Kindes zum Beispiel rasch über eine verlässliche Auskunft über die elterliche Sorge verfügen können (Art. 301a Abs. 2 ZGB).

Im Rahmen dieser Umfrage wurde bereits das Anliegen nach einer Verbesserung des Nachweises der elterlichen Sorge, bis hin zur Einführung eines nationalen Registers über die elterliche Sorge vorgebracht. Die entsprechende Diskussion ist seither nicht verstummt. So verlangte etwa die erwähnte Motion 15.3726 der damaligen Nationalrätin Viola Amherd die Einführung eines «nationalen, IT-gestützten Registers» (siehe auch Ziff. 1.1).

In der Stellungnahme zu dieser Motion hat sich der Bundesrat grundsätzlich offen gegenüber dem geäussernten Anliegen gezeigt, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass die Einrichtung und der Betrieb eines neuen Registers mit erheblichen Investitionen verbunden sein würden, die nur bei einem entsprechenden Bedarfnachweis gerechtfertigt werden könnten. Es müsste mit anderen Worten zuerst geprüft werden, ob der Nutzen, den ein solches Register mit sich bringen würde, den für dessen Einrichtung entstehenden Aufwand zu rechtfertigen vermag oder ob es nicht bessere alternative Lösungen für die bestehenden Probleme geben könnte. In diesem Sinn hat der Bundesrat die erwähnte Motion 15.3726 zur Ablehnung empfohlen.

3.2 Vorgehen bei der Umsetzung des Postulats 16.3317

Die umfassende Abklärung des Handlungsbedarfs ist somit ein zentraler Bestandteil der Vorarbeiten jeder Lösung, wobei sich dieser aus den praktischen Bedürfnissen der beteiligten Personen und Behörden ergibt. Eine wichtige Grundlage dieses Berichts bildet deshalb der Austausch mit Betroffenenorganisationen sowie mit Bundes- und kantonalen Behörden (siehe auch unter Ziff. 3.3).

Das BJ hat seit der Überweisung des vorliegenden Postulats zahlreiche Gespräche geführt:

- Ein erster Austausch mit den Väterorganisationen und dem Schweizerischen Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV) erlaubte herauszufinden, ob die

³⁹ Siehe Bericht BJ Revision elterliche Sorge, Fragenkatalog.

Problematik des Nachweises der elterlichen Sorge gegenüber Behörden und Amtsstellen immer noch ein akutes Anliegen darstellt⁴⁰.

- Gespräche mit dem VSED ergaben einen Einblick in die Fragen, die sich auf Gemeindeebene stellten.
- Über den Fachaustausch der KOKES wurde eine Umfrage bei ausgewählten KESB aus 21 Kantonen⁴¹ durchgeführt, um den Umgang dieser Behörden mit der Information über die elterliche Sorge zu verstehen und zu erfassen.
- Mit Unterstützung der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) wurde in 8 Kantonen⁴² die Praxis der (erstinstanzlichen) Zivilgerichte im Zusammenhang mit der elterlichen Sorge erhoben.

Zum Inhalt der Rückmeldungen ist in Bezug auf die KESB und Zivilgerichte im Übrigen festzuhalten, dass diese nicht unbedingt die Meinung einer gesamten Behörde, sondern zum Teil persönliche Meinungen eines einzelnen Behördenmitglieds wiedergeben. Die Resultate der Umfragen bieten daher einen Einblick in aktuelle Vorgehensweisen der behördlichen Praxis, aber sie sind nicht unbedingt repräsentativ für den ganzen Kanton. Ziel dieser Umfragen war es jedoch auch nicht, gesamtschweizerische, umfassende Praxiserhebungen durchzuführen, was den Rahmen dieses Berichts gesprengt hätte, sondern vielmehr gewisse Anhaltspunkte aus der Praxis zu erhalten, um die Bedürfnisse und Einstellungen der Behörden zu eruieren.

Zusammenfassend hat sich aus diesen Diskussionen und Erhebungen ergeben, dass die Kenntnis der Regelung der elterlichen Sorge für alle genannten Behörden ein Anliegen und Bedürfnis darstellt, dass der Nachweis für die Eltern je nach Status schwierig und der Informationsfluss zwischen den Behörden je nach Kanton sehr unterschiedlich ist.

In Ergänzung dazu wurde das SIR beauftragt, in einem rechtsvergleichenden Gutachten die Rechtslage im Ausland in Bezug auf die elterliche Sorge sowie auf den Informationsfluss zu schildern (nachfolgend: SIR-Gutachten; s. zum Ganzen Ziff. 4).

3.3 Ergebnis der empirischen Erhebungen

3.3.1 Bedarf an Nachweis über die Regelung der elterlichen Sorge

Von Seiten der *Betroffenenorganisationen bzw. -beratungsstellen*⁴³ wurde festgehalten, dass der Sorgerechtsnachweis, insbesondere für Väter, heute nicht mehr ein zentrales Thema bilde, weil die Behörden mittlerweile davon ausgehen würden, dass die gemeinsame elterliche Sorge vorliege. Die Situation der Betroffenen habe sich damit im Vergleich zur Situation vor der Sorgerechtsrevision erheblich entschärft. Es habe sich allerdings eine Verschiebung der Konflikte in Richtung Obhutsfragen ergeben. Allgemein wurde festgestellt, dass ein Informationsbedarf seitens der Eltern vorliege in Bezug auf die Rechte und Pflichten, welche aus der elterlichen Sorge hervorgehen, und in welchen Fällen es einer schriftlichen Bestätigung der elterlichen Sorge und eventuell einer Zustimmung des anderen Elternteils bedarf. Geraade alleinerziehende, nicht verheiratete Eltern kennen offenbar ihre Rechte zu wenig und verfügen über keinen behördlichen Entscheid zur elterlichen Sorge. Außerdem wurde angeregt, die Behörden darüber zu schulen, für welche Konstellationen ein Elternteil über die

⁴⁰ Schweizerische Gemeinschaft für gemeinsame Elternschaft GeCoBi, Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter SVAM sowie auch Beratungsstelle für binationale Paare und Familien frabina.

⁴¹ Es sind dabei 18 Rückmeldungen von KESB aus 15 Kantonen (AG, BE, BS, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SH, TG, VD, VS, ZH) eingegangen.

⁴² Es handelt sich um die Kantone BE, BS, BL, LU, NE, TI, VD und ZH.

⁴³ Schweizerische Gemeinschaft für gemeinsame Elternschaft GeCoBi, Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV.

elterliche Sorge verfügen müsse (und diese somit nachzuweisen habe) und welche Rechte, insbesondere Informationsrechte, die Eltern auch ohne elterliche Sorge geltend machen könnten.

Die Frage des Nachweises der elterlichen Sorge kommt aktuell offenbar insbesondere bei Vorbereitungen auf eine Reise mit Grenzübertritt auf, wo der jeweilige Elternteil sich um eine Bestätigung der elterlichen Sorge bemühen müsse, um den Einreisebestimmungen gewisser Staaten entsprechen zu können. Die Erfüllung dieses Erfordernisses könne unter Umständen schwierig sein. Da die Ausstellung solcher Bestätigungen nicht formell geregelt sei, wüssten die Betroffenen häufig nicht, an wen sie sich wenden sollen. Meistens würden die KESB angefragt. Die Haltung der KESB sei aber sehr unterschiedlich, nicht alle gäben solchen Gesuchten Folge.

Der Nachweis betreffend die Ausübung der elterlichen Sorge könne auch bei einem Wechsel des Aufenthaltsortes des Kindes von Relevanz sein. Auch wenn den Einwohnergemeinden diesbezüglich keine Entscheidungsbefugnis zustehe (s. Art. 301a ZGB) und die Anmeldung des Kindes am neuen Wohnort unabhängig von der Frage der Ausübung der elterlichen Sorge erfolgte, verlangten einige Gemeinden vom umziehenden Elternteil den Nachweis der alleinigen elterlichen Sorge bzw. bei gemeinsamer elterlichen Sorge die Zustimmung des anderen Elternteils zum Wechsel des Aufenthaltsortes des Kindes (siehe Ziff. 2.3 Empfehlungen VSED).

Als weitere relevante Situationen würden schwerwiegende medizinische Eingriffe genannt, in welchen die Gefahr bestehe, dass ein Elternteils vom Entscheid über die medizinische Behandlung ausgeschlossen werde⁴⁴. Auch im Kontakt mit der Schule sei der Nachweis der elterlichen Sorge wichtig.

Bei binationalen Paaren würden in der Praxis zusätzliche Schwierigkeiten auftreten, namentlich wenn ein Elternteil und das Kind unterschiedliche Staatsangehörigkeit und Familiennamen hätten⁴⁵. Heikel sei dann etwa die Passausstellung oder der Grenzübertritt. Auch der Nachweis der elterlichen Sorge durch ausländische Urteile würde zu zusätzlichen Schwierigkeiten führen, zum Beispiel im Falle des Familiennachzugs, wenn das Kind aus einer früheren Beziehung stamme⁴⁶.

Von Seiten des VSED wurde bestätigt, dass der Nachweis der Regelung der elterlichen Sorge für die Bestellung der Identitätspapiere sowie für An-, Um- und Abmeldungen beim Einwohneramt von Relevanz ist. Gestützt auf die Empfehlungen des VSED vom 16. Juli 2014 (siehe oben Ziff. 2.3) hätten mehrere Einwohnergemeinden ein Formular erstellt, um sicherzustellen, dass der Wohnsitzwechsel im konkreten Fall nach den gesetzlichen Vorgaben erfolge: In einem solchen Formular müsse zum Beispiel der anmeldende Elternteil die Regelung der elterlichen Sorge angeben und, bei gemeinsamer elterlicher Sorge, bestätigen, dass der andere Elternteil über den Wohnsitzwechsel informiert und damit einverstanden sei. Andere Formulare sähen sogar eine Einverständniserklärung mit den Angaben und Unterschriften beider sorgeberechtigter Eltern vor.

Dem VSED ist zwar offenbar bewusst, dass die Kompetenz, darüber zu entscheiden, ob ein Kind mit dem Elternteil umziehen darf oder nicht, der KESB und nicht dem Einwohnerdienst zusteht. Klarheit bestehe auch darüber, dass bei einer Verlegung des Wohnsitzes gegen den Willen des mitspracheberechtigten Elternteils eine Anmeldung nicht verweigert werden

⁴⁴ Siehe zu diesem Punkt auch Ziff. 2.1.1.2 sowie Anhang 1, in welchem eine Abgrenzung zwischen den aus der elterlichen Sorge ableitbaren Rechten und den Rechten von Eltern ohne Sorgerecht dargestellt wird.

⁴⁵ Gemäss Diskussion mit der Geschäftsleiterin von frabina, aus der Erfahrung der Beratungsstelle in den Kantonen Bern und Solothurn.

⁴⁶ Idem.

Könne (die Person muss gemäss öffentlichem Recht angemeldet werden). Für die Beurteilung einer melderechtlichen An- bzw. Abmeldung sind allerdings die elterliche Sorge als Anknüpfungspunkt gemäss ZGB sowie der tatsächliche Aufenthalt und der Lebensmittelpunkt des Kindes relevant. Laut VSED wäre es deshalb von grosser Bedeutung, wenn der Einwohnerdienst darüber informiert wäre, ob der anmeldende Elternteil allein über die elterliche Sorge verfüge oder nicht. Damit könnten von Beginn an schwierige und konfliktreiche Situationen vermieden werden, die schliesslich dann doch (auch) bei der Einwohnergemeinde eine Rolle spielten, zum Beispiel bei der Schulanmeldung. Die Gemeinde solle sich aufgrund verlässlicher Verhältnisse organisieren können. Situationen, in welchen ein Kind nach einiger Zeit die Schule wechseln müsse, weil der Aufenthaltsortwechsel nicht gesetzeskonform erfolgt sei, sollten vermieden werden. In der Praxis habe sich allerdings auch gezeigt, dass es konfliktträchtige Situationen gebe, wenn beide Elternteile über die gemeinsame elterliche Sorge verfügten, die Kinder zu gleichen Teilen alternierend betreuten und sich über die Wohnmeldeadresse der Kinder nicht einigen könnten. Wenn nun eine Ummeldung ohne das Wissen des andern Elternteils erfolge, kann dies zur Folge haben, dass dieser den Umzug im Nachhinein rückgängig machen wolle (meist erfahre der andere Elternteil erst Monate später davon, beispielsweise aufgrund der Steuerrechnung oder Information durch ein Gericht anlässlich eines Scheidungsverfahrens).

Gemäss VSED sollten die Einwohnerdienste über die Information betreffend die Ausübung der elterlichen Sorge verfügen, da verschiedene Amtsstellen, neben den Schulbehörden zum Beispiel auch die Polizei (in Fällen von Entziehen von Minderjährigen (Art. 220 StGB) und RIPOL-Ausschreibungen) bei ihnen um Einsicht in die Kinderschutzmassnahmen und Sorgerecht ersuchten (s. Ziff. 3.3.3 Informationsfluss).

Für den Antrag auf Ausstellung eines Ausweispapiers für Minderjährige genügt bei gemeinsamer elterlicher Sorge laut Gesetz grundsätzlich die Unterschrift einer sorgeberechtigten Person. Das Gesetz sieht als Ausnahmefall vor, dass die Zustimmung des anderen Elternteils nicht ohne weiteres aus den Umständen vermutet werden kann (s. Ziff. 2.1.3.1). In der Praxis wird, bei verschiedenen beteiligten Stellen, offenbar davon ausgegangen, dass bei unverheirateten, geschiedenen oder getrenntlebenden Eltern in der Regel zusätzlich eine Einwilligungserklärung des anderen Elternteils verlangt werden soll. Die Passbüros würden laut dem Bundesamt für Polizei (fedpol) schon seit längerem den Wunsch nach einem Sorgerechtsregister hegen, aus welchem klar hervorgehen würde, ob für die Ausweisausstellung eine oder beide Unterschriften benötigt würden (Art. 11 VAWG). Neben dem ISA-Eintrag der KESB-Schutzmassnahmen (Art. 11 Abs. 1 lit. g AwG, siehe auch Ziff. 2.1.3.1) haben die Eltern überdies in der Praxis die Möglichkeit, die entsprechende Information bei den Passbehörden zu hinterlegen (Eintrag ISA), dass der Ausweis nur mit einem gemeinsamen Entscheid, d.h. mit beiden Unterschriften, ausgestellt werden kann.

Die KESB sind für verschiedene Entscheide zuständig, bei welchen die Frage der Ausübung der elterlichen Sorge zentral ist (s. oben Ziff. 2.1.1). Dabei müssen sie sich auf eine zuverlässige Information betreffend die aktuelle Regelung der elterlichen Sorge stützen können, zum Beispiel, wenn im Rahmen eines Verfahrens über den Wechsel des Aufenthaltsorts des Kindes (Art. 301a ZGB) der eine Elternteil die gemeinsame elterliche Sorge und der andere Elternteil die alleinige elterliche Sorge behauptet.

Für die befragten KESB⁴⁷ besteht ausserdem ein Bedarf an Kenntnis über die elterliche Sorge, wenn ein Elternteil um eine schriftliche Bestätigung der elterlichen Sorge erteile (z.B. für Ferienreisen, Auslandaufenthalte und Namensänderungen). Solche Bestätigungen würden regelmässig auch von Passbüros, Schulen oder Steueramt verlangt. Verfüge die

⁴⁷ 12 KESB aus den Kantonen BE, BS, GE, GL, GR, JU, OW, SG, SH, VS, ZH.

KESB nicht über Angaben zur aktuellen Regelung der elterlichen Sorge, so seien aufwändige Abklärungen notwendig. Weil die dafür notwendigen Informationen oftmals nicht vorliegen, sei es in vielen Fällen nicht möglich, eine entsprechende Bestätigung auszustellen. KESB von einzelnen Kantonen würden deshalb prinzipiell keine solche Bestätigungen ausstellen⁴⁸.

Die befragten *Zivilgerichte* stützten sich bei ihrem Entscheid grundsätzlich auf die durch die Parteien eingereichten Unterlagen (Entscheide oder andere Dokumente, wie zum Beispiel Familienausweis, Zivilstandeskarte bei ausländischen Staatsangehörigen) oder auf die Akten der Vorinstanz bzw. der KESB. In Einzelfällen würden amtliche Erkundigungen bei der KESB bzw. dem vorher zuständigen Gericht vorgenommen. Schwierig sei die Abklärung der Regelung der elterlichen Sorge bei ausserhalb des Kantons geborenen Kindern oder bei Ausländerinnen und Ausländern (Beweiskraft und Anerkennung ausländischer Urteile).

3.3.2 Erfassung der Information betreffend die Ausübung der elterlichen Sorge

Zwei Drittel der befragten *KESB*⁴⁹ erfassen gemäss eigenen Angaben nach ihrem Entscheid (Art. 298b ZGB) die Information über die Ausübung der elterlichen Sorge in einem internen Datenerfassungssystem. Die Angaben würden jeweils entsprechend dem eigenen Kenntnisstand (eigener Entscheid über die Neuregelung bzw. Meldung des Entscheids einer anderen Behörde) aktualisiert. Bei einem Drittel der befragten KESB findet keine interne Erfassung statt. In mehreren Kantonen erfassen aber andere Behörden und Dienste die Information betreffend die Ausübung der elterlichen Sorge: Die KESB verweisen dabei sowohl auf den Einwohnerdienst⁵⁰ als aber auch auf die kantonale Personendatenplattform, über welche einerseits die Daten der Einwohnerdienste an das Bundesamt für Statistik (BFS) weitergeleitet werden, die aber auch kantonsintern eine wertvolle Funktion für verschiedene Behörden wahrnehmen (siehe auch unter Lösungsansatz 3, Ziff. 5.4).

Die befragten *Zivilgerichte* erfassen die Information über die Ausübung der elterlichen Sorge soweit ersichtlich nicht in einer internen Datenbank, sondern nur in den entsprechenden Fallakten, und die Angaben werden grundsätzlich nicht aktualisiert. Sie verweisen ebenfalls auf die Erfassung der Angaben zur elterlichen Sorge in den Datenbanken der Einwohnerdienste sowie in der kantonalen Datenplattform, über welche die Zivilgerichte grundsätzlich Zugang zu den Angaben über die elterliche Sorge haben⁵¹.

Die *Behörden, welche Ausweise ausstellen*, erfassen die gesetzliche Vertretung im Informationssystem Ausweisschriften ISA als Ausweisdatum gemäss Artikel 2 Absatz 5 AwG. Als Zusatzdaten werden in der ISA-Datenbank auch von der KESB gemeldete Schutzmassnahmen aufgenommen, soweit diese einen Einfluss auf die Ausstellung des Ausweises der minderjährigen Personen haben⁵². Die Zugriffsrechte der beteiligten Behörden wie der Polizei, der ausweisausstellenden Behörden sowie des Grenzwachtkorps auf die Daten der gesetzlichen Vertretung und der Schutzmassnahmen für Minderjährige im ISA sind im Anhang 1 des VAWG geregelt⁵³.

⁴⁸ So offenbar vier KESB aus den Kantonen LU und VD.

⁴⁹ Es handelt sich um KESB aus den Kantonen BE, GR, JU, OW, LU, SG, SH, ZH.

⁵⁰ KESB aus den Kantonen LU, SG, SH, ZH (Personenmeldeamt), GL, OW (informelle Erfassung).

⁵¹ Siehe z.B. BE: Art. 1 RegG, BSG 152.05 und Anhang 1 RegV, BSG 152.051.

⁵² Siehe auch unter Ziff. 3.3.1.

⁵³ Siehe Art. 30 Abs. 1 VAWG.

Das *BFS* hat in den Jahren 1984 bis 2010 die Zuteilung des Sorgerechts gestützt auf die Meldungen der Gerichte bei der Scheidung erhoben⁵⁴. Um die Gerichte zu entlasten, werden seit 2011 dem *BFS* die Daten zu den Eheauflösungen aus dem Personenstandsregister *Infostar* übermittelt. Dies hat gemäss *BFS* zur Folge, dass in den Statistiken heute keine Daten mehr zur Zuteilung der elterlichen Sorge verfügbar sind⁵⁵.

