

Aus den
Tätigkeiten der
Eidg. Kommission für Zivilstandsfragen
(KZF)
und des
Eidgenössischen Amtes für das
Zivilstandswesen (EAZW)



Bericht über das Jahr

1997 / 1998



(Vollständige Fassung des in gekürzter Form gehaltenen Referats)

1. Vorbemerkung

Anlässlich der Jahresversammlung in Winterthur räumte Ihre Konferenz den Vertretern des Bundes in verdankenswerter Weise Gelegenheit ein, das Grundlagenpapier zu INFOSTAR vertiefter vorzustellen. Mein letzter "ordentlicher" Jahresbericht liegt daher bereits zwei Jahre zurück¹. Ich verzichte jedoch bewusst darauf, die Lücke "historisch" korrekt zu schliessen. Da ich annehme, dass Ihr Interesse vorwiegend den zukunftsgerichteten Aktivitäten gilt, werde ich fast ausschliesslich über die Vorgänge seit Herbst 1997 berichten.

2. Kommission für Zivilstandsfragen

Bis Ende 1997 setzte sich die Eidg. Kommission für Zivilstandsfragen aus Frau Inès Gertschen, den Herren Michel Perret und Umberto Balzaretto als Zivilstandsbeamten sowie den Herren Roland Haefliger, Willi Heussler und Toni Siegenthaler als Vertreter kantonaler Aufsichtsbehörden zusammen. *Herr Michel Perret* schied auf Ende 1997 aus der Kommission aus. Er hatte seine reiche fachliche und menschliche Kompetenz dem eidgenössischen Konsultativgremium und seine Sprachkenntnisse als Übersetzer dem EAZW während rund zehn Jahren zur Verfügung gestellt. Seine wohlabgewogenen, fundierten und doch auch pointierten Voten, seine distinguierte Haltung verbunden mit Kameradschaftlichkeit kennzeichnen den amtierenden Zivilstandsbeamten von Lausanne und wurden im Kreise der Kommission stets sehr geschätzt. Es verdient Beachtung und besondern Dank, dass Michel Perret trotz seiner offensichtlich dauernd sehr grossen Belastung im Amt und trotz seiner ebenfalls starken Beanspruchung in der spärlichen Freizeit durch die Leitung des von ihm gegründeten Chors [dessen Auftritt im September 1997 vor internationalem Publikum ist dem Berichtersteller in bester Erinnerung bleibt] während Jahren auch Zeit und Energie erübrigte, die welsche Schweiz und die "Basis" des Zivilstandswesens in der eidgenössischen Kommission zu vertreten.

Der mit dem Rücktritt von Michel Perret aus der Kommission verwaiste Platz konnte bisher leider nicht wieder besetzt werden.

¹ ZZW 1996 S. 385-92 [REC 1996 p. 406 à 415]

Keine der bisher als mögliche Nachfolgerin oder Nachfolger genannten, nicht sehr zahlreichen Personen passte nahtlos ins Profil der Anforderungen. Es ist offenbar kaum möglich, eine Person zu finden, die in Bezug auf *fachliche Kompetenz, berufliche Disponibilität, ausgeübte Funktion, Muttersprache, Kenntnis anderer Landessprachen, Wohnkanton, Unabhängigkeit von ausgeprägten Sonderinteressen, offene und kommunikative Haltung sowie Geschlecht* wirklich allen Anforderungen entspricht. Andererseits sollte in der heutigen Zeit der raschen Entwicklungen und ausgeprägt repräsentativer Funktion der Konsultativkommission der leere Sitz nicht lange unbesetzt bleiben. Gelingt es in absehbarer Zeit nicht, die Nachfolge von Michel Perret zu regeln, müsste allenfalls eine andere "Zauberformel" für die Zusammensetzung gefunden oder ein neues, vielleicht etwas erweitertes Gremium geschaffen werden.

Nicht nur dem ausgeschiedenen Michel Perret, sondern auch den fünf verbleibenden Kommissionsmitgliedern gebührt herzlicher Dank für ihren dauernden, uneigennützig neben einer starken "hauptberuflichen" Belastung geleisteten Einsatz in der Eidgenössischen Kommission für Zivilstandsfragen. Die im Zusammenhang mit den auf Verordnungsebene durchzuführenden Anpassungen an die ZGB-Revision und mit dem Projekt INFOSTAR zu lösenden Fragen sind sehr zahlreich und zum Teil recht komplex. Ein grosser Aufwand an Zeit und Energie aller Mitglieder bei den laufenden und noch bevorstehenden Kommissionarbeiten ist deshalb unerlässlich.

3. "Jahr-2000-Problem"

Wie Sie wahrscheinlich schon durch die Presse erfahren haben, bereitet der Datumswechsel vom Jahr 1999 ins Jahr 2000 in allen Bereichen der Informatik weltweit gewisse Probleme. Bei der Verarbeitung der Daten können Fehler oder gar Systemabstürze auftreten. Der Delegierte für wirtschaftliche Landesversorgung und der Jahr-2000-Delegierte haben zu diesem Thema ein Faltblatt herausgegeben, das diesem Referat beigelegt ist. Es enthält nützliche Informationen allgemeiner Art. Obwohl in unserem Fachbereich die Eintragung des Jahres grundsätzlich mit vier Ziffern zu erfolgen hat, können Probleme nicht gänzlich ausgeschlossen werden, insbesondere bei älteren Geräten ("Hardware"). Ausserdem

haben wir erfahren, dass auch bei Anwendungsprogrammen ("Software") das Jahr-2000-Problem nicht immer gebührend berücksichtigt worden ist. Freilich gelten als Register nur die ohne technische Hilfsmittel lesbaren Schriftstücke (Art. 177h Abs. 1 ZStV), was die Problematik etwas relativiert. Dennoch ist es unabdingbar, sich in jedem Fall darüber zu vergewissern, dass die gesamte EDV-Anlage (Software, Rechner, Drucker usw.) eine korrekte Erfassung der Daten ermöglicht und auch die Bestimmungen der Zivilstandsverordnung eingehalten werden (insbesondere die Löschung von gespeicherten Daten bei Systemen mit nicht dauerhafter Speicherung der Daten; s. Art. 177bis Abs. 4 ZStV). Es wird empfohlen, den kantonalen Informatikdienst oder denjenigen der betreffenden Gemeinden beizuziehen und ausserdem von den Lieferanten der einzelnen Komponenten eine schriftliche Bestätigung der Jahr-2000-Tauglichkeit zu verlangen.