3.3.3 Informationsfluss zwischen den Behörden

Vom *VSED* wird hervorgehoben, dass das Einwohnerregister die allgemeine Datendrehscheibe für die Gemeinde darstelle, d.h. für das Schulamt, das Sozialamt, das Steueramt, die Polizei, die Kirche usw. Aus diesem Grund wäre es wichtig, in diesem Register die Information über die Ausübung der elterlichen Sorge einzutragen. Auch die Bürgerinnen und Bürger gingen davon aus, dass die Einwohnergemeinde über diese Informationen verfüge, was jedoch nur in wenigen Kantonen der Praxis entspreche.

Beim Informationsfluss zwischen den Behörden innerhalb der Kantone ist laut der Auswertung der Erhebungen zwischen einer Mitteilung der Information zur elterlichen Sorge gestützt auf eine *gesetzliche Grundlage* (Bundesrecht bzw. kantonales Recht), einer *informellen* Mitteilung ohne gesetzliche Grundlage sowie letztlich einer *fehlenden (inexistenten)* Mitteilung zu unterscheiden.

Zur Mitteilung gestützt auf eine *gesetzliche Grundlage*: In den meisten Kantonen geben die befragten Zivilgerichte an, dass sie die Ehescheidungen und Vaterschaftentscheide gestützt auf die Zivilstandsverordnung⁵⁶ den *KESB* mitteilen und dass in den schriftlichen Mitteilungen die Entscheiddispositive und somit auch die allfällige Regelung der elterlichen Sorge enthalten sind. Zwei Kantone verfügen zusätzlich über eine spezifische kantonale Regelung über die Mitteilungspflicht der Information zur elterlichen Sorge⁵⁷. In weiteren Kantonen wird diese Information auch der Gemeinde, in welchem das minderjährige Kind niedergelassen ist, bzw. dem Einwohneramt mitgeteilt⁵⁸.

Drei der 13 *KESB* stützen sich für die schriftliche Mitteilung der Information zur elterlichen Sorge an die Einwohnerkontrollen der Gemeinden auf kantonale gesetzliche Grundlagen⁵⁹. Bei diesen kantonalen gesetzlichen Grundlagen ist hervorzuheben, dass nur in zwei der befragten Kantonen eine spezifisch auf die Mitteilung der «elterlichen Sorge» vorgesehene Bestimmung vorhanden ist⁶⁰, die Bestimmung des anderen Kantons enthält eine generell formulierte Mitteilungspflicht. Wie bereits oben erwähnt (siehe Ziff. 3.1.1), teilen die *KESB* gestützt auf Artikel 13 AwG den ausweisausstellenden Behörden Schutzmassnahmen mit, die für die Ausweisausstellung relevant sind. Eine weitere *KESB* teilte die Information über die elterliche Sorge auf Verlangen dem Migrationsamt mit, gestützt auf die im Bundesgesetz

⁵⁴ Siehe unter www.bfs.admin.ch: Bundesamt für Statistik > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Scheidungen: Zuteilung des Sorgerechts für unmündige Kinder nach Kanton, 1984-2010.

⁵⁵ Zurzeit werden Angaben über die elterliche Sorge nur im Rahmen der Erhebung zu Familien und Generationen (EFG) erfasst, siehe z.B. Erhebung zu Familien und Generationen (EFG) 2018, kommentiert in *BFS*, DEMOS 1/2020, Juni 2020, S. 11-12.

⁵⁶ Art. 43 ZStV. Zwei kantonale Zivilgerichte verweisen zusätzlich auf Meldebestimmungen im kantonalen Zivilstandsrecht, die auf der ZStV basieren: BS (§8 kantonale Zivilstandsverordnung ZStV BS, SG 212.100) und TI (Art. 24 Regolamento sullo stato civile, 212.150).

⁵⁷ ZH : § 136a GOG-ZH, amtliche Meldepflicht der elterlichen Sorge sowie VD : Circulaire du Tribunal cantonal du 20 décembre 2005 qui indique les autorités auxquelles les jugements en matière d'état civil et d'autorité parentale doivent être communiqués.

⁵⁸ BS und ZH.

⁵⁹ LU: § 51 Abs. 3 EGZGB, OW: Art. 1 Abs. 1 lit. o Ausführungsbestimmungen zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, ZH: § 74a EG KESR. Siehe auch unter Ziff. 2.2 Kantonales Recht.

⁶⁰ OW: Art. 1 Abs. 1 lit. o Ausführungsbestimmungen zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (GDB 211.611); ZH: § 74a EG KESR.

über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration enthaltene Amtshilfe (Art. 97 Abs. 3 AIG⁶¹).

Zur *informellen* Mitteilung (ohne gesetzliche Grundlage): In einem Kanton informiert das Zivilgericht die KESB mittels einer Entscheidkopie, wenn eine Schutzmassnahme angeordnet wird⁶². Da in diesem Kanton die KESB und das Zivilgericht beide organisatorisch dem regionalen Gericht zugeordnet sind, verfügen auch beide über den Zugang zur internen Datenbank. Es erfolgt jedoch keine Mitteilung an die Einwohnerdienste. In zwei weiteren Kantonen⁶³ findet eine schriftliche Mitteilung der KESB über die Begründung der gemeinsamen elterlichen Sorge bzw. die Änderung der Regelung der elterlichen Sorge an die Gemeinde (Einwohneramt der Wohngemeinde) statt.

Kein Mitteilungsfluss: In sechs der 13 Kantone findet keine Mitteilung durch die KESB statt⁶⁴. Zwei KESB verwiesen darauf, dass auf Anfrage hin den Behörden, wie zum Beispiel dem Einwohnerdienst oder der Schule, Auskunft über die elterliche Sorge gegeben werde⁶⁵.

In keinem der befragten Kantone sind Änderungen der Gesetzgebung in Bezug auf die Mitteilung der Regelung der elterlichen Sorge geplant oder im Gange.

Nur ungefähr ein Drittel der KESB und die Hälfte der befragten Zivilgerichte sind der Meinung, dass auf kantonaler Ebene ein zufriedenstellender Informationsfluss über die elterliche Sorge vorliege⁶⁶. Ein Problem stelle vor allem die häufig kantonsübergreifende Konstellation bei einem Wechsel der örtlichen Zuständigkeit dar, worauf auch der VSED hinweist.

Was den interkantonalen Informationsfluss betrifft, so ist laut VSED aktuell ein Datentransfer aufgrund der mangelnden rechtlichen Grundlagen nicht möglich. Denkbar wäre, dass die elterliche Sorge mit den relativ gut funktionierenden Zu- und Wegzugsmeldungen (eCH-093) zwischen den Gemeinden ausgetauscht würde.

3.3.4 Vorgeschlagene Lösungsansätze zur Verbesserung des Informationsflusses

Aus dem Austausch mit den verschiedenen Akteuren haben sich folgende Lösungsansätze ergeben:

Eintrag der gesetzlichen Vertretung in den Pass des Kindes

Diese Möglichkeit würde laut Betroffenenorganisationen den Nachweis der elterlichen Sorge erleichtern, wobei zu beachten sei, dass nicht alle Kinder über einen Pass verfügten und dessen Erwerb und Verlängerung relativ kostspielig wäre. Auch fedpol erachtet den Eintrag in den Pass des Kindes als sinnvoll, damit sorgeberechtigte Personen problemlos mit ihren Kindern reisen könnten, insbesondere wenn ein Elternteil nicht den gleichen Namen wie das Kind hat. Dieser Passeintrag würde jedoch bedingen, dass das Sorgerecht überprüft werden

⁶¹ SR 142.20, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG).

⁶² Gemäss Rückmeldung einer KESB des Kantons Neuenburg.

⁶³ Gemäss zwei KESB der Kantone SG und GL.

⁶⁴ Es handelt sich um die Kantone BE, BS, GR, JU, SH und VD. Die KESB aus dem Kanton Basel-Stadt verweist darauf, dass über die bundesrechtlich gesetzlichen Mitteilungspflichten hinaus keine Mitteilung stattfinde; im Kanton Waadt wird auf die Richtlinien des Kantonsgerichts verwiesen, welche mit Verweis auf u.a. die Zivilstandsverordnung den Mitteilungsfluss zwischen den tribunaux d'arrondissements und den anderen kantonalen Behörden regelt.

⁶⁵ VS und SH.

⁶⁶ Mit der heutigen Funktionsweise des Mitteilungsflusses der elterlichen Sorge auf der kantonalen Ebene zufrieden sind von den befragten KESB nur die KESB in vier Kantonen (BS, GR, LU, OW). Sieben KESB (BE, GL, SG, SH, VD, VS, ZH) erachten die Funktionsweise als nicht zufriedenstellend. Einerseits, da gar keine Funktionsweise (Mitteilung) vorliegt, andererseits aber auch, weil trotz vorgesehener Mitteilungspflicht Lücken und Unklarheiten bleiben, insbesondere bei einem örtlichen Zuständigkeitswechsel (Zuzug, Wegzug). Aus den folgenden Kantonen erhielten wir keine Antwort seitens der KESB zur Beurteilung der Funktionsweise: AG, GE, JU, TG.

könnte, und dafür wäre für die ausstellenden Behörden ein Register von grossem Nutzen. Der Passeintrag könnte auch abgeändert werden, wenn zum Beispiel einem Elternteil die elterliche Sorge entzogen werde. Die Meldung dieser Änderung sei dann in der Verantwortung der Eltern.

Sorgerechtsdokument / -ausweis

Vorgeschlagen wurde teilweise auch die Erstellung eines Sorgerechtsdokuments, eventuell in Form eines Ausweises, welches die Eltern mit sich tragen und bei Veränderungen der Situation eingezogen und neu ausgestellt würde.

Kantonalrechtliche Mitteilungspflicht und Eintrag in einem Register auf kantonaler oder kommunaler Ebene

Auf kantonaler Ebene könnte eine verbindliche Mitteilungspflicht einführt werden, wonach jede Behörde, die einen Entscheid über die Ausübung der elterlichen Sorge trifft, die neu geltende Regelung einer bestimmten Behörde, zum Beispiel den Einwohnerdiensten, mitteilt, welche anschliessend die Information in ein Register aufnimmt. Die kantonalen Behörden müssten Zugang zu diesem Register haben.

Bundesrechtliche Mitteilungspflicht und Eintrag in ein kantonales oder kommunales Register

Der VSED schlug vor, im ZGB eine Mitteilungspflicht an die Einwohnerdienste zu verankern. Jede Behörde, die einen Entscheid über die elterliche Sorge trifft oder eine gemeinsame Erklärung entgegennimmt, soll diese dem Einwohnerdienst am Wohnsitz des Kindes mitteilen. Die kommunalen bzw. kantonalen Einwohnerregister könnten damit alle Personen erfassen und wären auf dem aktuellen Stand.

Bei inner- und interkantonalen Konstellationen könnte zudem ein Austausch zwischen den kommunalen Einwohnerregistern stattfinden und unmittelbar der entsprechenden kantonalen Einwohnerregister-Plattform weitergemeldet werden, wobei darauf hinzuweisen sei, dass zurzeit nicht alle Kantone über eine solche Plattform verfügten (siehe auch Ziff. 5.4 und insbesondere 5.4.2). Hier wäre eine gewisse Einheitlichkeit bzw. Kompatibilität notwendig, um den Austausch zu ermöglichen. Von Seiten VSED wurde diesbezüglich auch auf die Standardisierung im Schweizer E-Government verwiesen⁶⁷, wobei die Information zur elterlichen Sorge als obligatorisches Merkmal in einem Standard aufgenommen werden müsste. Schliesslich wäre eine eidgenössische Aufsichtsbehörde von Vorteil, um eine einheitliche Umsetzung zu fördern und voranzutreiben.

Bundesrechtliche Mitteilungspflicht und Eintrag in ein zentrales Register auf Bundesebene

Ein zentrales schweizweites Register mit einer nationalen Mitteilungspflicht wäre die weitestgehende Lösung. Dieses Register müsste ebenfalls allen Behörden zugänglich sein und zuverlässige sowie aktuelle Informationen enthalten. Das Register auf Bundesebene könnte als Sorgerechtsregister ausgestaltet sein, beziehungsweise Teil des Registers Infostar, oder jedenfalls dem Register Infostar ähnlich sein. Wichtig wäre, dass die Eintragung unabhängig vom Zivilstand der Eltern und unabhängig von deren Zusammenleben stattfindet. Für Fälle mit Auslandbezug wäre auch eine Zugriffsmöglichkeit aus dem Ausland auf dieses Register wünschenswert.

Weitere Lösungsansätze

Im Übrigen wurde auf die Funktionsweisen mittels *individueller Anfrage und Auskunft im Einzelfall* verwiesen, die in einem Kanton für das Gerichtsverfahren und auch für die KESB als ausreichend erachtet wurden. Als weitere Möglichkeit wurde die *Amtshilfe* genannt.

⁶⁷ Siehe www.ech.ch/.

3.3.5 Erhebungen im internationalen Kontext

Gemäss den Aussagen der Zentralen Behörden der Kantone werden wenige Anträge nach Bescheinigungen gestützt auf Artikel 40 HKsÜ⁶⁸ gestellt. Die vorliegenden Gesuche stammen von betroffenen Eltern (im Hinblick auf einen Auslandaufenthalt, -umzug oder eine Reise mit Grenzübertritt) oder auch von Seiten der Schulen. Diejenigen Zentralen Behörden, welche bei den KESB angesiedelt sind, weisen generell mehr Gesuche nach Bescheinigungen vor, was sich mit der Kumulation der Bescheinigungen auf nationaler und internationaler Ebene erklären lässt. Generell äusserten sich die Zentralen Behörden dahingehend, dass die Ausstellung einer Bescheinigung schwierig sei, da sie oftmals, insbesondere bei Aufenthaltsortwechsel, mangels eines aktuellen Registers keine verlässlichen Aussagen zum Stand der elterlichen Sorge machen könnten.

3.4 Würdigung

Aus den vorangehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Situation für die betroffenen Personen im Vergleich zur Lage vor der Revision des Sorgerechts in der Praxis sich insofern entschärft hat, als Dritte und Behörden nun grundsätzlich vom Vorliegen der gemeinsamen elterlichen Sorge als Regelfall ausgehen dürfen und auch tatsächlich ausgehen.

Die Situationen, in welchen die Behörden über eine zuverlässige Information über die elterliche Sorge verfügen müssen, um im konkreten Fall entscheiden zu können, entsprechen nach wie vor den im Postulat angegebenen: Problematisch ist insbesondere die Beantragung von Ausweispapieren für das Kind sowie dessen Aufenthaltsortwechsel. Aber auch im Falle einer Reise mit Grenzübertritt eines Elternteils gemeinsam mit dem Kind muss die elterliche Sorge nachgewiesen werden. Ein Nachweisbedarf der elterlichen Sorge kann ausserdem gegenüber dem Spital/Arzt im Falle eines schwerwiegenden medizinischen Eingriffs oder gegenüber der Schule vorliegen. Nicht zuletzt muss auch die Polizei im Zusammenhang mit RIPOL-Ausschreibungen wissen, welcher Elternteil über die elterliche Sorge verfügt.

In der Praxis wurden bereits verschiedene Massnahmen getroffen, um Missbräuche zu verhindern: So fordern gewisse Einwohner-, Ausweis- und Grenzbehörden bei unverheirateten, geschiedenen und getrennten Eltern zusätzlich, dass die Einwilligung des anderen Elternteils mittels eines unterzeichneten Formulars belegt wird. In Bezug auf die Ausstellung von Ausweisen bietet ausserdem ein ISA-Eintrag gestützt auf Schutzmassnahme der KESB eine Hilfestellung, indem daraus ersichtlich ist, ob der antragstellende Elternteil überhaupt berechtigt ist, einen entsprechenden Antrag zu stellen. Der Eintrag einer solchen Massnahme setzt allerdings ein vorgängig durchgeführtes Kinderschutzverfahren voraus. Die zusätzliche informelle Möglichkeit für die Eltern, die entsprechende Information bei den Passbehörden zu hinterlegen (Eintrag ISA), womit der Ausweis nur mit einem gemeinsamen Entscheid, d.h. mit beiden Unterschriften, ausgestellt werden kann, blockiert zwar eine Ausweisausstellung nicht grundsätzlich, kann aber als Warnhinweis eine gewisse Wirkung haben.

Aus dem Austausch mit Betroffenenorganisationen und Behörden hat sich ausserdem ergeben, dass für unverheiratete alleinerziehende Mütter, denen die elterliche Sorge von Gesetzes wegen zusteht (Art. 298a Abs. 5 ZGB), der Nachweis der elterlichen Sorge besonders schwierig zu erbringen ist, denn sie verfügen nicht über ein Dokument (Entscheid/Erklärung), mit welchem sie sich als alleinige Inhaberin der elterlichen Sorge ausweisen können.

⁶⁸ Für die Rechtsgrundlagen siehe unter Ziff. 2.1.2 Internationales Privatrecht.

Der Informationsfluss in Bezug auf die elterliche Sorge innerhalb der Kantone, und insbesondere an die Einwohnerdienste, der im Jahr 2016 im Postulat als mangelhaft und verbesserungswürdig beurteilt wurde, ist weiterhin nicht in allen Kantonen befriedigend geregelt. Die Umfrage hat ergeben, dass zwar die Regelung zur elterlichen Sorge in den Mitteilungen der Ehescheidungen und Vaterschaftsentscheide enthalten ist, hingegen von den Empfängerbehörden der Mitteilung grundsätzlich nicht erfasst wird. Auf kantonaler Ebene besteht – gemäss unseren Umfragen – nur im Kanton Zürich eine gesetzliche Mitteilungspflicht solcher Behörden an die Einwohnergemeinde. In einzelnen Kantonen findet ein gesetzlich geregelter oder informeller Mitteilungsfluss zumindest zwischen gewissen Behörden statt.

Zusammenfassend stellt der Bundesrat fest, dass die Kenntnis der elterlichen Sorge für alle Behörden weiterhin ein wichtiges praktisches Bedürfnis darstellt. Die Rückmeldungen seitens der KESB zeigen auf, dass auch seitens der Eltern eine gewisse Nachfrage an Bestätigungen oder Bescheinigungen der elterlichen Sorge nach wie vor vorhanden ist. Das heutige System beruht, wie im Postulat erwähnt, auf Nachweisen durch Entscheide, Erklärungen oder Passeinträge, deren Aktualität in der Regel nicht feststeht und letztlich kaum zu erbringen ist. Häufig bedarf es daher in den kritischen Fällen gegenüber der Behörde einer ausdrücklichen Zustimmung beider Eltern. Von einem quantitativen Gesichtspunkt her betrachtet ist sich der Bundesrat bewusst, dass es sich bei allen genannten Konstellationen, in welchen der Sorgerechtsnachweis zu erbringen ist, nicht um alltägliche und sich deshalb häufig wiederholende Situationen für die Eltern handelt. Bei den empirischen Erhebungen wurden auch keine Angaben zur Häufigkeit des Nachweisbedarfs gegenüber den Behörden erhoben. Trotzdem ist klar, dass für die betroffenen Eltern die Situation mit einer Regelung des Informationsflusses über die elterliche Sorge weiter verbessert werden kann.

Für den Bundesrat steht im Interesse des Kindeswohls die Einführung einer Möglichkeit eines Nachweises der elterlichen Sorge, dessen Aktualität gewährleistet ist, im Vordergrund. Auf der Suche nach Lösungsansätzen sollte daher beim *Element der Aktualität* angesetzt werden, was bedeutet, dass die Behörden in die Verantwortung genommen werden müssen, indem ein System von Mitteilungspflichten über die elterliche Sorge vorzusehen wäre. Die verschiedenen Ansätze zum Nachweis bzw. zum Abruf der aktuellen Regelung der elterlichen Sorge sind im Teil 5 dieses Berichts enthalten.

4 Rechtsvergleich⁶⁹

Die Begründung der elterlichen Sorge und deren Ausübung sind je nach Rechtskreis unterschiedlich geregelt, inhaltlich finden sich jedoch überall die Elemente der Verantwortung für Erziehung und Wohl des Kindes, die Vermögensverwaltung und die Vertretungsbefugnis⁷⁰.

Für den hier interessierenden Nachweis der elterlichen Sorge liegen unterschiedliche Funktionsweisen und Mechanismen vor⁷¹.

Über *umfassende⁷² behördliche Register auf nationaler Ebene*, in welche die Regelung der elterlichen Sorge aufgenommen werden, verfügen die skandinavischen Rechtsordnungen (Schweden, Norwegen, Dänemark), in welchen die Regelung der elterlichen Sorge in das Bevölkerungsregister (Schweden: Steuerregister, Norwegen: Einwohnerregister, Dänemark:

⁶⁹ Die Ausführungen basieren auf dem SIR-Gutachten. Die beurteilten Staaten sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich.

⁷⁰ Siehe SIR-Gutachten, S. 64 ff. (Tabellarische Übersicht) und S. 70 ff., sowie detaillierte Ausführungen zu Begründung, Innenhaben und Ausübung der elterlichen Sorge unter den jeweiligen Kapiteln zu den einzelnen Staaten.

⁷¹ Für eine Gesamtübersicht, s. SIR-Gutachten, S. 68, Punkt 1.4, wo eine tabellarische Darstellung der verschiedenen Register enthalten ist.

⁷² Unter «umfassend» wird an dieser Stelle verstanden, dass das Register für alle Kinder den/die Inhaber bzw. die zur Ausübung der elterlichen Sorge Berechtigten erfasst.

zentrales Personenregister) eingetragen wird. Die Daten erlauben dank der gesetzlichen Mitteilungspflicht der Gerichte und zum Teil auch aller Behörden (Norwegen) einen Rückschluss auf die aktuelle Regelung der elterlichen Sorge. Zugang zu den jeweiligen Registern haben die Behörden, soweit dies im Rahmen ihrer Aufgaben erforderlich ist; in Norwegen haben auch Privatpersonen Zugang zum Register. Die nationalen Zivilregister von Spanien und Portugal enthalten in Bezug auf ihre eigenen Staatsangehörigen ebenfalls die Regelung der elterlichen Sorge, welche dank gesetzlich geregelten Mitteilungspflichten insbesondere der Gerichte ebenfalls auf dem aktuellsten Stand sind. Auch in diesen beiden Staaten verfügen die Behörden über Zugang zum Zivilregister, falls dies im Rahmen ihrer Aufgaben erforderlich ist. Hingegen sind diese letztgenannten beiden Register weniger umfassend, da die Umstände betreffend die ausländische Wohnbevölkerung nur eingetragen werden, wenn sie sich im Inland ereignet haben.

Weitere Rechtsordnungen, wie die Niederlande, Deutschland, Belgien, Italien und das Vereinigte Königreich, sehen zwar eine *Registrierung oder einen ähnlichen Mechanismus vor, die jedoch nicht umfassend, nicht unbedingt aktuell oder nicht obligatorisch* sind. Spezifische Sorgeregister bestehen in Deutschland und den Niederlanden, wobei das niederländische Register, das auf regionaler Ebene bei den Gerichten situiert ist, am ehestens einer umfassenden Registrierung nahekommt, da dort alle Umstände eingetragen werden, welche von den ordentlichen Regeln der Zuteilung der elterlichen Sorge abweichen (durch einen Gerichtsentscheid oder eine eingetragene Vereinbarung). In Deutschland und Belgien (Einwohnerregister) verfolgen die Register den Zweck, den Nachweis der alleinigen elterlichen Sorge zu ermöglichen, indem in Deutschland die lokalen Jugendämter Register über die Sorgerechtsvereinbarungen führen und in Belgien ein Vermerk ins Einwohnerregister vorgesehen ist, falls ein Elternteil die alleinige elterliche Sorge innehat. Die Mechanismen in Italien (freiwilliges Register auf lokaler Ebene) und im Vereinigten Königreich (zentrale Deponierung bei einem Gericht) erlauben keinen aktuellen Nachweis, unter anderem auch deshalb, weil spätere, anderslautende Vereinbarungen oder Gerichtsurteile nicht aufgenommen werden.

Keine Register sind in Frankreich und in Luxemburg vorhanden, wo für den Nachweis (nur) auf die entsprechenden Gerichtsurteile abgestellt wird.

Wie oben erwähnt, bilden die gesetzlich verankerten *Mitteilungspflichten* zwischen den Behörden eine grundlegende Voraussetzung für die Aktualität der Information über die elterliche Sorge in den Registern (skandinavische Staaten, Deutschland, Portugal, Spanien, Niederlande).

Bescheinigungen über Entscheidungen über die elterliche Verantwortung sind *innerhalb der EU* durch Artikel 39 der Brüssel IIA Verordnung⁷³ vorgesehen mit dem Zweck einer erleichterten Anerkennung und Vollstreckung der jeweiligen Entscheidungen in anderen Mitgliedstaaten. Ansonsten besteht in Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen die Möglichkeit eines Sorgeregisterauszugs⁷⁴. Sofern in den anderen Staaten die Behörden über Zugang zum Register verfügen, besteht daher kein Bedarf an einem Nachweis durch eine Bestätigung/Bescheinigung. Liegt kein Register vor, müssen die Eltern ihre Sorgeberechtigung anhand der Elternschaft (Zivilstandsregisterauszüge) bzw. gegebenenfalls durch Vorlegen der Gerichtsurteile nachweisen.

In keinem der zwölf Staaten, welche das SIR untersuchte, ist ein anderes System vorgesehen, wie zum Beispiel der Eintrag der Sorgerechtsregelung in ein Ausweispapier, welches

⁷³ Verordnung (EG) 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1347/2000.

⁷⁴ Siehe auch Ziff. 5.2.4.

den Nachweis der elterlichen Sorge gewährleisten könnte. Mit Ausnahme der Niederlande steht zurzeit nirgendwo eine Reform des aktuellen Systems zur Diskussion⁷⁵.

5 Übersicht über mögliche Lösungsansätze

5.1 Allgemeines

5.1.1 Vorgehen

In diesem Kapitel werden vier verschiedene Ansätze für eine Lösung dargestellt, mit welchen die aufgeführten Probleme ganz oder teilweise behoben werden könnten: Die Einführung einer Sorgerechtsbestätigung (nachfolgend Ziff. 5.2), die Einführung eines obligatorischen Eintrags in den Pass des Kindes (nachfolgend Ziff. 5.3) sowie die Aufnahme der Information über die elterliche Sorge in ein bestehendes Register auf kantonaler Stufe (nachfolgend Ziff. 5.4) bzw. ein bestehendes oder neu zu schaffendes Register auf Bundesstufe (nachfolgend Ziff. 5.5).

In den Darstellungen sind keine detaillierten technischen Ausführungen enthalten. Weiter gilt es darauf hinzuweisen, dass die Auslegeordnung keine Priorisierung der Lösungen vorsieht. Außerdem könnten auch kombinierte Lösungsvorschläge in Betracht gezogen werden (zum Beispiel eine Kombination eines Registers mit der Einführung einer Sorgerechtsbestätigung)⁷⁶.

5.1.2 Relevante Kriterien

Bei der Auswahl und Bewertung der Lösungsansätze wurden insbesondere folgende Kriterien berücksichtigt:

- Erfassung möglichst der gesamten Elternbevölkerung der Schweiz und deren minderjähriger Kinder, unabhängig von deren Staatsangehörigkeit, aufenthaltsrechtlichem und zivilrechtlichem Status;
- Mechanismus, der die Aktualität der Information gewährleistet;
- Einfacher, rascher und sicherer (Datenschutz) Zugriff aller Behörden, die im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabe die Auskunft über die Regelung der elterlichen Sorge benötigen⁷⁷;
- Einheitlichkeit der Regelung für die Schweiz zwecks Harmonisierung der kantonalen Lösungen;
- Konformität mit der E-Government Strategie⁷⁸ und der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT)-Strategie 2020-23⁷⁹ des Bundes.

⁷⁵ In Deutschland wurde das Reformprojekt der Einrichtung eines zentralen Sorgeregisters nicht umgesetzt (SIR-Gutachten, S. 14, Punkt 3.2).

⁷⁶ Soweit sinnvoll, wurden auch themenübergreifend bereits bestehende Stellungnahmen zu ähnlichen Fragen in die Überlegungen einbezogen, wie zum Beispiel die Lösungsansätze im Hinblick auf eine schweizweite Betreibungsauskunft, vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3957 Candinas vom 4. Juli 2018, abrufbar unter www.parlement.ch/centers/eparl/curia/2012/20123957/Bericht%20BR%20D.pdf sowie die aktuellen Diskussionen über eine nationale Vernetzungsplattform für die Polizeidatenbanken, vgl. dazu die Motion 18.3592 Eichenberger, Nationaler polizeilicher Datenaustausch, wo der Bundesrat eine nationale Polizeidatenbank aufgrund der kantonalen Polizeihöheit verworfen, sich aber dahin ausgesprochen hat, mit den Kantonen eine Vorstudie für eine nationale polizeiliche Abfrageplattform zu erarbeiten.

⁷⁷ Als Beispiel sei hier das «System Navet» in Schweden genannt, SIR-Gutachten, S. 35.

⁷⁸ Siehe «E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023», abrufbar unter www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-strategie/.

⁷⁹ Siehe «IKT-Strategie des Bundes 2020-2023», abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78679.html.

5.2 Lösungsansatz 1: Sorgerechtsbestätigung

Jede Behörde, die einen Entscheid über die Ausübung der elterlichen Sorge trifft (Gericht/KESB) oder die die gemeinsame Erklärung betreffend die gemeinsame Ausübung der elterlichen Sorge entgegennimmt (Zivilstandamt/KESB), stellt eine Sorgerechtsbestätigung aus. Diese ist in Bezug auf ihre Form einheitlich geregelt.

5.2.1 Kurzbeschrieb

Nicht miteinander verheiratete und geschiedene Eltern erhalten eine Sorgerechtsbestätigung. Der Lösungsansatz sieht die folgenden Konstellationen vor:

- Bei der Begründung der gemeinsamen elterlichen Sorge aufgrund einer gemeinsamen Erklärung der Eltern (Art. 298a Abs. 1 ZGB) wird die Sorgerechtsbestätigung je nachdem, welche Behörde die Erklärung entgegengenommen hat, vom Zivilstandamt oder von der KESB (Art. 298a Abs. 4 ZGB) ausgestellt.
- Liegt keine solche Erklärung vor (Art. 298a Abs. 5 ZGB), kann die Mutter eine Bestätigung ihrer alleinigen elterlichen Sorge bei der KESB beziehen.
- Hat eine Behörde einen Entscheid über die Ausübung der elterlichen Sorge getroffen (Art. 298 Abs. 1 und 298c [Gericht] und Art. 298b Abs. 1 bzw. Art. 308 Abs. 3, Art. 310, Art. 311 [KESB] ZGB), so stellt diese Behörde, sobald der Entscheid rechtskräftig geworden ist, die entsprechende Sorgerechtsbestätigung aus.

Bei jeder Änderung der Ausübung der elterlichen Sorge (Art. 134 und 298d ZGB) wird die bestehende Bestätigung eingezogen und eine neue ausgestellt. So haben die Eltern immer eine aktuelle Version bei sich.

5.2.2 Umsetzung des Lösungsansatzes

Im ZGB wäre bei der elterlichen Sorge⁸⁰ eine Bestimmung vorzusehen, welche das Recht auf die Ausstellung einer Bestätigung der elterlichen Sorge begründet und die Zuständigkeit der verantwortlichen Behörden sowie das Verfahren für die Ausstellung und Anpassung der Bestätigung bei Veränderung der Verhältnisse regelt. Ebenfalls vorgesehen werden sollte die Ausstellung der Bestätigung für Mütter mit alleiniger Sorge (Art. 298a Abs. 5 ZGB).

Was das Format dieser vom zuständigen Amt ausgestellten Sorgerechtsbestätigung betrifft, so wären zwei Ausgestaltungen möglich: In erster Linie käme eine Bestätigung in Papierform mittels eines einheitlichen Formulars auf nationaler Ebene in Frage. Weiter wäre auch die Möglichkeit einer Bestätigung im Kartenformat zu prüfen (im Sinne eines «Sorgerechtsausweises»). Dabei wäre zu erwägen, ob ein bereits bestehender Träger persönlicher Daten (z.B. Krankenversicherungsausweis) genutzt werden könnte.

Die Bestätigung würde, unabhängig vom Format, bei Veränderungen der Situation nachgetragen bzw. einbezogen und neu ausgestellt. Die Eltern würden so stets über eine aktuelle Version verfügen. Die Verantwortung für das Aufbewahren dieser Bestätigung läge bei den Eltern.

Die Angaben zu den Eltern müssten aus den Einwohnerregistern, welche die gesamte Bevölkerung abdecken, übernommen werden.

⁸⁰ Art. 296 ff. ZGB.

5.2.3 Vor- und Nachteile

Vorteile

- Bei der Sorgerechtsbestätigung handelt es sich um eine einfache Lösung, die leicht umzusetzen wäre. Der Aufwand wäre im Verhältnis zu den übrigen Lösungsansätzen relativ gering.
- Mit der ausgehändigten öffentlichen Urkunde wäre ein rascher und unkomplizierter Nachweis der elterlichen Sorge möglich.
- Die Sorgerechtsbestätigung ist in internationalen Verhältnissen bereits bekannt (Art. 40 HKsÜ, siehe Ziff. 2.1.2 Internationales Recht). Durch die Verpflichtung der Behörden, bei jeder Veränderung der Situation, d.h. jedem neuen Entscheid über die elterliche Sorge, eine neue Bestätigung auszustellen bzw. die Sorgerechtskarte (den «Sorgerechtsausweis») nachzutragen bzw. einzuziehen und neu auszustellen, wäre die Sorgerechtsbestätigung stets aktuell.
- Es könnten grundsätzlich alle sich in der Schweiz aufhaltenden Personen erfasst werden.

Nachteile

- Der Mehrwert gegenüber der aktuellen Situation (Nachweis durch Verfügung oder Urteil) ist begrenzt.
- Aus der Sorgerechtsbestätigung wäre nicht ersichtlich, ob in der Zwischenzeit eine andere Regelung des Sorgerechts erfolgt ist und die Bestätigung somit nicht mehr den Tatsachen entspricht, sodass allenfalls weitere Abklärungen erforderlich würden. Es wäre deshalb ein entsprechender Vermerk auf die Urkunde aufzunehmen. Verhindert werden könnte dies nur durch die zusätzliche Schaffung einer aktuellen Datenbank, welche eine Kontrolle der Urkunde ermöglichen würde (vgl. dazu Lösungsansatz 4).
- Alle Eltern, die aus dem Ausland einreisen und vorgängig keine Behördenkontakte in der Schweiz betreffend die elterliche Sorge hatten, wären nicht erfasst, soweit die Einwohnerdienste nicht direkt bei der Anmeldung die elterliche Sorge gestützt auf die ausländischen Dokumente aufnehmen würden. Zudem würde es ein standardisiertes Verfahren in Bezug auf die Validierung der ausländischen Sorgerechtsdokumente, -entscheide etc. erforderlich machen.
- Der Aufwand für die Entwicklung einer Bestätigung in Kartenformat wäre relativ hoch.
- In der Praxis gelingt es oft schon nicht, Identitätskarten einzuziehen, weshalb der Einzug der Sorgerechtsbestätigung zwecks Neuausstellung bei Veränderungen vermutlich schwierig umsetzbar wäre.
- Diese Lösung ist für digitale Prozesse wenig geeignet, da kein medienbruchfreier Informationsaustausch möglich ist.

5.2.4 Würdigung

Mit der Ausstellung einer Sorgerechtsbestätigung könnte für zahlreiche Fälle eine einfache und funktionierende Lösung des Problems erreicht werden. Allerdings bestände gerade dort, wo um das Sorgerecht gestritten wird, in Einzelfällen die Gefahr, dass nach einer Änderung der Sorgerechtssituation alte, nicht mehr aktuelle Sorgerechtsbestätigungen von demjenigen Elternteil unrechtmässig verwendet werden, welcher sich daraus einen Vorteil verspricht. Es

stellt sich deshalb die Frage, ob diese Ungenauigkeit in Kauf genommen werden kann: Einseits wäre der Nutzen der Sorgerechtsbestätigung für die Eltern und die betroffenen Dritten in den gewöhnlichen Fällen relativ gross, während die potenziellen Missbrauchsfälle wohl selten auftreten würden. Ein Missbrauch würde voraussetzen, dass das Sorgerecht geändert hat, eine neue Urkunde ausgestellt wurde und von einer Seite der Wille besteht, die alte Urkunde weiterhin in missbräuchlicher Art und Weise einzusetzen. Auch wenn dies in Einzelfällen dazu führen würde, dass Dritte von einer unrichtigen Sorgerechtssituation ausgehen würden, ist davon auszugehen, dass das dadurch verursachte tatsächliche Schadenspotenzial in den meisten Fällen verhältnismässig gering bleiben würde: Der andere Elternteil könnte die Drittperson über die tatsächliche Rechtslage in Kenntnis setzen. Gravierende Auswirkungen könnten allerdings vor allem dann entstehen, wenn die unrichtige Sorgerechtsbestätigung zu einer Kindesentführung ins Ausland eingesetzt würde. Diesen Risiken könnte nur mit der zusätzlichen Einrichtung einer zentralen Datenbank mit zuverlässigen Angaben über die aktuelle Sorgerechtsregelung begegnet werden (vgl. Ziff. 5.5 Lösungsansatz 4), gestützt auf welche die Bestätigung bei Bedarf auch überprüft werden könnte. Allerdings liesse sich auch so nicht jede Kindesentführung verhindern, insbesondere bei Vorliegen einer doppelten Staatsbürgerschaft. Eine weitere Schwierigkeit liegt außerdem im Inhalt der Bestätigung: Während das Vorliegen der elterlichen Sorge unkompliziert bestätigt werden kann, so wäre dies vermutlich schwieriger, wenn es um eine Kindesschutzmassnahme, welche die elterliche Sorge lediglich beschränkt (z.B. Art. 310 ZGB, Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechts) oder um die Einschränkung der elterlichen Sorge in Bezug auf einen Antrag auf Ausweisausstellung aufzunehmen, geht.

Bei der Variante der Bestätigung in Kartenformat erscheint auf den ersten Blick das Aufwand-Nutzen Verhältnis unbefriedigend. Es wäre aber zu prüfen, ob durch eine kombinierte Version mit einem bereits bestehenden Ausweisdokument, welches die gesamte Bevölkerung der Schweiz erfasst (zum Beispiel Integration in den Krankenversicherungsausweis), der Aufwand reduziert werden könnte.

Zu vermerken ist schliesslich, dass auf europäischer Ebene die behördlichen Bestätigungen für die innereuropäische Anerkennung von Sorgerechtsentscheidungen und Vereinbarungen in der Brüssel IIA Verordnung vorgesehen sind. In drei der untersuchten zwölf Staaten (Dänemark, Schweden und Norwegen) ist auf nationaler Ebene und in Deutschland auf lokaler Ebene die Möglichkeit eines Auszugs im Sinne einer Sorgerechtsbestätigung vorgesehen⁸¹. In keinem der zwölf untersuchten Staaten steht dagegen ein eigentlicher «Sorgerechtsausweis» zur Verfügung.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Lösungsansatz 1 die Situation zwar teilweise verbessern würde, aber ohne die Verbindung mit einer zentralen Datenbank mit zuverlässigen Angaben über die aktuelle Sorgerechtsregelung weder einen Mechanismus darstellt, der die Aktualität gewährleistet, noch mit den Strategien des Bundes in Bezug auf medienbruchfreie Prozesse übereinstimmt. Aus diesen Gründen empfiehlt der Bundesrat, diesen Lösungsansatz als Einzellösung nicht weiter zu verfolgen.

⁸¹ SIR-Gutachten: S. 17 zu Deutschland: Deutschland sieht für Mütter eine Art Negativbescheinigung vor, in welcher bestätigt wird, «dass zum Zeitpunkt der Ausstellung keine Sorgeerklärungen gem. §1626 Abs. 1 Nr.1 BGB vorliegen und im Sorgeregister keine familiengerichtliche Entscheidung zur Übertragung der ganzen oder teilweisen gemeinsamen elterlichen Sorge gem. § 1626a Abs.1 Nr. 3 BGB, § 155a FamFG eingetragen ist.»; S. 29 zu Dänemark: «The holder of the parental authority can request an attestation of parental authority from the Family Law Agency (Familieretshuset)»; S. 34 zu Schweden: « [...] this information can be requested by the person concerned in a document from the Tax Agency (i.e. by means of an extract of the civil registry). »; S. 37 f. zu Norwegen: «In the absence of any record in any official document, an attestation of parental authority of a child can be requested by the person concerned from the Population Registry.» Dieses Gesuch um Bescheinigung wird elektronisch über die Behördenwebseite gestellt.