Sozusagen mit einem Vor-Jahr-2000-Problem besonderer Art konfrontierte uns eine Mitteilung des schweizerischen Generalkonsulats in Hamburg. Danach sind die Standesämter der Hansestadt bestrebt, der grossen Nachfrage nach Eheschliessung am 9. September 1999 auf ihre eigene Weise zu entsprechen, indem sie für diesen Tag einen Schichtbetrieb einführen, um Trauungen "rund um die Uhr, während 24 Stunden" zu ermöglichen. Diese Massnahme bleibt nicht die einzige, mit der die Hamburger Standesämter vermeintlichen Publikumsbedürfnissen entgegenkommen; so werden beispielsweise auch standesamtliche Trauungen in Schiffen auf Elbe und Alster durchgeführt, die sich nahtlos in die privaten Festlichkeiten der Hochzeitsgesellschaft einfügen (ganz zu schweigen von der Vornahme rechtlich wirkungsloser "Eheschliessungen" gleichgeschlechtlicher Paare aus politischen Gründen!²)

Ich betone: solche Auswüchse amtlicher "Kreativität" fördern meines Erachtens den Wert der Ehe nicht und *sind klar abzulehnen*. Die Grenzen zwischen rechtserheblicher zivilstandsamtlicher Trauung und privatem, von den Beteiligten zu gestaltendem Fest sollen nicht verwischt werden. Wer die amtliche Trauung zu einem spektakulären Theaterstück umgestaltet, riskiert, dass sie für ein solches gehalten wird und ihre grosse rechtliche Tragweite (vermutlich aber auch ihre ethische Bedeutung) verkannt wird.

² vgl. NZZ vom 7. Sept. 1998 Nr. 206 Seite 7)

Freilich wird bei der Anpassung der Zivilstandsverordnung anlässlich der ZGB-Revision die geltende, verunglückte zeitliche Festlegung der Trauungen zu überdenken und den Kantonen mehr Spielraum für die Berücksichtigung lokaler Eigenheiten und - in gewissem Rahmen - der Bedürfnisse von Brautleuten und Zivilstandsämter einzuräumen sein. Das Rechtsbewusstsein untergrabende Exzesse nach Hamburger Art werden aber auch unter den künftigen Bestimmungen der eidgenössischen Zivilstandsverordnung keinen Platz finden.

4. Revisionen des Zivilgesetzbuches

4.1 Änderung der Namensregelung

Mit einer parlamentarischen Initiative - Urheberin ist Frau Nationalrätin Sandoz (VD) - soll eine Neuregelung der Familiennamensführung von Ehegatten und Kindern erreicht werden. Die Rechtskommission des Nationalrates hat entsprechende Vorschläge ausgearbeitet, die in der Vernehmlassung grundsätzlich positiv aufgenommen wurden. Die Rechtskommission trägt in ihrem Entwurf, der demnächst dem Ratsplenum sowie dem Bundesrat (zur Stellungnahme) unterbreitet wird, mehreren im Vernehmlassungsverfahren (auch von Ihrer Konferenz) geäußerten Anregungen und Bedenken Rechnung.

Es ergibt sich, dass die Gleichstellung von Ehemann und Ehefrau in Bezug auf den Familiennamen mehr Erklärungsmöglichkeiten der Beteiligten betreffend den Namen während der Ehe beziehungsweise den Namen der Kinder erfordert. Damit nimmt die Beratungsfunktion der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten noch an Bedeutung zu. (Es wächst damit aber nicht nur die Arbeitslast, sondern auch das Ansehen, wenn die Aufgabe fachlich und menschlich kompetent erfüllt wird!)

Ein wichtiges Anliegen weiter Kreise des Zivilstandsdienstes würde mit der Verwirklichung der im Entwurf vorliegenden Regelung verwirklicht: es sollen *keine Doppelnamen* durch Heirat (neu) gebildet werden können. Überdies wird das Vorhaben fallen gelassen, für den *Namen des Kindes* auch den Fall der Uneinigkeit der nicht den gleichen Familiennamen führenden Eltern gesetzlich zu regeln. Die *Vormundschaftsbehörde* wird nicht ausdrücklich für

zuständig erklärt, wird aber vermutlich zur Wahrung der Kindesinteressen praktisch doch immer dann zum Zuge kommen, wenn die Eltern uneinig bleiben.

Die Anregung, anlässlich der Neuordnung des Familiennamens auch den *familienrechtlichen Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts* im Sinne der Gleichberechtigung anders zu regeln, wird aufgegriffen. Die Eheschliessung soll internschweizerisch keinen Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts mehr bewirken. Wie im internationalen Verhältnis (seit einigen Jahren) würde damit die Stellung der Ehefrau jener des Mannes angeglichen. Das Kind soll das Bürgerrecht des Elternteils erhalten, dessen Familiennamen es führt. Die Rechtskommission des Nationalrats entschied, zur vorgeschlagenen Regelung des Bürgerrechts kein weiteres Vernehmlassungsverfahren mehr durchzuführen.

Es ist ziemlich schwierig, heute bereits einen Zeitplan für die Weiterbehandlung und das allfällige Inkrafttreten des auf Grund der parlamentarischen Initiative Sandoz ausgearbeiteten Entwurfs zu ermitteln. Ich weise hier lediglich darauf hin, dass diese Vorlage weder zeitlich noch abstimmungsmässig mit der Änderung des Zivilgesetzbuches betreffend Beurkundung des Personenstandes, Eheschliessung und Ehescheidung gekoppelt ist. Es ist nicht auszuschliessen, dass die beiden Änderungen gestaffelt in Kraft treten oder dass die eine oder andere in der vorgesehenen Fassung allenfalls nicht Gesetzeskraft erlangt.

4.2 Änderung vom 26. Juni 1998 (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung u.a.)

✧ *Ergebnisse des parlamentarischen Verfahrens*

Nachdem sich die eidgenössischen Räte verhältnismässig lang mit dieser Revision des ZGB befasst hatten (Botschaft und Gesetzesentwurf des Bundesrats tragen das Datum des 15. November 1995), erfolgte die Bereinigung der letzten Differenzen zwischen den beiden Kammern überraschend schnell. In dem den Zivilstandsdienst ganz besonders betreffenden Teil war bloss noch die Frage des gesetzlichen Vorranges der staatlichen vor einer allfälligen kirchlichen Trauung kontrovers. Diese Differenz wurde im

Sinne des Nationalrats zugunsten der Beibehaltung des klaren Primats der zivilen Ehe entschieden³. Die Schlussabstimmungen über die Vorlage fanden am 26. Juni 1998 statt.

In Ihrem Kreise darf ich wohl davon ausgehen, dass Sie den bundesrätlichen Entwurf im Wesentlichen kennen. Ich kann mich somit vorerst darauf beschränken, die sehr wenigen materiell vom Bundesratsentwurf *abweichenden Änderungen* darzustellen.

Das Parlament will es im Gegensatz zum Bundesrat den Kantonen freistellen, nicht bloss eine einzige, sondern allenfalls *mehrere Ebenen der kantonalen Aufsicht* über das Zivilstandswesen vorzusehen⁴. Die wenigen Kantone, welche noch eine untere Aufsichtsbehörde auf Bezirksebene kennen, werden somit *nicht* durch das Bundesgesetz zu einer Restrukturierung der Aufsicht gezwungen. Wie es sich mit andern Motiven für einer Reorganisation - wie etwa grössere fachlichen Routine oder Effizienzsteigerung - verhält, mag hier offen bleiben.

Bei der *Haftungsregelung* wird ausdrücklich auch die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes auf die vom *Bund angestellten Personen* erwähnt⁵.

Das zentrale Anliegen der Revision ist die "*Sicherstellung eines fachlich zuverlässigen Vollzugs*". Das Parlament unterstützt prinzipiell dieses Anliegen, setzt aber in der von ihm verabschiedeten Fassung die Gewichte etwas anders. Nach dem Entwurf hatte der Bundesrat Grundsätze über die Wählbarkeit oder Ernennung der Zivilstandsbeamtinnen und -beamten, namentlich die Mindestanforderungen an ihre Ausbildung, sowie über die Grösse der Zivilstandskreise festzusetzen⁶. Nach der Fassung des Parlaments "kann der Bundesrat Mindestanforderungen an die Aus- und Weiterbildung der im Zivilstandswesen tätigen Personen sowie an den Beschäftigungsgrad der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten erlassen"⁷. Ferner wird ausdrücklich festgehalten, dass die Kantone die Zivilstandskreise festlegen⁸ (was auch nach dem bundesrätlichen Entwurf keine Bundeszuständigkeit

³ Art. 97 Abs. 3 ZGB in der Fassung vom 26. 6. 1998

⁴ Art. 45 Abs. 1 ZGB in der Fassung vom 26. 6. 1998

⁵ Art. 46 Abs. 3 ZGB in der Fassung vom 26. 6. 1998

⁶ Art. 49 Abs. 1 Entwurf ZGB

⁷ Art. 48 Abs. 3 ZGB in der Fassung vom 26. 6. 1998

⁸ Art. 49 Abs. 1 ZGB in der Fassung vom 26. 6. 1998

war). Die Ausrichtung der Revision auf eine *zuverlässige Registerführung und eine routinierte*, im guten Sinn des Wortes "professionelle" (das heisst, krasser ausgedrückt, nicht stümperhafte) *Verrichtung der übrigen zivilstandsamtlichen Tätigkeiten* blieb indessen auch im Parlament unbestritten.

In diesen Zusammenhang gehört wohl auch die Klarstellung, dass die Festlegung der *Gebühren* - im Gegensatz zur geltenden Regelung, aber wie bereits im Entwurf vorgesehen - *neu* dem *Bundesrat* obliegt⁹.

Im Abschnitt über die Vorbereitung der Eheschliessung und Trauung weicht die vom Parlament beschlossene Fassung bloss in einem Punkt vom bundesrätlichen Entwurf ab. Die religiöse Eheschliessung darf zwar weiterhin nicht vor der Ziviltrauung durchgeführt werden, doch verzichtet das Zivilgesetzbuch darauf, im Hinblick auf eine allfällige Übertretung dieses Gebots eine Strafe anzudrohen. Die Bestrafung von Personen, welche die Regel wiederholt verletzen, bleibt allerdings weiterhin möglich; sie sind unter Hinweis auf die Straffolgen des Ungehorsams gegenüber einer amtlichen Verfügung¹⁰ ausdrücklich zur Unterlassung anzuhalten und gegebenenfalls den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen.