5.3 Lösungsansatz 2: Eintrag der gesetzlichen Vertretung in den Reisepass des Kindes

Das Sorgerecht wird zwingend in den Reisepass des Kindes eingetragen.

5.3.1 Kurzbeschrieb

Gemäss geltendem Recht können im Ausweis minderjähriger Personen mit Schweizer Staatsangehörigkeit auf Verlangen die Namen des gesetzlichen Vertreters aufgenommen werden (Art. 2 Abs. 5 AwG). Tatsächlich ist dies jedoch nur beim Pass möglich, da die Identitätskarte gemäss Artikel 14 Absatz 6 VAWG keine ergänzenden Informationen erlaubt⁸².

Diese Regel findet auch auf anerkannte Flüchtlinge, anerkannte Staatenlose und anerkannte schriftenlose Personen Anwendung: In dem von der Schweiz ausgestellten Reisedokument kann die gesetzliche Vertretung nämlich ebenfalls aufgenommen werden (Art. 59 AIG⁸³ i.V.m Art. 2 Abs. 5 AwG⁸⁴).

Der Lösungsansatz sieht vor, dass die gesetzliche Vertretung ohne entsprechenden Antrag und in allen Fällen in den Pass des Kindes aufgenommen werden müsste. Nicht miteinander verheiratete und geschiedene Eltern müssten gegenüber der ausstellenden Behörde dafür den Entscheid über die elterliche Sorge bzw. die gemeinsame Erklärung vorlegen. Bei jeder Veränderung der Verhältnisse würde der Pass entsprechend angepasst⁸⁵.

5.3.2 Umsetzung des Lösungsansatzes

Da in der Schweiz unter geltendem Recht keine Pflicht besteht, einen Pass zu haben, müsste für diesen Lösungsansatz zuerst ein Passobligatorium für alle Kinder mit Schweizer Staatsangehörigkeit, sowie für die anerkannten Flüchtlinge, anerkannten Staatenlosen und anerkannten schriftenlosen Personen eingeführt werden. Der Eintrag der gesetzlichen Vertretung, welcher zurzeit auf fakultativer Ebene stattfindet (Art. 2 Abs. 5 AwG), müsste obligatorisch werden. Einzuführen wäre ausserdem eine Pflicht, im Fall der Veränderung der Verhältnisse eine Abänderung des Eintrags vorzunehmen⁸⁶.

5.3.3 Vor- und Nachteile

Vorteile

- Die Umsetzung des Lösungsansatzes wäre zumindest aus technischer Sicht einfach. Es handelt sich um eine auf fakultativer Basis gesetzlich bereits bestehende Möglichkeit, die für obligatorisch erklärt werden müsste.
- Die Abänderung des Eintrags bei einer Veränderung der Verhältnisse kann während der Gültigkeit des Passes im selben Pass vorgenommen werden, es bedarf keiner neuen Passausstellung.

⁸² Dies wurde auch von fedpol in Bezug auf den technischen Aspekt einer inhaltlichen Ergänzung des Chips auf der Identitätskarte bestätigt. Zum Ausweisrecht siehe oben unter Ziff. 2.1.3.

⁸³ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20).

⁸⁴ Die Amtlichen Ergänzungen dieser Reisedokumente nach Art. 59 AIG richten sich nach dem Ausweisgesetz.

⁸⁵ Die lokale Infrastruktur der Passbüros erlaubt Anpassungen bis zu einer gewissen Anzahl amtlicher Bemerkungen (maximum neun Zeilen).

⁸⁶ Bisher war es Aufgabe der Eltern, die Abänderung vornehmen zu lassen.

Nachteile

- Der Pass bzw. das Reisedokument wird nur für Schweizer Staatsangehörige bzw. anerkannte Flüchtlinge, anerkannte Staatenlose und anerkannte schriftenlose Personen ausgestellt. Eine künftige Aufnahme der gesetzlichen Vertretung in die Ausländerausweise ist laut Angaben des Staatssekretariats für Migration nicht möglich, da auf den Ausländerausweisen in Kartenformat in der Rubrik Bemerkungen nicht genügend Platz zur Verfügung steht. Dieser Lösungsansatz kann somit für die ausländische Bevölkerung, abgesehen von den genannten Flüchtlingen, Staatenlosen und schriftenlosen Personen, nicht zur Anwendung kommen.
- Zurzeit besteht keine allgemeine Pflicht, einen Pass zu beantragen. Damit dieser Lösungsansatz funktioniert, müsste eine solche eingeführt werden. Die Kosten des Erwerbs eines Passes sind allerdings relativ hoch⁸⁷, und die Gültigkeit bei Kindern unter 18 Jahren ist auf fünf Jahre beschränkt.
- Zumindest dann, wenn der Antrag auf Ausstellung des Reisepasses nicht von beiden Eltern gemeinsam gestellt wird, müssten die ausstellenden Behörden zum Zwecke der Verifizierung der vorgelegten Dokumente (Entscheide zur elterlichen Sorge, Erklärung der gemeinsamen elterlichen Sorge) Zugang zu einer Datenbank haben, in welcher die aktuelle Regelung der elterlichen Sorge enthalten ist.
- Eine obligatorische Nennung der sorgeberechtigten Personen im Pass der Minderjährigen wurde bereits in den Vorarbeiten zum Ausweisgesetz verworfen⁸⁸. Die damals aufgeführten negativen Aspekte, insbesondere die Schwierigkeiten bei der Datenerhebung und -nachführung, müssten im Lichte der aktuellen Entwicklungen nochmals überprüft werden.

5.3.4 Würdigung

Die Aufnahme der Sorgerechtsregelung in den Pass des Kindes wäre auf den ersten Blick technisch einfach und leicht umsetzbar. Es handelt sich hier um eine Minimallösung zur Verbesserung des Nachweises der elterlichen Sorge gegenüber den Behörden, welche allerdings den grossen Nachteil aufweist, dass damit nur Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie anerkannte Flüchtlinge, anerkannte Staatenlose und anerkannte schriftenlose Personen erfasst werden könnten. Zudem beinhaltet diese Lösung auch gravierende Nachteile politischer Natur: So wäre es voraussichtlich schwierig, für minderjährige Kinder ein flächendeckendes Passobligatorium bzw. Reisedokumentobligatorium einzuführen. Ein solches Obligatorium würde bereits an sich dem Prinzip widersprechen, dass in der Schweiz (im Gegensatz zu Nachbarstaaten wie z.B. Deutschland) keine Ausweispflicht vorgeschrieben ist. Ein solches Obligatorium würde zudem Zusatzkosten für die Familien bedeuten. Was die Passausstellung durch die Behörden betrifft, so müssten diese die vorgelegten Dokumente der Eltern auf ihre Aktualität prüfen können, was entweder einen Zugang zu einer aktuellen Datenbank oder Nachforschungen im Einzelfall erforderlich machen würde. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass bereits im Vorentwurf zum Ausweisgesetz eine obligatorische Nennung der gesetzlichen Vertretung (bzw. der sorgeberechtigten Person) im Pass der minderjährigen Person vorgeschlagen wurde. Aus Gründen der Datenerhebung und -nachführung sowie des

⁸⁷ Kosten Pass alleine für CHF 60.00 bzw. Kombiangebot Identitätskarte und Pass für CHF 68.00. Siehe unter folgendem Link: www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/pass--identitaetskarte/pass/preise.html. Kosten Schweizerisches Ersatzreisedokument (Flüchtlinge, Staatenlose, Schriftenlose) für Minderjährige: aktuell Fr. 40.-.

⁸⁸ Siehe unter Ziff. 5.3.4 Würdigung.

grossen Aufwands und nicht ausgewiesenen Nutzens gegen das «*legal kidnapping*» wurde in der Folge aber von dieser Lösung Abstand genommen⁸⁹.

Keiner der zwölf Staaten, die in der rechtsvergleichenden Studie enthalten sind, sieht eine derartige Lösung vor.

Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass der Lösungsansatz 2 nicht weiter zu verfolgen ist.

5.4 Lösungsansatz 3: Einwohnerregister auf kantonaler Ebene und interkantonaler Austausch

Jede Behörde, die einen Entscheid über die elterliche Sorge trifft (Gericht/KESB) oder die gemeinsame Erklärung betreffend die gemeinsame Ausübung der elterlichen Sorge entgegennimmt (Zivilstandamt/KESB), teilt diese Information elektronisch dem zuständigen Einwohnerdienst mit. Der zuständige Einwohnerdienst erfasst die Information im kommunalen Einwohnerregister und übermittelt sie ebenfalls an das kantonale Einwohnerregister (kantonale Datenplattform), soweit vorhanden. Ein interkantonaler Austausch der aktuellen Angaben über die elterliche Sorge könnte entweder direkt über die bestehenden Meldeflüsse zwischen den kommunalen Einwohnerregistern oder über Schnittstellen zwischen den kantonalen Einwohnerregistern stattfinden.

5.4.1 Kurzbeschrieb

Alle kantonalen Behörden, die Entscheide über die elterliche Sorge treffen bzw. Erklärungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge entgegennehmen, d.h. Zivilgerichte, KESB und Zivilstandbehörden, würden verpflichtet, die entsprechenden Entscheide respektive Erklärungen dem zuständigen Einwohnerdienst elektronisch mitzuteilen. Gleichzeitig teilt bereits heute die Zivilstandsbehörde gemäss Artikel 49 Absatz 1 Ziffer a Zivilstandsverordnung⁹⁰ (ZStV) von Amtes wegen die Geburt eines Kindes dem zuständigen Einwohnerdienst mit. In der Kombination bedeutet dies, dass der Einwohnerdienst einerseits durch die mitgeteilten Entscheide und Erklärungen darüber informiert ist, ob eine gemeinsame oder alleinige elterliche Sorge vorliegt. Andererseits kann er aber auch, wenn kein Kindesverhältnis zum Vater gemeldet wird, direkt daraus ableiten, dass die Mutter die alleinige elterliche Sorge hat. Im zuständigen Einwohnerregister wären somit alle Konstellationen der elterlichen Sorge erfasst. Die elektronische Information würde anschliessend im Rahmen des Meldeflusses zwischen den Einwohnerdiensten und dem Kanton an das kantonale Register übermittelt, resp. dort aktualisiert. Zum kantonalen Einwohnerregister (kantonale Datenplattform) hätten alle Behörden des jeweiligen Kantons Zugriff, die im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Auskunft über die Regelung der elterlichen Sorge benötigten. Zudem könnte ein Mechanismus geschaffen werden, um eine Abfrage bzw. ein Austausch über die Kantongrenzen hinweg zu ermöglichen.

⁸⁹ Siehe Botschaft zum Ausweisgesetz, BBI 2000 4751, 4759: «Da die Datenerhebung und -nachführung aber sehr schwierig ist und eine nicht rechtzeitige Nachführung von Daten kontraproduktiv ist, wurde von der obligatorischen Nennung abgesehen. Weitere Gründe für den Verzicht des obligatorischen Eintrags sind der grosse Aufwand und die damit verbundenen Kosten, nicht bürgerfreundliche Nebenwirkungen sowie letztlich der nicht ausgewiesene Nutzen im Kampf gegen das «*legal kidnapping*».»

⁹⁰ Vom 28. April 2004, SR 211.112.2.

5.4.2 Umsetzung des Lösungsansatzes

Generell

Zur Umsetzung dieses Ansatzes wäre es erforderlich, dass auf nationaler Ebene eine amtliche Mitteilungspflicht gesetzlich verankert würde, welche festlegt, dass a) die Zivilstandbehörden (gestützt auf die Entgegennahme der Erklärung der gemeinsamen elterlichen Sorge), b) die KESB (gestützt auf die Entgegennahme der Erklärung der gemeinsamen elterlichen Sorge sowie Entscheide über die elterliche Sorge oder über eine Beschränkung der elterlichen Sorge) und c) die Zivilgerichte (gestützt auf deren Entscheide) die Regelung der elterlichen Sorge dem jeweiligen zuständigen Einwohnerdienst⁹¹ mitteilen müssten. Eine Mitteilung der Geburt – aus welcher sich die alleinige elterliche Sorge der Mutter ableiten lässt, wenn kein Vater gemeldet wird – besteht bereits.

Der Einwohnerdienst würde in der Folge das Merkmal der elterlichen Sorge als obligatorisches Merkmal des Einwohnerregisters erfassen. Die Information bezüglich der elterlichen Sorge wäre unter den Daten der minderjährigen Person⁹² in die Datenbank der Einwohnergemeinde einzutragen und würde bei einer Mitteilung über eine Änderung der Verhältnisse von dieser jeweils aktualisiert. Die Einträge der Einwohnerdienste würden zeitnah auch in der kantonalen Einwohnerdatenplattform aktualisiert. Diese Plattform erfüllt aktuell grundsätzlich den Zweck, die Daten der Einwohnerdienste ans BFS weiterzuleiten, ist aber auch kantonsintern eine wichtige Informationsquelle für verschiedene Behörden⁹³. In 24 der 26 Kantone sind kantonale Einwohnerdatenplattformen vorhanden⁹⁴.

Damit in Fällen, in denen die Eltern in zwei verschiedenen Kantonen wohnen, der Zugriff auf die aktuelle Regelung der elterlichen Sorge gesichert ist, könnten folgende Lösungen vorgenommen werden: Einerseits wäre es sinnvoll, bei der Wegzugsmeldung eines Elternteils in einen anderen Kanton (eCH-0093) die Information über die Regelung der elterlichen Sorge ebenfalls mitzuteilen. Dadurch wäre die Zuzugsgemeinde über die aktuelle Regelung auf dem Laufenden. Weiter wäre eine Abfragemöglichkeit auf interkantonaler Ebene vorzusehen, zum Beispiel durch definierte Schnittstellen zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen oder ähnlichen zentralen Datenerfassungsmechanismen⁹⁵. Gleichzeitig wäre zu erwägen, wie die Bundesbehörden, welche ihrerseits auf die betreffende Information angewiesen sind, Zugang zu dieser Abfragemöglichkeit erlangen könnten.

⁹¹ Unter zuständigem Einwohnerdienst wird der Einwohnerdienst derjenigen Gemeinde, in welcher der Elternteil angemeldet ist, d.h. der Meldeort, verstanden. Wenn die beiden Eltern in unterschiedlichen Gemeinden wohnen, müsste in Bezug auf den zuständigen Einwohnerdienst am Meldeort des Kindes angeknüpft werden.

⁹² Die im Einwohnerregister bereits heute ein alleiniges Registerblatt hat.

⁹³ Siehe auch unter Ziff. 3.3.3, Informationsfluss zwischen den Behörden.

⁹⁴ Nur in AI und NE sind keine kantonalen Plattformen vorhanden, die Daten werden aber zentral erfasst. In AI werden die Einwohnerdaten des inneren Landesteils (5 Bezirke) in einer zentralen Datenbank erfasst, die Einwohnerkontrolle der Exklave Oberegg ist hingegen an AR angegliedert. In NE werden zwar die Angaben der kommunalen Einwohnerdienste täglich in die kantone Datenbank geliefert, zu welcher zahlreiche Dienste der Kantonsverwaltung Zugang haben. Die vierteljährliche Lieferung der statistischen Angaben ans BFS erfolgt in NE jedoch nicht aus dieser kantonalen Datenbank, sondern durch den kantonalen Informatikdienst auf der Grundlage eines Auszugs aus den kommunalen Einwohnerregistern. Bei 18 der 26 Kantone handelt es sich bei der kantonalen Plattform um die Software GERES der Firma Bedag (siehe unter: <https://geres-community.ch/index.php/mitglieder/>). BS, SG, LU, TI, VD und GE haben eigene Software-Lösungen (wobei BS und LU dieselbe Lösung).

⁹⁵ Der (noch zu schaffende) Nationale Adressdienst NAD könnte (soweit dieser in Zukunft zur Anwendung kommen wird) für Fälle, in welchen der Wohnort eines Elternteils unbekannt wäre, von Nutzen sein, indem der zuständige Kanton bestimmt werden könnte. Siehe Medienmitteilung des Bundesrats vom 14. August 2019 zur Eröffnung der Vernehmlassung zum neuen Adressdienstgesetz sowie NAD-Bericht unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76062.html. Für alle Informationen über den NAD siehe auch unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/register/nationaler-adressdienst.html.

Gesetzlicher Anpassungsbedarf

Die Mitteilungspflichten (zum Beispiel Art. 449c revZGB, Mitteilung der KESB an das Zivilstandamt und Einwohnergemeinde [noch nicht in Kraft] sowie Artikel 40 ZStV, Amtliche Mitteilungspflicht der Gerichte ans Zivilstandamt) umfassen die Information über die elterliche Sorge nicht.

Im ZGB sollte deshalb einerseits die Mitteilungspflicht über die elterliche Sorge durch die Zivilstandbehörde, die KESB und die Zivilgerichte an den zuständigen Einwohnerdienst und andererseits die Verpflichtung der Erfassung dieser Information im Einwohnerregister eingeführt werden. Zu diesem Zweck wäre zudem eine Änderung des RHG notwendig, indem in Artikel 6 der minimale Inhalt der Einwohnerregister um ein weiteres obligatorisches Merkmal, nämlich die elterliche Sorge, ergänzt würde⁹⁶. Im ZGB wäre weiter zu verankern, dass die Zivilgerichte und die KESB, welche Entscheide über die elterliche Sorge treffen, über einen Zugriff auf das Einwohnerregister verfügen.

Kosten

Es ist davon auszugehen, dass die Erhebung der Information über die elterliche Sorge durch die Einwohnerdienste und deren Übermittlung über die bestehenden elektronischen Meldekanäle im Rahmen eines Wegzugs oder eines Zuzugs keine weiteren Kosten verursachen würde. Hingegen könnten auf der interkantonalen Ebene, je nachdem, wie die Angaben über die elterliche Sorge abgefragt würden, zusätzlichen Kosten entstehen. Durch die schweizweite Erstellung von Schnittstellen zwischen den kantonalen Plattformen (und ähnlichen Mechanismen) zwecks einer interkantonalen Abfrage würden für die Kantone voraussichtlich gewisse Kosten anfallen.

5.4.3 Vor- und Nachteile

Vorteile

- Es handelt sich um einen umfassenden Ansatz, da die Register der Einwohnerdienste die gesamte Wohnbevölkerung abdecken.
- Dieser Lösungsansatz wird von Seiten des VSED bereits seit mehreren Jahren vorgeschlagen, insbesondere auch, weil die Einwohnerregister eine bedeutende Informationsquelle für die verschiedenen kommunalen und kantonalen Behörden und Institutionen darstellen.
- Der Lösungsansatz baut auf bereits bestehenden kommunalen und kantonalen Strukturen der Datenerfassung auf, wobei in 18 der 26 Kantone kantonale Plattformen der Software GERES, sowie in den übrigen Kantonen andere kantonale oder zentrale Datenerfassungssysteme vorhanden sind.
- Über das bereits etablierte Meldewesen mit eCH Standards (z.B. eCH-0020), könnten die Angaben über die elterliche Sorge zwischen den Kantonen übermittelt werden.
- Durch den Eintrag der elterlichen Sorge in die kantonalen (oder zentralen) Einwohnerregister verfügen die kantonalen Behörden über den Zugang zu dieser Information, soweit diese für sie im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendig ist.
- In Konstellationen, in welchen zwei Kantone betroffen wären, könnte der Stand der elterlichen Sorge entweder dank dem Datenaustausch von Gemeinde zu Gemeinde

⁹⁶ Das neue obligatorische Merkmal müsste anschliessend auch in den amtlichen Katalog der Merkmale des BFS aufgenommen werden.

(eCH-0093) oder über neu zu erstellende Schnittstellen zwischen den kantonalen Datenerfassungssystemen rasch ermittelt werden.