✧ *Referendum und Zeitplan*

Mit dem Erlass der Gesetzesänderung ist die neue Regelung im Zivilstandswesen noch nicht ohne weiteres vollziehbar. Vor dem allfälligen Inkrafttreten der geänderten Bestimmungen sind die erforderlichen rechtlichen Erlasse und nötigsten Weisungen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene bereitzustellen, kurz vor dem Inkrafttretensdatum auch das auf den Zivilstandsämtern tätige Personal mit den bevorstehenden Neuerungen vertraut zu machen.

Die Dauer der Vorbereitungsphase ist heute¹¹ indessen noch ungewiss. Die Referendumsfrist läuft bis am 15. Oktober 1998 und zwei Gruppen kündigten das Ergreifen des Referendums an (wobei offenbar in keinem Fall die für das Zivilstandswesen wichtigsten Bestimmungen im Vordergrund stehen). Ist eine Volksabstimmung

⁹ Art. 48 Abs. 3 ZGB in der Fassung vom 26. 6. 1998

¹⁰ Art. 292 StGB

¹¹ 1. September 1998

durchzuführen, entsteht notgedrungen grosse Unsicherheit über das Inkrafttreten. Scheitert die Vorlage in der Abstimmung, ist wohl noch auf Jahre hinaus mit keiner Erneuerung der seit 1912 (beziehungsweise materiell bereits grösstenteils seit 1876) in Kraft stehenden Regelung zu rechnen; stimmt das Volk zu, ist andererseits ein rasches, die Schwierigkeiten der Vollzugsvorbereitung kaum mehr berücksichtigendes Inkrafttreten absehbar. Kommt das Referendum nicht zu Stande, so ist der 1. Januar 2000 nach meinem Dafürhalten ein mögliches Inkrafttretensdatum. Das bedeutet, dass nach einer allfälligen Feststellung des Scheiterns der Referendumsbemühungen bloss 15 Monate für die Vollzugsvorbereitungen zur Verfügung stehen würden.

Wir sind uns bewusst, dass die kantonalen Aufsichtsbehörden grossen Wert darauf legen, möglichst frühzeitig Kenntnis von bevorstehenden Änderungen zu erhalten. Der mögliche Ablauf der Vorbereitungen im Hinblick auf das Inkrafttreten der ZGB-Änderungen ist jedoch knapp, sogar sehr gedrängt, wenn sich erst verhältnismässig spät das Nichtzustandekommen des Referendums herausstellen sollte. Wir sehen deshalb provisorisch vor, *lediglich konferenzielle Vernehmlassungen* mit Ihnen (am 22. April 1999) und mit den Vertretern der Verbände von Zivilstandsbeamtinnen und -beamten (am folgenden Tag) durchzuführen, um nicht beinahe ein halbes Jahr für eine schriftliche Vernehmlassungsverfahren mit zeitraubender Auswertung aufzuwenden. Die Kommission für Zivilstandsfragen hat denn auch schon vor der Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten - nicht aus Missachtung des Parlaments, sondern weil die Vorbereitungszeit allenfalls kurz werden könnte - mit der Beratung der Änderungen auf Verordnungsebene begonnen. So sollte es möglich sein, Ihnen voraussichtlich bereits im Laufe des Februars 1999 erste Grundlagen für die Stellungnahme zukommen zu lassen. Immer unter der Voraussetzung, dass keine Volksabstimmung ansteht, könnten die Instrukorenkurse im November 1999 hauptsächlich dem Transfer der Kenntnisse über die Änderungen in ZGB und Zivilstandsverordnung gewidmet sein.

✧ *Eidgenössische Zivilstandsverordnung*

Die Arbeiten zur Änderung der eidgenössischen Vorschriften auf Verordnungsebene sind im Gang, aber naturgemäss noch nicht weit fortgeschritten. In formeller Hinsicht lässt sich sagen, dass lediglich

eine *Teil*revision der Zivilstandsverordnung vorgesehen ist, weil in absehbarer Zeit weitere Revisionen durchgeführt werden müssen (vielleicht im Hinblick auf die Neugestaltung des Namensrechts und sicherlich im Zusammenhang mit dem Projekt INFOSTAR). Anpassungsbedarf besteht insbesondere in folgenden Bereichen:

- Vorbereitung der Eheschliessung (einschliesslich Formulare);
- gesamtschweizerische Harmonisierung der Gebühren;
- Aufstellen der Anforderungen an Aus- und Weiterbildung sowie an den Beschäftigungsgrad der Zivilstandsbeamten und Zivilstandsbeamtinnen.

Bloss *wünschbare* Änderungen, seien sie gesetzes- oder registertechnischer Art, müssen im Hinblick auf die beschränkt zur Verfügung stehende Zeit und auf die absehbaren späteren Revisionen im Allgemeinen zurückgestellt werden. Die Gebühren beziehungsweise die Gebührenfreiheit werden voraussichtlich nicht in der Zivilstandsverordnung selber, sondern in einem separaten Erlass geregelt. Es ist geplant, Ihnen die entsprechenden Entwürfe zusammen mit den Vorschlägen zur Revision der Zivilstandsverordnung so früh wie möglich vor der erwähnten Vernehmlassungstagung im April 1999 zu unterbreiten.

✧ *Handlungsbedarf der Kantone*

Zu Recht beschäftigen Sie sich mit der Frage, was Sie denn in Ihrem Kanton im Hinblick auf das Inkrafttreten der ZGB-Änderungen vorzukehren haben. Über die Massnahmen ausserhalb des Zivilstandswesens wurden die kantonalen Justizdirektionen bereits durch ein Kreisschreiben des Bundesamts für Justiz vom 20. Juli 1998 orientiert.

Im Zivilstandswesen selber sollten die zuständigen Instanzen prüfen, welche kantonalen Erlasse im Hinblick auf die mittelfristige "Professionalisierung" der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten (Festsetzung von Mindestanforderungen an den Beschäftigungsgrad sowie an Aus- und Weiterbildung) geändert werden müssen. In diesem verhältnismässig frühen Stadium der

Verordnungsrevision sind mir dazu bloss wenige präzisierende Angaben möglich.

In den parlamentarischen Beratungen wurde eine Tätigkeit im Zivilstandswesen von mindestens 40% als ein die erforderliche Routine gewährleistender Beschäftigungsgrad genannt.

Nach unsern Vorstellungen kann der vorgeschriebene minimale Beschäftigungsgrad der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten auf zwei Wegen erreicht werden. Entweder wird jeweils ein einziger Zivilstandskreis gebildet, der ein entsprechendes Geschäftsvolumen aufweist, oder ein Zivilstandsbeamter bzw. eine Zivilstandsbeamtin betreut in Personalunion mehrere kleinere Zivilstandskreise, die aber insgesamt einen Beschäftigungsgrad von über 40% ergeben.

Für die Anpassungen in diesem Bereich wird eine Übergangsfrist von mehreren Jahren eingeräumt, so dass die laufenden Amtsdauern respektiert werden können.

Es ist nicht nur zulässig, sondern im Hinblick auf eine stetigen und wirkungsvollen Einsatz der (wohl überall beschränkten) Mittel erwünscht, dass Kantone sich zusammenschliessen und eventuell eine professionelle Trägerschaft (Berufsschulen) suchen, um Aus- und Weiterbildungskurse für das auf Zivilstandsämtern tätige Personal zu organisieren.

Die Informatisierung dispensiert Kantone und Gemeinden meines Erachtens *nicht* davon, zielgerichtete Überlegungen zur Reorganisation des Zivilstandswesens anzustellen. Falls INFOSTAR Realität wird, ist es *keine Krücke*, um überholten Strukturen den Marsch in die Zukunft zu ermöglichen, sondern ein modernes und effizientes Arbeitsgerät für fachkundige, routinierte Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamte.

5. INFOSTAR

5.1 Ergebnis der Vernehmlassung

Nach der Jahresversammlung in Winterthur haben die Kantone der Idee einer gesamtschweizerischen, "zentralen" Zivilstandsdatenbank und der Ausarbeitung eines entsprechenden Konzepts durch den Bund in seltener (und von mir kaum erhoffter) Einmütigkeit zugestimmt: 25 Kantone stimmten zu, von einem ging keine Antwort ein. Eine befürwortende Stellungnahme gab auch der Schweizerische Verband der Zivilstandsbeamten (auf Grund der Umfrage bei den Kantonalverbänden) ab, und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren verabschiedete im November 1997 eine das Projekt INFOSTAR befürwortende Resolution. Einem so klaren Signal konnten sich die zuständigen Stellen im Bund nicht verschliessen: das Projekt INFOSTAR erhielt im März 1998 grünes Licht (oder wurde in der Sprache der Informatiker "initialisiert").

Eine gewisse Skepsis äusserten mehrere Vernehmlasser in Bezug auf die *Finanzierung der Betriebskosten*, und einzelne mochten die entsprechenden Vernehmlassungsfragen nicht beantworten, weil sie die vorgelegten Angaben als unzureichend empfanden. Diese Zurückhaltung ist begreiflich, beruht aber wohl auf einem Missverständnis. Bei dem anlässlich der Jahresversammlung in Winterthur abgegebenen Fragebogen ging es keineswegs darum, die Vernehmlasser bereits auf einen Finanzierungsmodus zu verpflichten, sondern es sollte für diesen Bereich lediglich ein Bild der herrschenden Vorstellungen gewonnen und Ideen gesammelt werden. Erst bei der Konzeptausarbeitung sollen die Finanzierungsmöglichkeiten konkretisiert werden, wobei sich hinderlich auswirkt, dass bisher anscheinend nur in sehr wenigen Kantonen die Vollkosten des Zivilstandswesens ermittelt wurden. Mehrere Kriterien für einen Schlüssel zur Verteilung der Betriebskosten fallen in Betracht¹²; es dürfte am ehesten eine Kombination verschiedener Kriterien mit allenfalls unterschiedlicher Gewichtung realisiert werden.

5.2 Gegenwärtiger Stand

Guter Wille und etwas Geld allein genügen leider nicht, um die Entwicklung eines Projekts voranzutreiben; es braucht auch einige geeignete Leute. Wegen eines Personalwechsels kam das Projekt für mehrere Monate zum Stillstand und weist nun einen Rückstand

¹² z.B. Zahl der Systemanschlüsse, der Abfragen, der Einwohner, der Bürger und Finanzkraft des Kantons

gegenüber dem ursprünglichen Plan auf, der allerdings - wenn Alles gut läuft - wieder teilweise ausgeglichen werden kann. In der gegenwärtigen Projektphase beanspruchen INFOSTAR-Aufgaben auf Informatikseite rund 1,8 Personen und auf Benutzerseite etwa 0,8 Personen (die Beratungstätigkeit der KZF-Mitglieder nicht eingerechnet). Die Phase Voranalyse wird voraussichtlich Ende Oktober abgeschlossen. Kontakte zu möglichen amtlichen "Kunden" des Systems und zu aktuellen Anbietern von Informatiklösungen im Zivilstandswesen fanden zum Teil bereits statt oder sind noch geplant. Solche Kontakte werden in den späteren Phasen vermehrt und vertieft stattfinden.