- Soweit der geplante Nationale Adressdienst (NAD) zukünftig zur Anwendung kommen würde, wäre es ausserdem möglich, bei fehlendem Informationsaustausch zwischen den Elternteilen den Wohnsitz des anderen Elternteils zu ermitteln.
- Ein interessanter Nebeneffekt bestände darin, dass, dank der Erfassung der Angaben über die elterliche Sorge durch die Einwohnerdienste und deren Weiterleitung über die kantonale Plattform ans BFS, diesem in Zukunft wieder regelmässig nationale Daten zur elterlichen Sorge zur Verfügung stehen würden⁹⁷.
- Ein weiterer Nebeneffekt wäre, dass bei einem elektronischen Umzug (eUmzug) die Einträge über die elterliche Sorge im jeweiligen Einwohnerregister von der Wegzugsgemeinde direkt in einer strukturierten Form an die Zuzugsgemeinde übergeben werden könnten.

Nachteile

- Die in Artikel 122 Absatz 1 BV verankerte Kompetenz des Bundes im Zivilrecht und Zivilprozessrecht wäre zwar ausreichend, um den Kantonen vorzuschreiben, dass diese die elterliche Sorge auf kantonaler Ebene in den Einwohnerregistern erfassen müssen und um zu bestimmen, welche Behörden unter welchen Bedingungen zu diesen Angaben über die elterliche Sorge Zugang haben sollen. Da jedoch keine Bundeskompetenz im Personenmeldebewesen vorliegt⁹⁸, wäre eine Einflussnahme auf die Modalitäten dieser Erfassung nicht möglich.
- Alle Eltern, die aus dem Ausland einreisen und keine Behördenkontakte in der Schweiz betreffend die elterliche Sorge haben, wären nicht erfasst, soweit die Einwohnerdienste nicht direkt bei der Anmeldung die elterliche Sorge gestützt auf die ausländischen Dokumente aufnehmen würden. Zudem wäre ein standardisiertes Verfahren in Bezug auf die Validierung der ausländischen Sorgerechtsdokumente, -entscheide etc. erforderlich.
- Bei einer Abmeldung von Schweizer Staatsangehörigen ins Ausland könnte die Regelung der elterlichen Sorge dieser künftigen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer nicht durch den zuständigen Einwohnerdienst an das Auslandschweizer-Register E-VERA⁹⁹ gemeldet werden, da keine direkte Verbindung zwischen diesen Registern besteht. Dasselbe Problem stellt sich bei der Wiedereinreise und -anmeldung in der Schweiz, indem im Ausland entstandene Veränderungen in Bezug auf die Regelung der elterlichen Sorge nicht automatisch dem Einwohnerdienst in der Schweiz mitgeteilt werden können. Eine derartige Mitteilung wäre in beide Richtungen sicherzustellen.

5.4.4 Würdigung

Diese Lösung baut auf Strukturen einer kommunalen und kantonalen oder zentralen Erfassung der Einwohnerdaten auf, die in allen Kantonen bereits für die jeweils gesamte Wohnbevölkerung bestehen. Sie stärkt durch die Aufnahme der elterlichen Sorge als obligatorisches

⁹⁷ Das BFS erhob bis 2010 die elterliche Sorge bei Scheidungen. Siehe auch vorne unter Ziff. 3.3.2.

⁹⁸ Es liegt keine Kompetenz des Bundes im Personenmeldebewesen vor, was die Umsetzung neuer, flächendeckender Lösungen teilweise erschwert und einen hohen Koordinations- und Standardisierungsaufwand zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zur Folge haben kann. Siehe auch Stellungnahme des Bundesrates vom 13.11.2018 zur Interpellation 18.3818 Caroni «Wann hat der Heimatschein ausgedient?».

⁹⁹ E-VERA ist das Informationssystems des EDA, welches unter anderem zur Führung des Auslandschweizerregisters dient, siehe Art. 2 Verordnung über das Informationssystem E-VERA vom 17. August 2016 (VEVERA) (SR 235.22).

Merkmal in die Einwohnerregister sowohl den innerkantonalen als auch den interkantonalen Informationsfluss. Das Einwohnerregister, welches häufig die Rolle einer «Datendrehscheibe» einnimmt, erscheint von seiner zentralen Ausrichtung her auch als geeigneter Ort zur Erfassung der Angaben über die elterliche Sorge. Als Beispiel sei hier der Kanton Zürich genannt, welcher das Merkmal der elterlichen Sorge seit 2015 in den Einwohnerregistern erfasst und für KESB und Gerichte eine Mitteilungspflicht an den Einwohnerdienst vorsieht (siehe vorne unter Ziff. 2.2 Kantonales Recht).

Die Modalitäten der Umsetzung auf kantonaler und interkantonaler Ebene liegen jedoch in der Kompetenz der Kantone. Der Bundesrat würde es sehr begrüßen, wenn die Kantone die zur Erfassung der elterlichen Sorge durch die Einwohnerdienste notwendigen Instrumente und Regelungen vorsehen könnten. Anlehnd an zum Beispiel den Austausch von Wegzugs- und Zuzugsmeldungen (eCH-0093) über Sedex, könnte die elektronische Übermittlung für die Regelung der elterlichen Sorge vorgesehen werden. Idealerweise würde die Regelung über die elterliche Sorge ebenfalls in einer kantonalen Datenbank erfasst und über elektronische Schnittstellen den anderen Kantonen zugänglich gemacht.

Im Auge zu behalten wäre, dass in Bezug auf die Aufnahme der Regelung der elterlichen Sorge von aus dem Ausland einreisenden ausländischen Staatsangehörigen genaue Vorgaben erarbeitet werden müssten.

Für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wäre außerdem zu prüfen, wie die Information über die elterliche Sorge im Rahmen eines Informationsflusses zwischen den Einwohnerdiensten und dem Register E-VERA in beide Richtungen technisch übermittelt werden könnte.

Generell wäre zu diskutieren, ob mittel- oder längerfristig eine vollständige Harmonisierung des Einwohnerkontroll- und -meldewesens sinnvoll wäre¹⁰⁰. Anlässlich des Gesprächs mit dem VSED¹⁰¹ wurde die Möglichkeit einer bundesrechtlichen Regelung im Sinne eines Obersichtsorgans auf Bundesebene genannt, um die Harmonisierung zu fördern. Im Übrigen gehen die Stellungnahmen des VSED sowie des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV) und des Schweizerischen Städteverbands (SSV) in der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen in die gleiche Richtung¹⁰².

Im internationalen Vergleich ist auf die skandinavischen Staaten hinzuweisen, die über umfassende behördliche Register auf nationaler Ebene verfügen, in welche Angaben zur elterlichen Sorge aufgenommen werden: Es handelt sich dabei um das Bevölkerungsregister, wel-

¹⁰⁰ Siehe dazu MARTI, S. 51 f. mit Verweis auf Stellungnahmen des VSED.

¹⁰¹ Siehe Ziff. 3.2 sowie Ziff. 3.3 ff.

¹⁰² Siehe die Stellungnahmen des VSED, SGV und SSV zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (ADG): VSED «(...) fordert deshalb die Schaffung eines eidgenössischen Einwohnermeldegesetzes und eines eidgenössischen Einwohnerregisters mit einer entsprechenden Verfassungsgrundlage. Damit könnten viele Schwierigkeiten vermieden werden, welche aufgrund der heterogenen Gesetzgebung unweigerlich zu erwarten sind», SSV: «(...) Darüber hinaus haben mehrere Mitglieder die Frage aufgeworfen, ob anstelle des vorgeschlagenen Adressdienstgesetzes eine verfassungsmässige und gesetzliche Grundlage für ein nationales Melderecht mit entsprechender Bundesdatenbank – analog ZEMIS oder Infostar – nicht eine bessere Lösung versprechen würde. Mit der entsprechenden Änderung auf Verfassungsstufe und der Schaffung eines eidgenössischen Gesetzes über das Meldewesen, wären auch alle kompetenzrechtlichen Fragen ausgeräumt», SGV «... der Überzeugung, dass der Bundesgesetzgeber zuerst eine adäquate gesetzliche Grundlage zu schaffen hat, bevor ein nationales Einwohnerregister eingeführt werden kann, welches einen Mehrwert und nicht nur Mehraufwand generiert». Die detaillierten Stellungnahmen sind abrufbar unter: www.admin.ch/ch/dg/pc/documents/3072/Adressdienstgesetz_Stellungnahmen.pdf. Siehe auch BFS, Bericht

Vernehmlassung ADG. Gemäss MARTI würde eine solche Harmonisierung des Einwohnerkontroll- und -meldewesens jedoch «eine grundsätzliche Erweiterung der Bundeskompetenz erfordern», denn die Gesetzgebungscompetenz des Bundes in Bezug auf die Einwohnerregister ist gemäss Artikel 65 Absatz 2 BV darauf beschränkt, Vorschriften zur Harmonisierung und Führung amtlicher Register zu Statistikzwecken zu erlassen. Siehe MARTI, S. 14.

ches in Schweden Steuerregister, in Norwegen Einwohnerregister und in Dänemark zentrales Personenregister genannt wird. In Belgien wird im Einwohnerregister vermerkt, wenn ein Elternteil die alleinige elterliche Sorge hat.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Lösungsansatz 3 grundsätzlich geeignet wäre, die bestehenden Schwierigkeiten praxis- und zeitnah und mit einem vertretbaren Aufwand zu lösen.

5.5 Lösungsansatz 4: Register auf Bundesebene

Jede Behörde, die einen Entscheid über die Ausübung der elterlichen Sorge trifft (Gericht/KESB) oder die gemeinsame Erklärung betreffend die gemeinsame Ausübung der elterlichen Sorge entgegennimmt (Zivilstandamt/KESB), teilt diese direkt einem bestehenden bzw. neu zu schaffenden Register auf Bundesebene mit. Das Zivilstandamt teilt auch die Geburt eines Kindes durch eine unverheiratete Mutter ohne Kindsvater und die daraus resultierende alleinige elterliche Sorge der Mutter, dem bestehenden bzw. neu zu schaffenden Register mit.

In Betracht kommt die Aufnahme der elterlichen Sorge als Merkmal in ein bereits bestehendes Register (zum Beispiel ZAS-UPI¹⁰³, Infostar, ZEMIS¹⁰⁴) sowie die Errichtung eines neuen Registers.

5.5.1 Kurzbeschrieb

Alle kantonalen Behörden, die Entscheide zur elterlichen Sorge treffen bzw. Erklärungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge entgegennehmen, d.h. Zivilgerichte, KESB und Zivilstandbehörden, würden verpflichtet, die Entscheide und Erklärungen einer kantonalen Behörde oder einer Behörde auf Bundesebene elektronisch mitzuteilen, welche die elterliche Sorge in einem Register auf Bundesebene erfasst¹⁰⁵. Bei der Geburt eines Kindes durch eine unverheiratete Mutter und sofern keine Kindesanerkennung vorliegt, teilen die Zivilstandsbehörden dies dem entsprechenden Register auf Bundesebene mit, damit daraus klar ersichtlich wäre, dass der Mutter die alleinige elterliche Sorge zusteht.

Über ein Informatiksystem könnten alle Behörden, die einen rechtlichen Anspruch auf Auskunft über die Regelung der elterlichen Sorge haben, einfach, rasch und sicher einen Zugang zum Register auf Bundesebene erhalten¹⁰⁶.

Bei diesem Ansatz bestehen verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten. So könnte ein bestehendes Register ergänzt (nachfolgend Ziff. 5.5.2) oder ein neues, vernetztes (Sorgerechts-) Register erstellt werden (nachfolgend Ziff. 5.5.3).

¹⁰³ Unique Person Identification UPI ist ein Gesamtinformatiksystem der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS, bestehend aus einer Datenbank mit Programmen und Benutzerschnittstellen. Siehe unter Ziff. 5.5.2.1 für weitere Informationen.

¹⁰⁴ Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS), das der Bearbeitung der Personendaten aus dem Ausländer- und Asylbereich dient, siehe Art. 1 Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung) (SR 142.513).

¹⁰⁵ Die Funktionsweise eines Registers auf Bundesebene kann unterschiedlich ausgestaltet sein: Entweder findet die Speisung des Registers direkt durch den Eintrag einer kantonalen Behörde statt (Beispiele: Zentrale Versichertenregister der AHV, Zentrales Migrationsinformationssystem, Strafregister oder Personenstandsregister), oder die Daten werden zuerst auf kantonaler Ebene in einem Register erfasst und anschliessend in regelmässigen Abständen an ein Register auf Bundesebene weitergeleitet (Beispiele: Waffenregister, Krebsregister). Die Daten könnten auch von anderen Registern auf Bundesebene sowie von Registern auf Gemeindeebene an ein zentrales Register beim Bund geliefert werden (zum Beispiel an ZAS-UPI). Auf eine detaillierte Auseinandersetzung der verschiedenen Funktionsweisen wird an dieser Stelle verzichtet.

¹⁰⁶ Siehe z.B. System Navet in Schweden, SIR-Gutachten, S. 33.

5.5.2 Lösungsansatz 4a: Nutzung eines bestehenden Registers auf Bundes-ebene

In der Schweiz führen bereits heute verschiedene Register Personendaten auf Bundes-ebene¹⁰⁷. Als mögliche Register auf Bundesebene, in welche die elterliche Sorge aufgenommen werden könnte, kämen die UPI-Datenbank¹⁰⁸ der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS, das Personenstandregister Infostar sowie das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS¹⁰⁹ in Betracht. Nachfolgend werden deshalb die Funktionsweisen dieser drei Register dargestellt und beurteilt, ob und inwiefern sie geeignet wären, als selbständiges Register bzw. in Kombination mit einem anderen bzw. mit anderen Register die elterliche Sorge zu erfassen.

5.5.2.1 UPI-Datenbank

Umsetzung des Lösungsansatzes

Die UPI-Datenbank führt die ihr gemeldeten Angaben zu sämtlichen Personen mit Wohnsitz und/oder Erwerbstätigkeit in der Schweiz respektive welche durch die obligatorische Krankenversicherung versichert sind (AHV-Nr. erforderlich). Sie erhält die Informationen von Infostar, ZEMIS, E-VERA und Ordipro¹¹⁰. Sie enthält ausserdem Informationen, welche systematische Benutzer, die für Personen eine AHVN13 beantragen, liefern.

Der Eintrag der elterlichen Sorge in die UPI-Datenbank würde somit einerseits die Erfassung der elterlichen Sorge durch alle vier genannten Register auf Bundesebene und die systematischen Benutzer bedingen. Andererseits würde es eine unmittelbare, zeitnahe Mitteilung der Angaben über die elterliche Sorge sowie der diesbezüglichen Veränderungen an die UPI-Datenbank benötigen, damit die Aktualität der elterlichen Sorge in dieser Datenbank garantiert werden kann.

Die Möglichkeit eines kombinierten Lösungsansatzes, bei dem die elterliche Sorge, wie in Lösungsansatz 3 dargestellt, durch die Einwohnerdienste erfasst würde und anschliessend direkt an die UPI-Datenbank übermittelt würde, wäre zwar denkbar und auf den ersten Blick einfacher. In der NAD-Machbarkeitsstudie von 2016¹¹¹, in welcher eine solche Funktionsweise in Bezug auf den Nationalen Adressdienst analysiert wurde, wurde dieser Ansatz jedoch verworfen, da er erhebliche Synchronisationsprozesse erfordern würde und deshalb bei Kantonen und Gemeinden wenig Akzeptanz fand. Aus diesem Grund wird hier darauf verzichtet, eine solche direkte Speisung der UPI-Datenbank durch die Einwohnerdienste als kombinierten Lösungsansatz vertieft zu prüfen.

Der Zugang zur UPI-Datenbank steht zurzeit den vier Registerbehörden auf Bundesebene, sowie den systematischen Benutzer offen. Sofern Informationen über die elterliche Sorge darin aufgenommen würden, wäre der Zugang zusätzlich weiteren Behörden zu gewähren, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Information über die elterliche Sorge benötigen, insbesondere den Einwohnerdiensten, KESB und Zivilgerichten sowie der Polizei/Grenzpolizei.

¹⁰⁷ U.a. ZAS-UPI, Personenstandsregister Infostar, ZEMIS, Informationssystem Ordipro des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA, Informationssystem E-VERA des EDA.

¹⁰⁸ Unique Person Identification-Datenbank.

¹⁰⁹ Die *bestehende* Funktionsweise dieser Register, mit den erfassten Personen, Angaben, der Speisung und dem Zugang ist im Anhang 2 tabellarisch zusammengefasst.

¹¹⁰ Ordipro ist das Informationssystem des EDA, welches u.a. die Mitglieder der diplomatischen und konsularischen Vertretungen und der ständigen Missionen bei den internationalen Organisationen in der Schweiz erfasst, siehe Art. 1 Verordnung über das Informationssystem Ordipro des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (SR 235.21).

¹¹¹ Siehe NAD-Machbarkeitsstudie, Ziff. 6.2.4.

Gesetzlicher Anpassungsbedarf

Die Erfassung der elterlichen Sorge wäre einerseits im ZGB, andererseits auch in den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen der einzelnen Register auf Bundesebene (ZStV, BGIAA¹¹², Ordipro-Verordnung¹¹³, VEVERA¹¹⁴) sowie im RHG vorzusehen. Auch der Zugang zum Register wäre im Sinne der vorangehenden Überlegungen zu erweitern: Wenn die Änderung des AHVG über die systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden¹¹⁵ angenommen wird, so würden die kommunalen, kantonalen und die Bundesbehörden über die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für den Zugang zum UPI-Register verfügen.

Vor- und Nachteile

Vorteile

- Die UPI-Datenbank umfasst die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz sowie auch die Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland.
- Es handelt sich um eine zentrale und einheitliche Lösung, welche auf einer bestehenden Funktionsweise zwischen den vier Registern auf Bundesebene und der UPI-Datenbank aufbaut.
- Die UPI-Datenbank verfügt bereits über webbasierte Abfragetools (UPI-Viewer, UPI-Services¹¹⁶).
- Zugang zur UPI-Datenbank haben neben den für die vier Register verantwortlichen Behörden auf Bundesebene auch die systematischen Benutzer. Dazu gehören neben den Organisationen der eidgenössischen Sozialversicherungen u.a. auch die Spitäler und Schulen sowie die Medizinalberufe. Gerade für die letztgenannten drei kann der Zugang zur Information über die elterliche Sorge in gewissen Situationen, in welchen die sorgeberechtigen Eltern einen Entscheid treffen müssen, relevant sein. Bei Annahme der obgenannten AHVG-Änderung durch das Parlament würde der Zugang auch weiteren kommunalen, kantonalen und Bundesbehörden, wie zum Beispiel den KESB und den Gerichten, offenstehen.

Nachteile

- Der Zweck der UPI-Datenbank ist eng auf das AHV-Thema, d.h. die Vergabe der AHV¹¹³ respektive die Abfrage der AHV¹¹³ sowie der daran gebundenen üblichen Identitätsmerkmale einer natürlichen Person, zugeschnitten. Eine Erweiterung mit Angaben über die elterliche Sorge würde über diesen Zweck hinausgehen.
- Weder die vier genannten Register auf Bundesebene, noch die systematischen Benutzer erfassen bisher die elterliche Sorge als Merkmal.
- Die Aktualität der UPI-Datenbank hängt von der Aktualisierung der zugrundeliegenden vier Register auf Bundesebene (Infostar, ZEMIS, E-VERA, Ordipro) ab. Daher wäre, im Hinblick auf die Erfassung des Merkmals elterliche Sorge in der UPI-Datenbank, auch eine nationale Mitteilungspflicht der verschiedenen Behörden an diese Register gesetzlich zu verankern.

¹¹² Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich vom 20. Juni 2003 (SR 142.51).

¹¹³ Verordnung über das Informationssystem Ordipro vom 22. März 2019 (SR 235.21).

¹¹⁴ Verordnung über das Informationssystem E-VERA vom vom 17. August 2016 (SR 235.22).

¹¹⁵ Geschäft des Bundesrates 19.057, AHVG. Änderung (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden); siehe auch BBI 2019 7359.

¹¹⁶ Siehe unter www.zas.admin.ch/zas/de/home/partenaires-et-institutions-/unique-person-identification--upi-/consultation.html.

- Der Aufwand für die Erfassung der elterlichen Sorge durch die Register auf den verschiedenen Ebenen kann zu diesem Zeitpunkt nicht beziffert werden. Hingegen ist davon auszugehen, dass er relativ hoch ausfallen würde.