Im Bereich *Recht* hat eine kleine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe eine mögliche Gesetzesgrundlage für das System INFOSTAR entworfen. Solange das Projekte nicht *klarere Konturen* gewonnen hat und in der Konzeptphase zu speichernde Personendaten, Zugriffsberechtigungen der Zivilstandsbehörden sowie mögliche Schnittstellen zu des System-"Kunden" definiert worden sind, ist es indessen wenig zweckmässig, bereits ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren einzuleiten

5.3 Weitere Projektphasen

Wie geht es in nächster Zeit weiter? Nach Abschluss der Informatik-Voranalyse werden - wenn möglich mit verstärktem Personaleinsatz - die Teilkonzepte *Informatik, Organisation und Finanzierung* sowie *Rückerofassung* ausgearbeitet. Seit geraumer steht bereits der Termin für die Tagung fest, an der den Vertretern der Kantone (möglichst aus der Politik sowie den Fachbereichen Finanzen und Zivilstandswesen) die wesentlichsten Ergebnisse der Konzeptarbeit vorgestellt werden sollen. Der Vorstand Ihrer Konferenz hat als Datum dieser besonderen Tagung den **17. und 18. Juni 1999** bestimmt. Es ist vorgesehen, dass die Kantone bis gegen Ende 1999 zum Konzept Stellung nehmen und gegebenenfalls ihre *verbindliche Zustimmung* zur Weiterführung des Projekts erteilen. Merken Sie bitte jetzt schon provisorisch die erforderlichen kantonsinternen Konsultationsverfahren für das dritte und eventuell den Beginn des vierten Quartals des Jahres 1999 vor!

Die Phase der *Realisierung* des Projekts wird erst gestartet, wenn die Kantone dem vorgelegten Konzept klar zustimmen. Es ist

geplant dass die diese Projektphase rund zwölf Monate beansprucht, sich also über das ganze Jahr 2000 erstreckt. Die *Inbetriebnahme* des Systems könnte nach Plan ab 2001 erfolgen. Selbstverständlich wird die Betriebsaufnahme des informatisierten Standesregisters nicht überall in der Schweiz gleichzeitig erfolgen können. Die Ämter werden sukzessive, über eine gewisse Zeit verteilt, angeschlossen, nachdem in mehreren Kantonen, die dazu bereit und geeignet sind, Pilotläufe stattgefunden haben.

5.4 Leitlinien des Projektes

Wenn Sie erwarten, dass ich Ihnen nun genaue Spezifikationen über die auf den Zivilstandsämtern unter INFOSTAR einzusetzenden Geräte bekannt gebe, muss ich Sie bitter enttäuschen. Dies liegt nicht an meiner - durchaus zu bejahenden - Unkenntnis mancher Informatikbelange. Auch die mit der Systementwicklung betrauten Informatiker könnten Ihnen zur Zeit keine entsprechenden Auskünfte erteilen. Da das System, wie erwähnt, erst ab 2001 den Betrieb aufnehmen soll, die Informatik sich jedoch unablässig und rasch verändert, könnten auch die Leute des Rechenzentrums EJPD nicht die volle Verantwortung für heute von Kantonen zu treffende Beschaffungsentscheide übernehmen. Das besagt indessen *nicht*, dass ab sofort keine Informatiksysteme für Zivilstandsämter mehr beschafft werden sollte; bloss darf niemand erwarten, dass ein vor manchen Jahren gekaufter Computer ohne weiteres noch für INFOSTAR verwendet werden können.

Gegenwärtig können somit noch kaum Details über die Ausgestaltung von INFOSTAR bekannt gegeben werden. Ich möchte Ihnen aber einige *Grundsätze* kurz erläutern, die bei der Ausarbeitung des Systems nach unserem Dafürhalten wegleitend sein sollen.

✧ *Beschränkung auf das Machbare*

Die aktuelle Informatik und Telematik eröffnet ungeahnte, ja phantastische Möglichkeiten der Datenverarbeitung und -übermittlung. Wir wollen indes *nicht alles* realisieren, was in naher Zukunft technisch bereits machbar wäre, sondern uns darauf beschränken, das Zivilstandswesen mit einem effizienten und

modernen, zur Zukunft hin offenen, mit angemessenen Mitteln realisierbaren Arbeitsinstrument zu versehen.

✧ *Unverminderte Beweiskraft*

Es braucht wohl nicht besonders betont zu werden, dass die Zivilstandsregistereintragungen, die von Gesetzes wegen erhöhte Beweiskraft geniessen, durch die Informatisierung nichts von ihrer heutigen Zuverlässigkeit einbüssen sollen. Ich behaupte, dass das Zivilstandswesen mit der strengen Systematisierung und dem Verzicht auf bisher oft rein pragmatische Eintragungsregeln, welchen INFOSTAR erfordern wird, im Vergleich zum heutigen Zustand sogar an Zuverlässigkeit gewinnt - vor allem, wenn auf den Zivilstandsämtern ausnahmslos gut ausgebildete und routinierte Personen die Verantwortung tragen.

✧ *Optimierung kantonaler Gestaltungsmöglichkeiten*

Das System INFOSTAR soll meines Erachtens *so zentral wie nötig* sein, soweit es die unerlässlich gemeinsamen Anlagen der Datenbank und der Übermittlung betrifft. Andererseits soll das System aber *so föderalistisch wie möglich* bezüglich der Arbeitsplätze und ihrer Wartung sowie achtenswerter lokaler Besonderheiten sein. Moderne, zukunftsgerichtete Informatiklösungen bieten in dieser Beziehung anscheinend bedeutend höhere Flexibilität, als noch vor kurzem denkbar war.