5.5.2.2 Infostar

Umsetzung des Lösungsansatzes

Im Personenstandsregister Infostar werden Angaben über den Personen- und Familienstand von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern sowie von ausländischen Personen, die in einem familienrechtlichen Verhältnis zu Schweizer Bürgerinnen oder Bürgern stehen oder welche in der Schweiz ein Zivilstandsereignis verzeichneten, erfasst¹¹⁷. Der Lösungsansatz sieht vor, dass die Zivilstandämter in den Kantonen zusätzlich Angaben zur elterlichen Sorge in Infostar erfassen würden. Für die Erfassung der Angaben zur elterlichen Sorge im Personenstandsregister bedürfte es einer generellen Mitteilungspflicht der kantonalen Behörden, die Entscheide zur elterlichen Sorge treffen bzw. Erklärungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge entgegennehmen, d.h. der Zivilgerichte und der KESB, an die Zivilstandsämter. Die Erklärungen über die gemeinsame elterliche Sorge, welche in Verbindung mit der Entgegnahme einer Kindesanerkennung gegenüber den Zivilstandsbeamten abgegeben werden (Art. 11b Abs. 1 ZStV), könnten direkt in Infostar erfasst werden¹¹⁸.

Eine Anmerkung bezüglich der Angaben zur elterlichen Sorge wäre allerdings nur bei denjenigen Personen möglich, die bereits im Personenstandsregister geführt werden. Die Aufnahme von ausländischen Personen, die nicht im Personenstandsregister geführt sind und die kein in der Schweiz zu beurkundendes Zivilstandsereignis verzeichnen, bedürfte einer gesetzlichen Grundlage. Ausserdem wäre die Aufnahme solcher Personenstandsdaten aufgrund der strengen Anforderungen und der erhöhten Beweiskraft der im Register geführten Personenstandsdaten (Art. 9 ZGB) mit erheblichem Aufwand und Kosten für alle involvierten Personen und Amtsstellen verbunden. Gleichzeitig wäre nebst der Erfassung der Angaben im Personenstandsregister auch die Abrufbarkeit der Information über die elterliche Sorge in Infostar für alle Behörden, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben diese Information benötigen, sicherzustellen. Dafür wäre eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Bisher unterscheidet die Zivilstandsverordnung zwischen der Bekanntgabe von Amtes wegen beziehungsweise der Bekanntgabe auf Anfrage. Das ZGB sieht in Artikel 43a ZGB überdies einen Zugriff im Abrufverfahren vor¹¹⁹. Es handelt sich bei diesem Zugriff im Abrufverfahren jedoch nicht um einen direkten Zugriff auf Infostar, die angeforderten Daten werden der ersuchenden Behörde vielmehr über eine Schnittstelle zur Verfügung gestellt.

Um einen effizienten Informationsfluss in beide Richtungen gewährleisten zu können, wäre zu prüfen, wie es möglich wäre, allen betroffenen Behörden (auch Polizei, Grenzbehörden) einen unkomplizierten und raschen Zugang zur Information über die elterliche Sorge zu verschaffen.

Das aktuelle Datenerfassungssystem Infostar wird voraussichtlich per 2023 von einer neuen Version abgelöst (Infostar-New Generation), in welcher die bisherigen Funktionen und Inhalte beibehalten sowie neue, gesetzlich verankerte Funktionen, wie das Abrufverfahren über eine Schnittstelle für die Einwohnerdienste¹²⁰, vorgesehen werden. Neuerungen im

¹¹⁷ Zusätzlich wird in Infostar ein Feld aktiviert, wenn jemand «dauernd urteilsunfähig» ist und ausserdem beantragen 0,45% der erfassten Personen die Tatsache einzutragen, dass ein Vorsorgeauftrag errichtet wurde und dessen Hinterlegungsort (Art. 8 lit. k ZStV).

¹¹⁸ Bisher wurden diese Erklärungen nur entgegengenommen, ohne dass sie in Infostar eingetragen wurden.

¹¹⁹ Genaue Angaben sind im Anhang 2 in der Tabelle zu den bestehenden Funktionsweisen sowie in den entsprechenden Bestimmungen enthalten.

¹²⁰ Art. 43a Abs. 4 Ziff. 6 ZGB.

Sinne einer Aufnahme des Merkmals der elterlichen Sorge könnten daher erst nach 2023 eingeführt werden.

Gesetzlicher Anpassungsbedarf

Primär müsste eine Verpflichtung ins ZGB eingeführt werden, wonach die elterliche Sorge im Personenstandsregister zu führen wäre (zum Beispiel in Art. 39 oder gemäss Art. 361 Abs. 3 ZGB). Es könnte teilweise auf bereits bestehenden Mitteilungspflichten gegenüber den Zivilstandsbehörden abgestellt werden und diese mit der Information über die elterliche Sorge ergänzt werden (zum Beispiel Mitteilungspflicht durch die KESB). Es handelt sich dabei einerseits um die im 5. Kapitel der Zivilstandsverordnung vorgesehenen amtlichen Mitteilungspflichten der Gerichte und Verwaltungsbehörden sowie um die revidierte Fassung von Artikel 449c ZGB¹²¹, die u.a. eine Mitteilungspflicht der KESB von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen an die Zivilstandsämter vorsieht und andererseits um eine gesetzliche Meldepflicht seitens der Eltern minderjähriger Kinder analog Artikel 39 ZStV. Nicht erfasst wären ausländische Staatsangehörige mit Wohnsitz in der Schweiz.

Der Zugang zur Information über die elterliche Sorge durch die betroffenen Behörden wäre über eine geeignete Schnittstelle in effizienter und rascher Weise zu gewährleisten. Eine Möglichkeit bildete die Erweiterung der bereits in Artikel 43a Absatz 4 ZGB vorgesehenen Liste von Behörden, welche gestützt auf eine gesetzliche Grundlage Anspruch auf Bekanntgabe von Daten im Abrufverfahren haben, die für die Überprüfung der Identität einer Person notwendig sind, auch wenn es sich, wie oben erwähnt, nicht um einen direkten Abruf aus der Datenbank handelt. Da es sich bei der elterlichen Sorge jedoch nicht um für die Überprüfung der Identität einer Person notwendige Daten handelt, müsste diese Rubrik von Art. 43a Absatz 4 ZGB erweitert werden.

Vor- und Nachteile

Vorteile

- Grundsätzlich könnten die bestehende Struktur und Funktionsweise von Infostar, und insbesondere die zukünftig geplanten Schnittstellen mit weiteren Behörden, eine Ergänzung durch die elterliche Sorge erlauben. Verschiedene Mitteilungspflichten und Schnittstellen zum Abruf von Daten liegen bereits vor.
- Es handelt sich bei der elterlichen Sorge nicht um ein für das Zivilstandswesen fremdes Element, da die Zivilstandsämter in gewissen Konstellationen bereits heute Erklärungen über die gemeinsame elterliche Sorge entgegennehmen.

Nachteile

- In Infostar wird nicht die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz erfasst: Infostar enthält einerseits alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger, andererseits werden in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer nur bei Vorliegen eines Zivilstandereignisses in der Schweiz (wie Geburt, Tod oder Eheschluss¹²²) in die Datenbank aufgenommen. Nicht in der Datenbank finden sich deshalb ein Grossteil der in die Schweiz im Rahmen einer Arbeitstätigkeit eingereisten Ausländerinnen und Ausländer, die auch hier eingeschulte minderjährige Kinder haben. Eine entsprechende Erweiterung der in Infostar zu führenden Personen wäre mit einem enormen Aufwand

¹²¹ Welche noch nicht in Kraft ist (Stand 04.02.2021).

¹²² Nur diese drei werden als Zivilstandereignisse verstanden, welche eine Aufnahme in Infostar zur Folge haben. Scheidungen oder Adoptionen werden wohl Infostar mitgeteilt, jedoch bei nichtvorliegendem Personenprofil nicht aufgenommen.

und grossen Kosten (Beglaubigung und Echtheitsüberprüfung ausländischer Zivilstandsdaten für die Aufnahme der Personenstandsdaten in Infostar) für die betroffenen ausländischen Personen verbunden.

- Nur Behörden und Dienste, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben Informationen zur Überprüfung der Identität einer Person benötigen, haben im Abrufverfahren Zugriff auf die Datenbank. Diverse Behörden, welche Angaben über die elterliche Sorge benötigen würden, wie zum Beispiel die KESB, die Polizei, Schulen, Spitäler und die Gerichte, haben aktuell keinen Zugang im Abrufverfahren. Auch hier wäre eine neue gesetzliche Grundlage notwendig, sofern dies geändert werden sollte.
- Die elterliche Sorge gehört nicht zu den Identitätsangaben einer Person, auf welche gemäss Artikel 43a Absatz 4 ZGB eine Auswahl von Behörden Zugriff haben. Eine Erweiterung dieses Zugriffs auf über die Identitätsangaben hinausgehende Daten wie die elterliche Sorge würde eine Erweiterung der Funktion von Infostar zur Folge haben. Dies wäre zwar grundsätzlich möglich, allerdings wären die Auswirkungen einer solchen Erweiterung im Einzelnen zu prüfen, bevor die entsprechenden Schritte eingeleitet würden.

5.5.2.3 ZEMIS

Umsetzung des Lösungsansatzes

In ZEMIS werden die Personaldaten aller in der Schweiz lebenden oder arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer erfasst. Der Lösungsansatz sieht vor, dass bei der Erfassung der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer durch die kantonalen Migrationsämter, sowie auch im Asylbereich durch die Bundeszentren die Angaben zur elterlichen Sorge aufgenommen werden. Veränderungen in Bezug auf die Regelung der elterlichen Sorge müssen direkt von den KESB (Entgegennahme von Erklärungen/Entscheide) und den Gerichten (Entscheide) sowie den Zivilstandsämtern (Entgegennahme von Erklärungen) dem SEM zwecks Anpassung des ZEMIS-Eintrags mitgeteilt werden.

Der Zugriff zu den Daten von ZEMIS steht bereits heute verschiedenen Behörden und Institutionen offen¹²³, wobei für die Thematik dieses Berichts insbesondere die kantonalen Polizeistellen sowie das Bundesamt für Polizei (fedpol), aber auch die Einwohnerdienste und die Sozialdienste von Relevanz sind. Darüber hinaus wäre in Zukunft den KESB und den Zivilgerichten eine Abrufmöglichkeit über die elterliche Sorge zu gewähren.

Gesetzlicher Anpassungsbedarf

Die Erfassung der elterlichen Sorge ist einerseits grundsätzlich im Zivilgesetzbuch sowie auch in den spezifischen gesetzlichen Grundlagen wie dem BGIAA sowie der ZEMIS-Verordnung vorzusehen. Eine Mitteilungspflicht für alle Behörden, die Entscheide zur elterlichen Sorge treffen bzw. Erklärungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge entgegennehmen, d.h. Zivilgerichte, KESB und Zivilstandbehörden, an das SEM wäre gesetzlich zu verankern. Der Zugang zu ZEMIS wäre ausserdem auf die KESB und die Zivilgerichte zu erweitern.

Vor- und Nachteile

Vorteile

- Es liegen bereits mehrere Schnittstellen mit Behörden und Institutionen auf Bundes-, kantonaler und kommunaler Ebene vor.

¹²³ Siehe Anhang 2.

- Die Daten werden hauptsächlich durch das SEM sowie die kantonalen Migrationsbehörden bearbeitet und Mutationen können dabei direkt in der Web-Anwendung vorgenommen werden oder werden automatisch über Schnittstellen oder Batchprogramme ausgetauscht¹²⁴. Dies bedeutet, dass die Speisung grundsätzlich direkt erfolgt und dadurch die Aktualität der Angaben gewährleistet werden kann. In diesem Sinne müsste die Mitteilung von Veränderungen in Bezug auf die elterliche Sorge ebenfalls unmittelbar und zeitnah durch die KESB, Gerichte und Zivilstandsämter an das SEM stattfinden.

Nachteile

- Dieses Register ist nur auf die in der Schweiz lebenden und arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer beschränkt.

5.5.2.4 Würdigung

Der Vorteil der Nutzung der UPI-Datenbank zur Erfassung der elterlichen Sorge bestünde darin, dass diese die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz umfasst. Da in der UPI-Datenbank jedoch nicht alle Daten aktiv selber erfasst werden, sondern diese Datenbank auf der Lieferung von Daten insbesondere seitens Infostar, ZEMIS, E-VERA und Ordipro beruht, müssten diese vier Register die elterliche Sorge vorab erfassen, um diese der UPI-Datenbank übermitteln zu können. Dafür würde es entsprechende Mitteilungspflichten an diese Registerbehörden benötigen. Der Lösungsansatz über die UPI-Datenbank wäre durch die Mitteilungspflichten und die Vorerfassung der elterlichen Sorge durch alle genannten Register ein sehr umständliches Unterfangen.

Die Lösung über Infostar bildet nur eine Teillösung, die keine gesamtheitliche Erfassung der elterlichen Sorge erlauben würde. Ausländische Familien mit minderjährigen Kindern, die im Rahmen ihres Aufenthaltes in der Schweiz kein Zivilstandsergebnis verzeichneten, würden nicht im Personenstandsregister Infostar erfasst. Soweit kein Zivilstandsergebnis (Heirat, Geburt oder Tod) in der Schweiz stattgefunden hat, werden diese ausländischen Personen nicht im Personenstandsregister erfasst. Die Aufnahme dieser genannten Personen in Infostar bedürfte einer gesetzlichen Grundlage. Außerdem wäre die Aufnahme solcher Personenstandsdaten aufgrund der strengen Anforderungen und der erhöhten Beweiskraft der im Register geführten Personenstandsdaten mit erheblichem Aufwand und Kosten für alle involvierten Personen und Stellen verbunden: Die Personen könnten nicht lediglich gestützt auf die ausländischen Ausweisdokumente identifiziert und im Register aufgenommen werden, wie dies in anderen amtlichen Personenregistern (z.B. Einwohnerregister, ZEMIS), die keinen Anspruch auf erhöhte Beweiskraft verzeichnen, der Fall ist. Vielmehr müssten die Betroffenen ihre Personenstandsangaben mit aktuellen ausländischen Zivilstandsdokumenten nachweisen, die gegebenenfalls zusätzlich einer kostenpflichtigen und zeitintensiven Echtheitsüberprüfung zu unterziehen wären. Dieser bei den Zivilstandsbehörden und bei den Betroffenen anfallende Aufwand steht in einem sehr ungünstigen Verhältnis zum verfolgten Zweck des Nachweises der elterlichen Sorge. Dies umso mehr, als dass sich gewisse ausländische Personen unter Umständen nur für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten und eine Aktualisierung ihrer Angaben im Personenstandsregister in der Folge nicht mehr erfolgt. Im internationalen Vergleich ist darauf hinzuweisen, dass in zwei der 12 untersuchten Staaten Europas, nämlich in Spanien und Portugal, das Sorgerecht ins Zivil(stands)register eingetragen wird¹²⁵. In diesen beiden Registern wird jedoch auch nicht systematisch die gesamte Be-

¹²⁴ Gemäss SEM-Informatik.

¹²⁵ Siehe SIR-Gutachten: betr. Spanien S. 47 und betr. Portugal S. 53.

völkerung erfasst, denn eintragungspflichtige Umstände der ausländischen Wohnbevölkerung werden nur eingetragen, soweit sie sich im Inland ereignet haben. In Bezug auf das Kriterium einer umfassenden Erfassung der elterlichen Sorge weisen die beiden ausländischen Registersysteme somit dieselbe Schwachstelle auf wie Infostar.

ZEMIS bietet für sich alleine ebenfalls keinen umfassenden Lösungsansatz, da darin nur die in der Schweiz lebenden (und arbeitenden) Ausländerinnen und Ausländer erfasst werden. Hingegen sind Schnittstellen zu Behörden und Diensten auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) vorhanden. ZEMIS wäre als bestehende Registerlösung nur in Verbindung mit Infostar, sowie auch Ordipro (welches das Botschaftspersonal enthält) und allenfalls E-VERA von Interesse, indem dadurch die gesamte Bevölkerung der Schweiz abgedeckt werden könnte. Die unter dem UPI-Lösungsansatz genannten Sorgfaltspflichten für eine aktuelle Erfassung gelten auch hier. Ein solches Unterfangen würde jedoch weiterer Schnittstellen zu noch nicht einbezogenen Behörden, wie KESB und Zivilgerichte, bedürfen bzw. es wären neue Mitteilungspflichten und Zugriffsrechte vorzusehen.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Integration der elterlichen Sorge in die UPI-Datenbank ein zu umständliches und vom Aufwand her unverhältnismässiges Verfahren bedeuten würde. Auch im Vergleich mit den anderen Lösungsansätzen würde es sich dabei um einen komplizierten Ansatz handeln. Eine kombinierte Erfassung der elterlichen Sorge durch sowohl Infostar als auch ZEMIS (sowie Ordipro und allenfalls E-VERA) wäre grundsätzlich möglich und würde, wie oben erwähnt, erlauben, die gesamte Bevölkerung der Schweiz zu umfassen. Damit diese Angaben für alle Behörden, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben diese Information benötigen, zugänglich gemacht werden könnten, würde es jedoch noch eines unabhängigen Dienstes bedürfen, über welchen im Sinne einer Art Drehscheibenfunktion die Angaben über die elterliche Sorge zur Verfügung gestellt würden¹²⁶.

5.5.3 Lösungsansatz 4b: Schaffung eines neuen Registers auf Bundesebene

5.5.3.1 Umsetzung des Lösungsansatzes

Generell

Bei der Schaffung eines separaten Registers, welches die Angaben zur elterlichen Sorge auf Bundesebene erfasst, ist zunächst die Frage nach der Verantwortung für das Register zu klären, d.h. wer die Verpflichtung zur Pflege der Daten haben würde. Ähnlich wie bei den amtlichen Personenregistern (ZEMIS, Ordipro, E-Vera, Infostar) könnte vorgesehen werden, dass der Bund das Register entwickelt, aufbaut und betreibt.

Weiter sind die zu Beginn des Kapitels genannten Kriterien in die Überlegungen zu einem neuen Register einzubeziehen, nämlich, dass (1) möglichst die gesamte Elternbevölkerung der Schweiz und deren minderjährige Kinder darin erfasst werden können, (2) die Aktualität der Daten gewährleistet wird, und (3) alle Behörden, welche einen Bedarf an der Information zur Regelung der elterlichen Sorge ausweisen, über einen einfachen, raschen und sicheren Zugriff zu den Daten verfügen.

Basisdaten zur Identifizierung der Eltern und des Kindes bzw. der Kinder können durch Schnittstellen des neuen Registers sowohl mit bestehenden Registern auf Bundesebene¹²⁷,

¹²⁶ Dieselbe Problematik lag auch beim NAD vor, weshalb dieser geschaffen wurde.

¹²⁷ Es wird hier als Beispiel auf den Entwurf des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste, E-ID-Gesetz, BGEID vom 27. September 2019, Art. 24 Abs. 3 (BBI 2019 6567) verwiesen, welcher Schnittstellen zwischen dem Informationssystem und anderen Personenregistern wie Infostar, ZEMIS, Ordipro, E-VERA sowie der UPI-Datenbank, die von der ZAS bereitgestellt wird, vorsieht zum Bezug und Abgleich der Personenidentifizierungsdaten.

als auch mit dem NAD – soweit dieser zur Anwendung kommen wird – direkt übernommen oder mittels gemeinsamer Schlüssel auch nur referenziert werden.

Was die Speisung des Registers betrifft, so wäre zu überlegen, ob die Angaben der elterlichen Sorge aus der Geburtsmeldung (Zivilstandamt) abgeleitet werden (z.B. bei miteinander verheirateten Eltern die gemeinsame elterliche Sorge, respektive bei einer nicht verheirateten Mutter ohne Kindsvater die alleinige elterliche Sorge der Mutter, etc.), sowie bei jedem Entscheid über die Ausübung der elterlichen Sorge (Gericht/KESB) oder einer gemeinsamen Erklärung betreffend die gemeinsame Ausübung der elterlichen Sorge (Zivilstandamt/KESB) direkt durch die verantwortlichen Behörden dem Register übermittelt oder in dieses eingetragen werden könnten. Der Informationsfluss in Bezug auf die elterliche Sorge zwischen dem Auslandschweizer-Register E-VERA und dem neuen Register wäre ebenfalls zu regeln. Weiter wäre die Registerherrschaft zu bestimmen.

Der Zugang zum neuen Register auf Bundesebene müsste allen kantonalen und nationalen Behörden, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben einen Bedarf an der aktuellen Information über die elterlichen Sorge ausweisen, offenstehen (Einwohnerdienste, Passbüro, Polizei, Gesundheitsbereich, KESB, Gerichte, Schule, etc.). Weiter wäre der Informationsfluss gegenüber ausländischen Behörden bei Eltern-Konstellationen mit internationalem Kontext zu thematisieren¹²⁸.

Gesetzlicher Anpassungsbedarf

Für ein neues Register bedürfte es einer neuen gesetzlichen Grundlage, voraussichtlich in Form eines eigenständigen Gesetzes, das die Datenspeisung und die dafür zuständigen Behörden regelt. Weiter sollte die Verantwortung für die Datenpflege und die Zugriffsrechte ge regelt werden. Das neue Register wäre ausserdem in das Registerharmonisierungsgesetz aufzunehmen.

Kosten

Durch die Schaffung eines neuen Registers würden gerade im Vergleich mit den anderen Lösungsansätzen *sehr hohe einmalige Kosten* durch die Entwicklung und Einrichtung, aber auch *wiederkehrende Kosten* für den Betrieb der entsprechenden IT-Infrastruktur anfallen. Der Aufwand kann an dieser Stelle allerdings nicht beziffert werden.

5.5.3.2 Vor- und Nachteile

Vorteile

- Durch die Schnittstellen mit den anderen genannten Registern auf Bundesebene könnte sichergestellt werden, dass alle Eltern und minderjährigen Kinder in der Schweiz umfasst werden.
- Ein derartiges separates Sorgerechtsregister wäre ausbaufähig: Es könnte in einem nächsten Schritt die Möglichkeit zur Erfassung weiterer Daten im Zusammenhang mit der elterlichen Sorge bieten, welche zurzeit nicht auf nationaler Ebene erfasst werden. Zu denken wäre dabei an Ergänzungen, welche sich aus der laufenden Überprüfung des Abstammungsrechts¹²⁹ oder weiterer Bereiche des Familienrechts ergeben.

¹²⁸ Es wird darauf hingewiesen, dass bei einem zukünftigen NAD nicht vorgesehen ist, dass ausländische Behörden oder Organisationen und Personen, die sich nicht in der Schweiz befinden, Zugriff auf das System erhalten. Siehe BFS, NAD-erläuternder Bericht zu Art. 6 Abs. 2 ADG.

¹²⁹ Siehe www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Laufende Rechtssetzungsprojekte > Elternschaft und Abstammung.

- Durch eine solche Registerlösung, die transparente und medienbruchfreie elektronische Behördenleistungen für die Bevölkerung und die Verwaltung vorsieht, würde der Strategie «E-Government Schweiz» des Bundes entsprochen. Gleichzeitig würde die Registerlösung grundsätzlich im Einklang stehen mit der IKT-Strategie 2020-2023 des Bundes, welche Massnahmenbereiche und Ausrichtungsziele u.a. im Informations-, Daten- und Prozessmanagement sowie in der Kunden- und Dienstleistungsorientierung formuliert¹³⁰.

Nachteile

- Trotz den Schnittstellen mit anderen Registern auf Bundesebene und dem daraus hervorgehenden Grundstock an Personenidentifizierungsdaten ist davon auszugehen, dass die anfallenden einmaligen und wiederkehrenden Kosten voraussichtlich sehr hoch ausfallen würden.
- Der Aufbau eines solchen Registers wäre mit vielen Unsicherheiten verbunden und würde lange dauern.

5.5.3.3 Würdigung

Die Errichtung eines speziellen Sorgerechtsregisters auf Bundesebene würde die bestehenden Probleme beseitigen und allen interessierten Behörden und Personen grundsätzlich den Zugang zur Information über das Sorgerecht ermöglichen. Grundlegend für die Funktionsweise eines solchen Registers wären einerseits die Schnittstellen mit den bestehenden Registern auf Bundesebene und andererseits die elektronische Speisung mit den erforderlichen Angaben zur elterlichen Sorge durch die verantwortlichen Behörden (Zivilstandamt, KESB, Gericht, Einwohnerdienste, etc.). Die Verantwortlichkeit für das Register wäre auf Bundesebene anzusiedeln. Die Regelung des Zugangs müsste je nach Behörde und deren gesetzlichen Aufgaben festgehalten werden.

Ein derartiges Spezialregister auf Bundesebene wäre zudem ausbaufähig, und könnte zu einem späteren Zeitpunkt weitere aktuelle Bedürfnisse abdecken. Im Vordergrund stehen insbesondere Informationen im Bereich eines revidierten Abstammungsrechts, zum Beispiel zur sozialen Elternschaft.

Eine kleinere Variante könnte darin bestehen, dass nur die von der gemeinsamen elterlichen Sorge abweichenden Regelungen, unabhängig davon, ob diese durch Heirat oder gemeinsame Erklärung entstanden sind, in das neue Register aufgenommen werden. Dies würde bedeuten, dass nur die alleinige elterliche Sorge von unverheirateten Müttern ohne Kindsvater bzw. die Alleinzuteilung der elterlichen Sorge gestützt auf einen Gerichts- oder KESB-Entscheid aufgenommen würde. Im Sinne eines Negativregisters könnte somit davon ausgegangen werden, dass immer dann, wenn dem Register keine Angaben zu entnehmen sind, von einer gemeinsamen elterlichen Sorge ausgegangen werden kann. Diese Variante würde ebenfalls eine Speisung durch die genannten Behörden erfordern, hätte jedoch den Vorteil, dass die Datenmenge erheblich geringer wäre. Der Grundaufwand zur Schaffung des Registers wäre aber derselbe.

Im internationalen Vergleich ist auf die eigenständigen Sorgerechtsregister in Deutschland und den Niederlanden zu verweisen¹³¹. Das niederländische Modell wird durch die Gerichte geführt und erfasst alle von den ordentlichen Regeln der Sorgerechtszuteilung abweichen-

¹³⁰ Siehe Ziff. 5.1.2.

¹³¹ Siehe SIR-Gutachten, S. 10 (Deutschland) und S. 44 (Niederlande) sowie vergleichende Bemerkungen, S. 64 ff.

den Regelungen. Dieses auf regionaler Ebene verankerte Register kommt einer umfassenden Registrierung am nächsten. Für die Niederlande wurde es jedoch als zu kostspielig und zu aufwändig erachtet, dass das Register die elterliche Sorge in jedem Fall aufzeigen würde. In Deutschland ist das Sorgeregister beim Jugendamt, d.h. auf lokaler Ebene verankert. Dieses Register soll der allein sorgeberechtigten Mutter den Nachweis ihrer alleinigen Berechtigung ermöglichen. Dessen Aktualität ist aber nicht garantiert, da eine allfällige Aufhebung der gemeinsamen elterlichen Sorge nicht eingetragen wird.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Lösungsansatz 4b, welcher eine neues Register vor sieht, aus Kosten-, Ressourcen-, Zeit- und vor allem auch aus Verhältnismässigkeitsgründen nicht weiter zu verfolgen ist.

6 Schlussfolgerungen

Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass es für die vorliegende Problematik keine einfache Lösung geben wird. Der Zugang zur Information darüber, wer Inhaber des Sorgerechts ist, stellt die Praxis in gewissen Konstellationen vor grosse Herausforderungen.

Vorab ist festzuhalten, dass offenbar nach wie vor bei vielen Personen eine erhebliche Unklarheit darüber besteht, welche Rechte und Pflichten sich aus dem Sorgerecht ergeben. Dies betrifft insbesondere die Eltern, aber auch Behörden und Institutionen sowie Dritte, die mit den Eltern in Kontakt sind (wie zum Beispiel Schule, Arzt, Spital usw.). Die erforderliche Information und Sensibilisierung der Akteure ist allerdings eine schwierige Aufgabe, wobei der Bundesrat davon ausgeht, dass sich die Kenntnis der Rechtslage und das Bewusstsein um die bestehenden Schwierigkeiten bei den betroffenen Behörden seit dem Inkrafttreten der Sorgerechtsrevision laufend verbessert hat und weiter verbessern wird.

Das eigentliche Problem besteht aus Sicht des Bundesrates aber darin, dass es gegenwärtig nicht möglich ist, mit Gewissheit festzustellen, wer Inhaber der elterlichen Sorge ist, wenn aufgrund einer zeitlichen Dringlichkeit nicht beide Eltern angehört werden können. In einem solchen Fall liegt in der Regel eine Aussage eines Elternteils vor, unter Umständen abgestützt durch eine öffentliche Urkunde (Gerichtsurteil, Verfügung der KESB oder einer anderen Behörde, unter Umständen auch des Auslands), der man allerdings nicht ansieht, ob die darin getroffene Anordnung noch dem aktuellen Stand entspricht oder ob nicht eine neuere, davon abweichende Anordnung besteht. Zwar hat sich die Situation diesbezüglich in der Praxis etwas entschärft, weil Dritte und Behörden seit der Revision des Sorgerechts grundsätzlich vom Vorliegen der gemeinsamen elterlichen Sorge als Regelfall ausgehen dürfen; die Vermutung vermag aber keine verbindliche Sicherheit zu schaffen, was gerade in den kritischen Fällen die Situation nicht verbessert.

Einer einfachen Lösung des Problems steht vor allem entgegen, dass während der Minderjährigkeit des betroffenen Kindes in vielen Fällen nicht nur eine einzige, sondern – abhängig von den rechtlichen, örtlichen und zeitlichen Umständen – verschiedene Behörden für die Regelung des Sorgerechts zuständig sein können. In gewissen Fällen, z.B. aufgrund der gesetzlichen Vermutung der gemeinsamen elterlichen Sorge oder bei unverheirateten Müttern ohne Kindsvater, gibt es zudem gar keine Behörde, welche sich mit dem Sorgerecht befasst hat. Somit ist es in der geltenden Situation in vielen Fällen nicht möglich, von einer Behörde ohne den Einbezug beider Eltern eine klare und verbindliche Bestätigung der Sorgerechtssituation zu erhalten.

Zur Lösung dieser Schwierigkeiten wäre es naheliegend, ein zentrales Register vorzusehen, in welches sämtliche Vorgänge in Zusammenhang mit dem Sorgerecht eingetragen und anschliessend auch wieder abgefragt werden könnten. Ein solches Register müsste möglichst die gesamte Elternbevölkerung der Schweiz und deren minderjährige Kinder abdecken, damit alle Behörden, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabe die Auskunft über die Regelung der elterlichen Sorge benötigen, jeweils den aktuellen Stand des Sorgerechts einfach, rasch und sicher abrufen könnten. Allerdings wäre der Neuaufbau eines solchen Registers mit dem Zweck, sämtliche Sorgerechtsverhältnisse abzubilden, mit einem sehr hohen Aufwand verbunden, namentlich durch die hohen einmaligen Kosten für die Entwicklung und Einrichtung, aber auch die wiederkehrenden Kosten für den Betrieb der entsprechenden IT-Infrastruktur durch den Bund. Der Bundesrat erachtet diesen Weg deshalb als unverhältnismässig. Entsprechendes gilt auch für die im vorliegenden Bericht diskutierte Einführung einer Sorgerechtsbestätigung, denn diese würde ihrerseits einen Zugriff auf ein zentrales, noch zu schaffendes Register voraussetzen.

Da es in der Schweiz kein zentrales Einwohnerregister gibt und die bestehenden Personenregister auf Bundesebene jeweils nur einen Teil der Wohnbevölkerung abbilden, erschiene es auch kaum möglich, die Informationen zum Sorgerecht in einem der bestehenden Bundesregister zu führen. Schliesslich erscheint auch eine Kombination bestehender Datenbanken auf Bundesebene, welche gemeinsam die Wohnbevölkerung weitgehend abdecken würden, aus der Sicht des Bundesrates als zu komplex und aufwendig. Ob sich aus einem zukünftigen Nationalen Adressdienst, dessen Aufbau zurzeit diskutiert wird, allenfalls neue Möglichkeiten ergeben, kann erst geprüft werden, wenn dieses Projekt weiter fortgeschritten ist. Hier besteht allenfalls ein gewisses Potenzial, das für die vorliegende Problematik genutzt werden könnte.

Da der Aufbau eines zentralen nationalen Registers zurzeit nicht mit einem verhältnismässigen Aufwand stattfinden kann, ist aus Sicht des Bundesrats zu prüfen, ob nicht bestehende Register in den Kantonen für das Anliegen nutzbar gemacht werden könnten. Dabei erscheint es naheliegend, die elterliche Sorge in die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister einzutragen. Auf diese Weise könnten bereits bestehende Strukturen der Datenerfassung genutzt werden; gleichzeitig wäre die Information über die elterliche Sorge allen kantonalen und kommunalen Behörden, die über einen ausgewiesenen Bedarf verfügen, zugänglich. In rechtlicher Hinsicht erforderlich wäre eine Mitteilungspflicht der betroffenen Behörden an den zuständigen Einwohnerdienst sowie die Pflicht dieses Dienstes, die Information im Register zu erfassen. Die technische Machbarkeit einer solchen Lösung müsste im Einzelnen noch angeschaut werden, im Rahmen der vorliegenden Arbeiten sind aber keine grundsätzlichen Hindernisse aufgetreten, die einer solchen Lösung entgegenstehen könnten. Mit diesem Ansatz könnte ein grosser Teil der bestehenden Schwierigkeiten praxisnah, mit einem vertretbaren Aufwand und auch in einem absehbaren Zeitrahmen gelöst werden. Hinzu kommt, dass der VSED bereits seine grundsätzliche Unterstützung dafür signalisiert hat.

Hinzuweisen bleibt schliesslich darauf, dass mit dem vorliegenden Bericht zwar die grundsätzlichen Lösungsansätze in den groben Zügen diskutiert werden, in den Einzelheiten aber noch zahlreiche Fragen ungeklärt bleiben. Im Falle einer Grundsatzentscheidung für die vom vorliegenden Bericht bevorzugte Lösung eines Eintrags der elterlichen Sorge in die Einwohnerregister wäre es somit in einem nächsten Schritt erforderlich, die technischen, strukturellen und finanziellen Voraussetzungen und Auswirkungen des Lösungskonzepts vertieft abzuklären. Die konkreten Einzelheiten einer Umsetzung wären im Rahmen einer Machbarkeitsstudie darzulegen. Im Zentrum steht dabei der Datenaustausch zwischen den verschiedenen

Bericht des Bundesrates zum Postulat 16.3317 Fluri

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.288419 / 232.1/2019/00002

kantonalen und kommunalen Registern sowie die Klärung der Frage, ob und wie der Informationsfluss über die elterliche Sorge zwischen den Einwohnerdiensten und dem Auslandschweizer-Register E-VERA technisch sichergestellt werden könnte.

7 Materialien und Literaturverzeichnis

7.1 Materialien

Bericht BJ, Inkraftsetzung Revision elterliche Sorge, Mai 2014, abrufbar unter www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Elterliche Sorge, Dokumentation zur Umsetzung (zit. Bericht BJ Revision elterliche Sorge)

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3957 Candinas vom 4. Juli 2018, abrufbar unter www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2012/20123957/Bericht%20BR%20D.pdf

Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige vom 28. Juni 2000, BBI **2000** 4751 (zit. Botschaft Ausweisgesetz 2000)

Botschaft zur Harmonisierung amtlicher Personenregister vom 23. November 2005, BBI **2006** 427 (zit. Botschaft Registerharmonisierung 2005)

Bundesamt für Statistik BFS, Harmonisierung amtlicher Personenregister, Amtlicher Katalog der Merkmale, 2014

Bundesamt für Statistik BFS, Erläuternder Bericht und Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürliche Personen vom 14. August 2019, abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76062.html (zit. BFS, NAD-erläuternder Bericht)

Bundesamt für Statistik BFS, Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG), Ergebnisbericht vom 11. Dezember 2020, abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81570.html (zit. BFS, Bericht Vernehmlassung ADG)

E-Government Schweiz, E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023, abrufbar unter www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-strategie/

IKT-Strategie des Bundes 2020-2023, abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78679.html

THURNHERR BERTRAM, Nationale Adressdienste (NAD), Bericht zur technischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Machbarkeit vom 8. Januar 2016, abrufbar unter: www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2017/2017-04-12.html (zit. NAD Machbarkeitsstudie)

7.2 Literaturverzeichnis

GEISER THOMAS/FOUNTOULAKIS CHRISTIANA (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl., Basel 2018 (zit. BSK ZGB I-AUTOR/IN, Art. N)

HECKENDORN L. / ARONOVITZ A. / CURRAN J. / DE DYCKER S. / DOS REIS LEITE M. / KÜHNEL V. / PRETELLI I. / WESTERMARK H., Vergleichende Studie über Mechanismen der behördlichen Information über die elterliche Sorge, Stand: 26.06.2020, E-Avis ISDC 2019-16, abrufbar unter www.isdc.ch (zit. SIR-Gutachten)

KOKES (Hrsg.), Praxisanleitung Kindesschutzrecht, Zürich/St.Gallen 2017 (zit. KOKES-Praxisanleitung Kindesschutzrecht, Rz.)

CONFÉRENCE DE LA HAYE DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ, Manuel pratique sur le fonctionnement de la Convention de La Haye de 1996 sur la protection des enfants, 2014 (zit. Conférence de la Haye)

Bericht des Bundesrates zum Postulat 16.3317 Fluri

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.288419 / 232.1/2019/00002

MARTI ARNOLD, Rechtsgutachten zur Entwicklung und zum aktuellen Stand des Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz und damit zusammenhängenden Fragen, vom 1. Oktober 2019 zu Handen vom VSED. Abrufbar unter www.vsed.ch/fachthemen/rechtsgutachten-meldewesen/ (zit. MARTI)

PICHONNAZ PASCAL/ FOËX BÉNÉDICT (Hrsg.), Commentaire Romand Code civil I, Basel 2010 (zit. Commentaire Romand CC I-AUTOR/IN, Art. ... N ...).

Anhänge

Anhang 1: Rechte und Pflichten der Eltern mit und ohne elterliche Sorge

	Eltern/Elternteil <u>mit</u> elterlicher Sorge (ES)	Eltern/Elternteil <u>ohne</u> ES ¹³²	
	Gemeinsame ES	Alleinige ES	
1. Rechte und Pflichten der Eltern in Bezug auf Entscheide von <u>erheblicher Bedeutung</u> gegenüber den Behörden und untereinander, im Falle von unverheirateten Eltern, Scheidung und Eheschutzmassnahmen¹³³			
Bestimmung des Aufenthaltsorts (Art. 301a ZGB)	<p>Entscheidung Aufenthaltswechsel</p> <p>Pflicht zur Einholung der Zustimmung des anderen Elternteils bzw. Entscheidung Gericht oder KESB bei</p> <ul style="list-style-type: none"> - Neuem Aufenthaltsort im <i>Ausland</i> (= Wechsel der Jurisdiktion!¹³⁴) - <i>Erheblichen</i> Auswirkungen des Aufenthaltswechsels auf Ausübung der elterlichen Sorge und persönlichen Verkehr mit anderem Elternteil 	<p>Entscheidung Aufenthaltswechsel</p> <p>Informationspflicht an den anderen Elternteil (Art. 272 ZGB, Art. 275a Abs. 1 ZGB): Aber gemäss Bundesgericht ist Informationspflicht in hochstrittigen Fällen unter Umständen unzumutbar (BGE 140 III 343: Einschränkung der Informationspflicht (Kritisch Meier/Häberli, ZKE 2014, S. 341 f.))</p> <p>Pflicht auf Anhörung des anderen Elternteils ohne elterliche Sorge ist umstritten (Doktrin uneinig, Recht auf Anhörung ist in Art. 301a ZGB nicht vorgesehen, könnte aus Art. 275a Abs. 1 ZBG zusätzlich abgeleitet werden)</p>	<p>Keine Entscheidungskompetenz</p> <p>Recht auf Information (Art. 275a Abs. 1 ZGB¹³⁵)</p> <p>Recht auf Anhörung? (Doktrin uneinig, Recht auf Anhörung ist in Art. 301a ZGB nicht vorgesehen, könnte aus Art. 275a Abs. 1 ZBG zusätzlich abgeleitet werden) Kann sich nicht gegen Umzug wehren, abgesehen von Fällen von Kindswohl-</p>

¹³² Sie haben aber die Pflicht zur Zahlung von Unterhalt (Art. 276 ZGB) und sie haben ein Recht auf persönlichen Verkehr (Art. 273 f. ZGB) sowie auf Information und Auskunft (Art. 275a ZGB). Sowie eine Beistands- und Wohlverhaltenspflicht (Art. 272, 274 Abs. 1 ZGB).