✧ *Begünstigung einer raschen Datenerfassung*

Es liegt auf der Hand, dass INFOSTAR einen um so grösseren Nutzen abwirft, je mehr Personen bereits in der zentralen Datenbank verzeichnet sind. Wiederholt haben uns Kantone und Zivilstandsämter verständigt, dass sie möglichst frühzeitig - allenfalls unter Einsatz bereits heute eingesetzter Informatikmittel - mit der Erfassung von Daten beginnen und sich auch für einen Pilotbetrieb zur Verfügung stellen wollen. Wir begrüessen diesen Eifer, sind aber zur Zeit noch nicht in der Lage, dem Wunsch nach Datenerfassung zu entsprechen. So früh, wie es der Stand der Projektarbeit erlaubt, wird das Projektteam allen gegenwärtigen Anbietern von Informatiklösungen des Zivilstandswesens, die dafür Interesse bekunden, Angaben über die gegebenenfalls für INFOSTAR zu

erfassenden Daten mitteilen. Die Erarbeitung eines eigentlichen Rückerfassungskonzepts kann jedoch nicht vor den ersten Monaten des nächsten Jahres aufgenommen werden.

Verschiedentlich wurde auch schon Beunruhigung darüber geäußert, dass die Zivilstandsämter, welche die Rückerfassung von Personendaten intensiv und frühzeitig betrieben, benachteiligt sein würden gegenüber jenen, die die Rückerfassung spät und zögerlich durchführen würden. Wenn INFOSTAR eingeführt werden soll, hat der Bund jedoch ein Interesse, dass das System attraktiv ist und rasch nutzbringend wird. Es liegt uns daran, Befürchtungen über mögliche Benachteiligungen eifrig rückerfassender Benutzer nicht aufkommen zu lassen. Wir werden deshalb bei der Aufteilung der Betriebskosten einen Modus anstreben, der die "Nützlingle" des Systems belohnt, die Nachlässigen und Faulen belastet.

5.5 Verhältnis zur ZGB-Revision vom Juni 1998

Die Tatsache, dass ausser dem Projekt INFOSTAR beinahe gleichzeitig auch die ZGB-Revision betreffend die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschliessung vom 26. Juni 1998 voraussichtlich erhebliche Veränderungen für das Zivilstandswesen mit sich bringen wird, führte in weiten Kreisen zu einer gewissen Unsicherheit über das Verhältnis dieser beiden Änderungsbebereiche zu einander.

Die Idee einer vollständigen Informatisierung der Familienregisterführung wurde von Ihrer Konferenz im gleichen Jahr lanciert, in dem der Bundesrat Botschaft und Entwurf zur ZGB-Revision dem Parlament zuleitete. Die zeitliche Nähe ist jedoch anscheinend nicht gewollt, sondern zufällig. Da die beiden Vorhaben nicht ursächlich verknüpft sind, könnte INFOSTAR auch verwirklicht werden, wenn die ZGB-Revision vom 26. 6. 1998 in einer allfälligen Volksabstimmung scheitern sollte, andererseits könnte auf das INFOSTAR-Vorhaben noch verzichtet werden, wenn die erwähnte ZGB-Änderung Gesetzeskraft erlangt.



Mit dem Hinweis auf die formelle Unabhängigkeit der beiden Vorhaben von einander soll jedoch nicht ihre Bedeutung für das

zukünftige Zivilstandswesen der Schweiz relativiert werden. Sowohl die Änderungen des Zivilgesetzbuches im Bereich der Personenstandsbeurkundung und der Eheschliessung als auch das Informatisierungsprojekt INFOSTAR sind für das zukünftige Zivilstandswesen der Schweiz wichtig und verdienen Unterstützung. Die ZGB-Revision bringt in unserem Bereich nicht bloss eine Aktualisierung und klarere Regelung, sondern schafft die Rechtsgrundlagen, um die Zuverlässigkeit des Zivilstandswesens personell und organisatorisch auch in Zukunft zu gewährleisten. Es leuchtet ein, dass gut ausgebildete Berufsleute sich nicht mit überholten, wenig effizienten Werkzeugen begnügen wollen. Das System INFOSTAR soll ihnen deshalb als wirkungsvolles Instrument bei der Ausübung ihrer Aufgaben gute Dienste leisten. Die ZGB-Revision und das Projekt INFOSTAR stellen sozusagen die Kehrseiten der gleichen Medaille dar, nämlich eines funktionstüchtigen, zuverlässigen und effizienten schweizerischen Zivilstandswesens.

Entsprechend der geltenden Kompetenzverteilung stellt der Bund im *fachlichen Bereich* gewisse Mindestanforderungen zur Gewährleistung genügender Ausbildung und Routine des Personals der Zivilstandsämter auf. Die Kantone haben sie von Bundesrechts wegen zu erfüllen, besitzen aber beim *Weg* dazu gewisse Freiheiten. Das Ziel der ZGB-Revision, fachliche Zuverlässigkeit der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten zu erhalten (oder z. T. zu *erreichen*) erübrigt sich mit INFOSTAR nicht, namentlich weil ein bedeutender, künftig noch wachsender *Beschäftigungsanteil auf Tätigkeiten ausserhalb des informatikunterstützten Bereichs* der Registerführung und Dokumentenausstellung entfällt.

Das Projekt INFOSTAR ermöglicht andererseits den Kantonen im *organisatorischen Bereich* eine *Effizienzsteigerung* in einem teilweise von ihnen bestimmten Ausmass. Nach der allfälligen Billigung des Gesamtkonzepts durch die Kantone wird das Mitwirken für alle obligatorisch, voraussichtlich kann aber jeder Kanton für sich selber entscheiden, ob er nur eine minimale Strukturbereinigung durchführt - wie sie sich aus den Mindestanforderungen nach ZGB ergibt - oder ob er die vom System INFOSTAR gebotenen Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung voll ausschöpft. Zu den wichtigen finanziellen Gesichtspunkten werden sich vermutlich andere Entscheidungskriterien wie die Bürgerfreundlichkeit gesellen.

Nebenbei: Bürgerfreundlichkeit darf nicht mit geringer Wegdistanz gleichgesetzt werden; Fachkompetenz bei der Beratung und zeitlich gleichmässige Erreichbarkeit gehören ebenfalls zur vielbeschworenen Bürgernähe.

6. Ausbildungskurse und Instruktionsmittel

Bemerkungen über die Handbücher für das Zivilstandswesen bringen uns wieder etwas näher zum Gegenwartsgeschehen. Den Benützern wurden Ende 1997 für das Handbuch "Gesetzgebung" und auf Mitte des laufenden Jahres für die Beispielsammlung, Bände A und B, Aktualisierungslieferungen zugestellt. Einzelne Zivilstandsämter liessen uns wissen, dass sie eine umfassendere Überarbeitung, sogar noch einen Ausbau der gegenwärtigen Beispielsammlung gewünscht hätten. Die Aufmerksamkeit, die den Musterbeispielen zugewendet wird, freut uns natürlich sehr und ist sicherlich ein Zeichen für pflichtbewusste und sorgfältige Arbeitsweise.

Die in uns gesetzten Erwartung nach sehr detaillierten Instruktionen werden wir jedoch in Zukunft bloss noch teilweise erfüllen können. Treten nämlich die Änderungen des Zivilgesetzbuches und der Zivilstandsverordnung bereits auf Anfang des Jahres 2000 in Kraft, reicht die Zeit gar nicht mehr aus, umfangreiche Musterbeispiel-Lieferungen (in drei Landessprachen) auszuarbeiten, drucken zu lassen und noch vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts an die Zivilstandsämter zu verteilen. Mehr als wenige *grundlegende Weisungen*, über die an schweizerischen Instrukorenkursen im November 1999 orientiert würde und die im Dezember 1999 in kantonalen beziehungsweise regionalen Kursen an das Personal der Zivilstandsämter weiter vermittelt werden könnten, darf realistischerweise nicht erwartet werden. Wir machen uns auch Gedanken darüber, ob allenfalls durch den Einsatz von Informatikmitteln zeitaufwendige Druckvorgänge vermieden oder in die Periode *nach* dem Inkrafttreten des neuen Rechts verschoben werden könnten.

Die andern Regelungen auf Weisungsstufe, die Kreisschreiben, müssen ähnlich wie die Beispiele angesichts der Vielfalt der zu erfüllenden Aufgaben der Arbeitskapazität im EAZW angepasst werden. Die zweite Lieferung der Kreisschreibensammlung wird auf

eine teilweise Aktualisierung beschränkt. Beispielsweise das viel begehrte Kreisschreiben betreffend die Anforderungen an die im Zivilstandswesen eingesetzten Informatiksysteme wird bis auf weiteres zurückgestellt. Immerhin stehen den kantonalen Aufsichtsbehörden in den früheren Weisungen ausreichende Angaben für die Behandlung von Informatikgesuchen zur Verfügung und, soweit sich in Einzelfällen ein Bedarf zeigt, steht das EAZW für Auskünfte zur Verfügung.



7. Dank

Der Dank steht jeweils fast immer am Schluss meiner Jahresberichte, nicht etwa weil er besonders unwichtig ist, sondern weil er ein Jahr guter Zusammenarbeit krönt und zu künftigem einträchtiger Zusammenarbeit ermutigen soll.

Mein Dank gilt sicherlich Ihrer Konferenz und ganz besonders deren Vorstandsmitgliedern. Sie sind bereit, alljährlich das Podium zur Verfügung zu stellen, von dem aus der Vertreter des Bundes seine Anliegen bekannt geben und für ein mannigfaltiges Zusammenwirken von kantonalen und eidgenössischen Dienststellen gute Stimmung machen darf. Das Projekt INFOSTAR, in dem sich der Wunsch der Kantone nach Effizienz des Vollzugs und der Wille des Bundes nach zuverlässiger Rechtsanwendung vereinen, ist bloss *ein* Beispiel - wenn auch ein sehr wichtiges und prominentes - für den kooperativen Federalismus im Zivilstandswesen.

Zu danken habe ich aber auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aller kantonalen Aufsichtsbehörden. Sie haben eine weitere "Straffung" der Dienstleistungen des EAZW (damit ist der negative Begriff "Abbau" glücklich vermieden!) ohne zu murren hingenommen. Mit Ihrer positiven Haltung gegenüber den im ersten Quartal 1998 eingeführten Neuerungen bei der Dokumentenübermittlung vom Ausland in die Schweiz haben Sie eine bemerkenswerte Einsicht in die kaum beneidenswerte Lage der eidgenössischen Zivilstandsbehörde bewiesen. Die umfangreichere Rechtsetzungsvorbereitung und die Inangriffnahme neuer Aufgaben (INFOSTAR) erforderte Neubewertungen und Umschichtungen bei

den herkömmlichen Tätigkeiten des EAZW; dafür haben die kantonalen Dienststellen ein bemerkenswertes Verständnis bewiesen. Wir sind ihnen zu Dank verpflichtet!

Abschliessend danke ich für Ihre Aufmerksamkeit und das meinen Ausführungen entgegengebrachte Interesse.