¹³³ Es werden hier die Entscheidungskonstellationen aufgelistet, welche von erheblicher Bedeutung (und nicht alltäglich oder dringlich, gemäss Art. 301 Abs. 1bis ZGB) sind, d.h. grundsätzlich einen gemeinsamen Entscheid bei gemeinsamer elterlicher Sorge benötigen.

¹³⁴ Daher immer Zustimmungspflicht, unabhängig von der Distanz des neuen Aufenthaltsortes zum bisherigen.

¹³⁵ Durch das Informations- und Auskunftsrecht (Benachrichtigung, Anhörung, Auskunft) « wollte der Gesetzgeber es diesem Elternteil ermöglichen, am Wohlergehen des Kindes Anteil zu nehmen » (Urteil des Bundesgerichts 5A_609/2016, E.4.1).

	Eltern/Elternteil <u>mit</u> elterlicher Sorge (ES)		Eltern/Elternteil <u>ohne</u> ES ¹³²
	Gemeinsame ES	Alleinige ES	
			gefährdung bzw. offenbarem Rechtsmissbrauch (136 III 353, 357ff., E.3.3; BGE 144 III 10, E.6)
Gesundheit/medizinische Versorgung (Art. 302 ZGB): Medizinische Eingriffe (ausser Notfall)/Therapie/ Abklärung	Entscheidungskompetenz gemeinsam → elterliche Einigungspflicht, sonst KESB Weisung, Mediation, Beistandschaft, falls Uneinigkeit, Konflikt der Eltern das Kindeswohl gefährdet → Grenze der Entscheidungskompetenz: Entscheid des urteilsfähigen Kindes (höchstpersönliches Recht)	Entscheidungskompetenz → Grenze der Entscheidungskompetenz: Entscheid des urteilsfähigen Kindes (höchstpersönliches Recht) Sowie Informations-, Anhörungspflicht des Elternteils ohne elterliche Sorge gemäss Art. 275a ZGB	Keine Entscheidungskompetenz Gestützt auf Art. 275a ZGB: <ul style="list-style-type: none">- Recht auf Information durch den Elternteil mit elterlicher Sorge- Recht auf Anhörung durch den Elternteil mit elterlicher Sorge- Recht auf Auskunft gegenüber dem Spital/Arzt über den Zustand und die Entwicklung des Kindes, in gleicher Weise wie Inhaber elterlicher Sorge (<u>aber</u> nicht uneingeschränkt, darf «nicht als Kontrollrecht missbraucht werden» Urteil BGer. 5A_889/2014)
Bildung (Art. 302 ZGB): Schule/Ausbildung: Schulwechsel, Einschulung, Einstufung, Berufs- oder Studienwahl	Entscheidungskompetenz gemeinsam bzw. Einwilligung , soweit Entscheid durch Schulbehörde getroffen wird (Art. 302 Abs. 2 und 3 ZGB, Zusammenarbeit mit Schule) → elterliche Einigungspflicht, sonst KESB Weisung, Mediation, Beistandschaft	Entscheidungskompetenz bzw. Einwilligung , soweit Entscheid durch Schulbehörde getroffen wird (Art. 302 Abs. 2 und 3 ZGB, Zusammenarbeit mit Schule) Sowie Informations-, Anhörungspflicht des Elternteils ohne elterliche Sorge gemäss Art. 275a ZGB	Keine Entscheidungskompetenz Gestützt auf Art. 275a ZGB: <ul style="list-style-type: none">- Recht auf Information durch den Elternteil mit ES- Recht auf Anhörung durch den sorgeberechtigten Elternteil- Recht auf Auskunft gegenüber Schule betr. die Entwicklung des Kindes, in gleicher Weise wie Inhaber elterlicher Sorge

	Eltern/Elternteil <u>mit</u> elterlicher Sorge (ES)		Eltern/Elternteil <u>ohne</u> ES ¹³²
	Gemeinsame ES	Alleinige ES	
Religion: Wahl der Religionszugehörigkeit (Art. 303 ZGB, vor dem 16. Alters- jahr)	<p>Entscheidungskompetenz gemeinsam</p> <p>→ elterliche Einigungspflicht, sonst KESB Weisung, Mediation, Beistandschaft, falls Uneinigkeit, Konflikt der Eltern das Kindeswohl gefährdet</p>	<p>Entscheidungskompetenz</p> <p>Sowie Informations-, Anhörungs- pflicht des Elternteils ohne elterliche Sorge gemäss Art. 275a ZGB</p>	<p>Keine Entscheidungskompetenz</p> <p>Gestützt auf Art. 275a ZGB:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recht auf Information durch den Elternteil mit elterlicher Sorge - Recht auf Anhörung durch den sorgeberechtigten Elternteil - Auskunftsrecht unklar
Namensfragen (Art. 270, Art. 270a, Art. 301 Abs. 4 ZGB)	<p>Entscheidungskompetenz gemeinsam</p>	<p>Entscheidungskompetenz</p> <p>Sowie Informations-, Anhörungs- pflicht des Elternteils ohne elterliche Sorge gemäss Art. 275a ZGB</p>	<p>Keine Entscheidungskompetenz</p> <p>Gestützt auf Art. 275a ZGB:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recht auf Information durch den Elternteil mit ES - Recht auf Anhörung durch den sorgeberechtigten Elternteil - Auskunftsrecht unklar
Vermögensverwaltung: Anlage von Kindesvermögen, Annahme/Aus- schlagung Erbschaft	<p>Entscheidungskompetenz gemeinsam</p>	<p>Entscheidungskompetenz</p>	<p>Unklar, ob Anwendung von Art. 275a Abs. 1 ZGB, es handelt sich vermutlich nicht um ein «besonderes Ereignis im Leben des Kindes», eine «Entscheidung, die für die Entwicklung des Kindes wichtig ist» -</p> <p>Abs. 2 klar nicht anwendbar, da «Auskünfte über den Zustand und die Entwicklung des Kindes», also betrifft nicht die wirtschaftlichen Verhältnisse.</p>

	Eltern/Elternteil <u>mit</u> elterlicher Sorge (ES)	Eltern/Elternteil <u>ohne</u> ES ¹³²	
	Gemeinsame ES	Alleinige ES	
2. Situation bei Ausweisbeschaffung und Ausreise			
Antrag Ausweispapiere¹³⁶ (Art. 5 Abs. 1 AwG u. Art. 11 VAWG)	<p>Schriftliche Einwilligung der gesetzlichen Vertretung zum Antrag</p> <p>Grundsatz: Bei gemeinsamer elterlicher Sorge wird einvernehmliches Handeln vorausgesetzt, also reicht grundsätzlich die schriftliche Zustimmung eines Elternteils (Art. 304 Abs. 2 ZGB, Art. 11 Abs. 1 VAWG)</p> <p>Aber: Wenn Behörde weiss, dass ein Elternteil sich der Ausweisausstellung widersetzt, darf kein Ausweis ausgestellt werden, mangels Gutgläubigkeit (s. auch Art. 11 Abs. 2 VAWG)</p> <p>Praxis¹³⁷:</p> <p>Bei unverheirateten, getrennten, geschiedenen Eltern:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sorgerechtsnachweis und - Einholen der Zustimmung des anderen Elternteils 	<p>Schriftliche Einwilligung der gesetzlichen Vertretung zum Antrag</p> <p>Sorgerechtsnachweis!</p>	Keine Einwilligung möglich
Passeintrag in Reisepass des minderjährigen Kindes (Art. 2 Abs. 5 AwG) (Amtliche Ergänzung)	<p>Recht (und nicht Verpflichtung¹³⁸) die Namen der gesetzlichen Vertretung in den Pass der/des Minderjährigen eintragen zu lassen.</p> <p>Der Eintrag geschieht auf Verlangen der gesetzlichen Vertretung.</p>	<p>Recht (und nicht Verpflichtung) den Namen der gesetzlichen Vertretung in den Pass der/des Minderjährigen eintragen zu lassen.</p> <p>Der Eintrag geschieht auf Verlangen der gesetzlichen Vertretung</p>	Kein Recht auf Passeintrag

¹³⁶ Grundsätzlich gilt ein Ausweis für die Dauer von 5 Jahren. Es kommt also während der Minderjährigkeit eines Kindes höchstens vier Male zur Passbestellung.

¹³⁷ Anforderungen gemäss www.ch.ch/de/pass-identitätskarte-beantragen/#pass-oder-identitätskarte-für-kinder.

¹³⁸ Ein Obligatorium des Eintrags wurde verworfen, siehe Botschaft zum Ausweisgesetz, BBI 2000 4751, 4759 sowie vorne Ziff. 5.3.3.

	Eltern/Elternteil <u>mit</u> elterlicher Sorge (ES)		Eltern/Elternteil <u>ohne</u> ES ¹³²
	Gemeinsame ES	Alleinige ES	
	Abänderung möglich auf Verlangen bei Änderung der Situation und unter Vorweisen der aktuellen Belege.	Abänderung möglich auf Verlangen bei Änderung der Situation und unter Vorweisen der aktuellen Belege.	
Ausreise aus der Schweiz (Grenzübertritt, insbesondere Flughafen) Behörden: - Grenzwachtkorps: Abfragemöglichkeit der Daten der gesetzlichen Vertretung von Minderjährigen im Informationssystem Ausweisschriften (ISA) (Art. 30 VAWG und Anhang I). - (Zukünftig: Präventive Ausschreibung in Schengener Informationssystem SIS ¹³⁹ durch KESB)	Keine gesetzliche Verpflichtung zum Nachweis der elterlichen Sorge ABER: In Praxis ist der Nachweis erforderlich, Prävention Kindesentführung + Vollmacht des anderen sorgeberechtigten Elternteils	Keine gesetzliche Verpflichtung zum Nachweis der elterlichen Sorge ABER: In Praxis ist der Nachweis erforderlich, Prävention Kindesentführung	Vorlegen von Vollmacht der gesetzlichen Vertretung für Ausreise, mit Kopie des Ausweises der gesetzlichen Vertretung

¹³⁹ Siehe Medienmitteilung vom 6. März 2020, Zusätzliche Sicherheit im Schengen-Raum: Botschaften für SIS und ETIAS, abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78374.html.

Anhang 2: Vergleichende Angaben zu den bestehenden Funktionsweisen von ZAS-UPI, Infostar und ZEMIS

Legende: X = wird erfasst; -- = keine Erfassung

	ZAS-UPI	Infostar	ZEMIS
Erfasste Personen	<ul style="list-style-type: none"> Alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger Alle in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer Im Ausland wohnende Ausländer und Ausländerinnen, die AHV-Beiträge entrichten oder Leistungen beziehen oder beantragen. 	<ul style="list-style-type: none"> Alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger Ausländische Staatsangehörige, die zu Schweizerinnen oder Schweizern in einem familienrechtlichen Verhältnis stehen In der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz ein zu beurkundendes Zivilstandereignis verzeichneten (z.B. Geburt, Tod oder Eheschliessung). 	Alle in der Schweiz lebenden oder arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer
Grund der Datenerfassung	<p>Es findet keine eigene Datenerfassung statt, die UPI-Datenbank beruht auf den Angaben von Infostar, ZEMIS, VERA und Ordipro. Die AHVN13 wird automatisch zugewiesen.</p> <p>Zusätzlich können die systematischen Benutzer¹⁴⁰ der AHVN13 die Erstellung einer AHVN13 für weitere Personen (Art. 50c Abs. 2 lit. b AHVG) beantragen</p>	<p>Die Aufnahme erfolgt mit der Geburt oder bei ausländischen Personen, wenn sie von einem in der Schweiz zu beurkundenden Zivilstandereignis betroffen sind (siehe für die Aufnahmegründe im einzelnen Art. 15a ZStV).</p> <p>Die Personenaufnahme ausländischer Staatsangehöriger erfolgt gestützt auf ausländische Zivilstandsdokumente und sonstige Urkunden (also nicht einfach gestützt auf ein Ausweisdokument).</p>	Einreise, Asylgesuch, Meldung Erwerbstätigkeit

¹⁴⁰ Die der Institution der eidgenössischen Sozialversicherungen zugehörigen Organisationen (Ausgleichskassen, AHV-Zweigstellen, IV- und EL-Stellen) sind für die Anwendung des betreffenden Versicherungsrechts automatisch zur systematischen Verwendung der AHVN13 berechtigt. Nicht dieser Institution zugehörige Organisationen hingegen sind zur systematischen Verwendung der AHVN13 nur berechtigt, wenn sie die Bedingungen von Art. 50d und 50e AHVG erfüllen. Weitere Informationen siehe unter www.zas.admin.ch/zas/de/home/partenaires-et-institutions-/navs13/utilisation-systematique-du-navs13.html.

Bericht des Bundesrates zum Postulat 16.3317 Fluri

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.288419 / 232.1/2019/00002

	ZAS-UPI	Infostar	ZEMIS
Erfasste Angaben	gemäss Art. 133bis AHVV	gemäss Art. 39 ZGB u. Art. 8 ZStV	gemäss Art. 4 Abs. 2 ZEMIS-Vo, Art. 4 BGIAA
Namen	Familienname, Ledigname, Vornamen	Familienname, Ledigname, Vornamen, andere amtliche Namen	Familienname, Vorname, Aliasnamen
Geschlecht	X	X	X
Geburt	Datum; Ort	Datum, Zeit, Ort	Datum, Ort
Zivilstand	--	Status geführt, Datum	X
Tod	Datum	Datum, Zeit, Ort	Datum
Wohnort	--	X (Im Zeitpunkt der Beurkundung eines Zivilstandsergebnisses. Es erfolgt keine Aktualisierung ausserhalb der Beurkundung.)	X
Aufenthaltsort	--	X (Im Zeitpunkt der Beurkundung eines Zivilstandsergebnisses. Es erfolgt keine Aktualisierung ausserhalb der Beurkundung.)	X
Lebensstatus	--	X	--
Kindes- bzw. Erwachsenenschutz	--	Dauernde Urteilsunfähigkeit sowie auf Antrag der Betroffenen Tatsache der Errichtung eines Vorsorgeauftrags und dessen Hinterlegungsort (Art. 361 Abs. 3 u. Art. 449c ZGB)	Im Asylbereich bei unbegleiteten Minderjährigen wird der Beistand erfasst; im Bereich Bürgerrecht werden Beistand, Vormund allenfalls unter der Rubrik «Beziehungen» erfasst.
Eltern	Familienname, Vornamen der Mutter und des Vaters	Familienname, Vornamen, andere amtliche Namen der Mutter und des Vaters	Familienname, Vornamen der Mutter und des Vaters und deren sämtliche Alias

Bericht des Bundesrates zum Postulat 16.3317 Fluri

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.288419 / 232.1/2019/00002

	ZAS-UPI	Infostar	ZEMIS
Adoptiveltern	--	Nur bei einfacher Adoption: Familienname, Vorname, andere amtliche Namen Adoptivmutter und Adoptivvater	Keine direkte Erfassung, allenfalls im Bereich Bürgerrecht unter Rubrik «Beziehungen» erfasst
Bürgerrecht/ Staatsangehörigkeit	X	X (Nur für CH Bürger aktuell. Ansonsten Zeitpunkt der Beukundung.)	X (Aktuell)
Beziehungsdaten	--	Art (Eheverhältnis/eingetragene Partnerschaft/Kindesverhältnis), Datum, Auflösungsgrund	--
Vorzulegende Dokumente für Erfassung	Da keine direkte Datenerfassung besteht grundsätzlich kein Bedarf zum Vorlegen von Dokumenten. Ausnahme: Kopie eines offiziellen Dokuments bei Meldung durch systematischer Benutzer, zwecks Kontrolle der Identität (Art. 133 ^{bis} Abs. 6 AHVV)	Ausländische Personen müssen für die Aufnahme im Personenstandsregister nebst einem Identitätsnachweis (Pass, ID) aktuelle Zivilstandsdokumente (nicht älter als 6 Monate) zu ihren Personenstandsdaten beibringen (Geburtsurkunde, Eheschließungsurkunde, Scheidungsurteil, etc.). Ausländische Dokumente sind überdies mit einer Übersetzung in eine der Schweizer Amtssprachen zu versehen und von der zuständigen Stelle zu beglaubigen. Bei Zweifeln an der Echtheit des Dokuments kann ausserdem eine Echtheitsüberprüfung angeordnet werden. Erst nach Vornahme dieser Überprüfungen wird eine ausländische Person im Personenstandsregister aufgenommen (insbes. Art. 15a u. 16 ZStV). Erhöhte Beweiskraft (Art. 9 ZGB).	Ausländische Geburtsurkunden, Reisepapiere (Pass, Identitätskarte)
Speisung der Datenbank durch	Keine direkte Speisung, sondern Speisung von Infostar, ZEMIS, Ordipro, VERA	Durch die Zivilstandsämter in den Kantonen	Hauptsächlich durch das SEM sowie die kantonalen Migrationsbehörden.

	ZAS-UPI	Infostar	ZEMIS
	Bei einer Meldung durch systematische Benutzer hängt die Speisung von deren interner Organisation ab (Ausgleichkasse, Schulen, Familienzulagenkasse etc.)		Z.T. Meldungen seitens Betriebe im In- und Ausland betr. kurzfristige Erwerbstätigkeiten ausländischer Mitarbeiter in der Schweiz
Zugang (Wer und Art des Zugangs)	<p>Leserecht der Daten, mit Suchfunktion: Infostar, ZEMIS, Ordipro, VERA, sowie die systematischen Benutzer</p> <p>Weitere Zugangsmöglichkeiten sind die Anfragen der Zuteilung einer AHVN13 sowie einer Datenmutation.</p>	<p>Abrufverfahren über eine Schnittstelle ausschliesslich für die Überprüfung der Identität einer Person durch Behörden gemäss Art. 43a ZGB (u.a. Ausweisbehörden, Polizei, Strafregister, Einwohnerdienste, Nachrichtendienst);</p> <p>Bekanntgabe von Amtes wegen¹⁴¹ an verschiedene Behörden, unter anderem an die Gemeindeverwaltung des Wohnsitzes oder Aufenthaltsortes einer Person, an die KESB bei minderjährigen Kindern nicht verheirateter Mütter ohne Angaben zum Vater und an das Bundesamt für Polizei</p> <p>Bekanntgabe auf Anfrage¹⁴² u.a. gegenüber Gerichten und Verwaltungsbehörden sowie ausländischen Behörden</p>	<p>Abrufverfahren (Art. 9 BGIAA)¹⁴³</p> <p>Kantonale Migrationsbehörden</p> <p>Kantonale Polizeibehörden</p> <p>Eidgenössische Zollverwaltung (Grenzwachtkorps, Zoll)</p> <p>Kantonale Zivilstandsämter, Gemeinden, Einwohnerkontrollen</p> <p>Kantonale Arbeitsämter</p> <p>fedpol (Bundeskriminalpolizei, Automatisierte Fingerabdruck-Identifikations-System, SIRENE, Dienst für Analyse und Prävention)</p> <p>Bundesanwaltschaft</p> <p>Kantonale Fürsorgeämter</p> <p>Eidgenössisches Finanzdepartement (ZAS, Eidgenössische Finanzkontrolle), Asylreisekommission</p> <p>BJ (Internationale Rechtshilfe, Infostar)</p>

¹⁴¹ Art. 48a ZStV. Die in den Artikeln 49 bis 55 ZStV erwähnten Behörden könnten jedoch gemäss Art. 56 ZStV um weitere Stellen ergänzt werden.

¹⁴² Art. 58 bis 61 ZStV.

¹⁴³ Siehe auch Art. 10 Abs. 2 BGIAA: «Die Mitarbeitenden der zugriffsberechtigten Behörden erhalten auf Antrag hin ausschliesslich auf diejenigen Daten Zugriff, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe nach Artikel 9 benötigen.».

Bericht des Bundesrates zum Postulat 16.3317 Fluri

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.288419 / 232.1/2019/00002

	ZAS-UPI	Infostar	ZEMIS
			Aber auch Bekanntgabe von Daten gemäss Art. 12-15 BGIAA