

KONFERENZ DER KANTONALEN AUFSICHTSBEHÖRDEN IM ZIVILSTANDSDIENST
CONFÉRENCE DES AUTORITÉS CANTONALES DE SURVEILLANCE DE L'ÉTAT CIVIL
CONFERENZA DELLE AUTORITÀ CANTONALI DI VIGILANZA SULLO STATO CIVILE

ADRESSE DER GESCHÄFTSSTELLE
Rathausgasse 84
3000 Bern 7
Tel. 079 785 88 45
E-Mail: walter.grossenbacher@conwin.ch

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 25. Oktober 2012

Schweizerisches Zivilgesetzbuch ZGB (Änderung betreffend Beurkundung des Personenstandes)

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Einreichung einer Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens. Mit dieser Eingabe ist die Vernehmlassungsfrist vom 21. Dezember 2012 eingehalten.

Die Kantone haben in den letzten Jahren aufgrund der heutigen ZGB-Bestimmungen das Informatisierte Standesregister (Infostar) aufgebaut und laufend weiterentwickelt. Das System wird den Anforderungen bezüglich der rechtmässigen Beurkundung des Personenstandes und der hohen Anwenderorientierung in den Kantonen vollumfänglich gerecht. Diese gute Ausgangslage wurde primär durch grosse Investitionen der Kantone geschaffen. Direkte Investitionen von über 10 Millionen Franken und jährliche Betriebskosten von 1,25 Millionen Franken in das System sowie indirekte Investitionen in Personalressourcen zur Rückerfassung der Bevölkerung von rund 50 bis 60 Millionen Franken wurden eingesetzt. Durch die Vollzugsaufgabe im Zivilstandsdienst werden die Kantone weiterhin die Masterdaten für alle nachgelagerten Personenregister gewährleisten.

Die Regierungskonferenz der Kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (KAZ) vertritt die Interessen der kantonalen Zivilstandsbehörden, da alle für das Zivilstandswesen zuständigen Regierungsmitglieder in dieser Konferenz vereint sind. Die Generalversammlung der Konferenz hat sich aufgrund der gemischten Zuständigkeiten am 13. November 2009 entschieden, Infostar unter Einhaltung von fünf Bedingungen in die vollumfängliche Zuständigkeit des Bundes zu übertragen. Entsprechend beurteilen wir die in die Vernehmlassung geschickte ZGB-Revision entlang dieser Bedingungen und machen weitere Feststellungen.

Wir halten fest, dass der Vernehmlassungsbericht des Bundesamtes für Justiz unter Titel Übersicht (Seite 2) und Ziffer 1.2.2., Zweiter Abschnitt unvollständig ist. Der Wille zur Übergabe von Infostar an den Bund ist an die vollumfängliche Erfüllung von fünf Bedingungen geknüpft, welche für den rechtmässigen und wirtschaftlichen Vollzug des Zivilstandswesens in den Kantonen von sehr grosser Bedeutung sind.

Bedingungen

Bedingung 1: Mitbestimmungsrechte der Kantone (betrifft Artikel 45a Abs. 4 und 5 ZGB)

Im Rahmen der Vorgespräche mit dem Bundesamt für Justiz und der Ämterkonsultation wurde seitens der Konferenz mehrmals mündlich und schriftlich darauf hingewiesen, dass die Kantone mit Beschluss vom 13. November 2009 Mitbestimmungsrechte fordern. Eine Mitwirkung, resp. der einfache Einbezug der Kantone in die Weiter- und Neuentwicklung des Systems reicht nicht aus.

In der Entwurfsversion von Art. 45a Abs. 4 ZGB wird nun lediglich der allgemeine Einbezug der Kantone in die Weiter- und Neuentwicklungen des Systems festgehalten. Diese Form der Mitwirkung ist zu vage und lässt die Form völlig offen. Bereits eine administrative Vornehmlassung würde die vorgeschlagene Norm erfüllen, was für die Kantone ungenügend ist. Die Mitsprache der Kantone muss gesetzlich institutionalisiert sein, da diese auch künftig mitfinanzieren und zudem die Arbeitskräfte zum Betreiben der Register und damit zum rechtmässigen kantonalen Vollzug des Zivilstandswesens zur Verfügung stellen. Die Praktikabilität von Infostar, welche langfristig bürgerfreundliche und wirtschaftliche Arbeitsprozesse gewährleisten muss, kann nur durch Einbezug von Kantonsvertretern gewahrt werden. Diese sind mit entsprechenden Rechten auszustatten. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das im Bericht erwähnte Gremium nicht im Gesetz verankert wird.

Bedingung 1 ist nicht erfüllt. Die Kantone fordern die Mitbestimmungsrechte in Form eines paritätisch aus Vertretern von Bund und Kantonen zusammengesetzten Organes. Die Nennung einer Infostarkommission im Bericht ist auf Dauer nicht verbindlich und als Rechtsgrundlage nicht geeignet.

Antrag zum Gesetzestext:

Art. 45a

Abs. 4 (neu Abs. 3) ist wie folgt neu zu formulieren:

Bund und Kantone einigen sich gemeinsam in einem paritätisch zusammengesetzten Organ über die Weiterentwicklung des elektronischen Personenstandsregisters.

Abs. 5 (neu Abs. 4)

Ziffer 1 ist wie folgt neu zu formulieren:

1. die Einzelheiten des paritätisch zusammengesetzten Organs von Bund und Kantonen für die Weiterentwicklung des elektronischen Personenstandsregisters;

Bedingung 2: Einhaltung bisherige Kostenhöhe (betrifft Art. 45a Abs. 2 und Schlusstitel Art. 6a ZGB)

Die Kantone haben anlässlich der Generalversammlung vom 13. November 2009 festgehalten, dass die bisherigen Kosten nicht überschritten werden sollen. Bei den Kosten handelt es sich um die Betriebskosten, welche im Rahmen einer Bundeslösung Infostar in gleicher Höhe ausgerichtet werden sollen, wie sie in den letzten Jahren auf Basis einer Betriebsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen (vertreten durch die Konferenz) geflossen sind. Die KAZ hat bei der Beschlussfassung der Bedingung sowie in den bisherigen Gesprächen und Korrespondenzen mehrmals festgehalten, dass der Ausgangspunkt der bisherigen Kosten die Betriebskosten von 1,25 Millionen Franken (exkl. Teuerung) sind. Die Vorlage sieht nun vor, dass sich die Kantone jährlich pauschal mit 3 Millionen Franken beteiligen sollen.

Die im Bericht zu Schlusstitel Art. 6a ZGB erwähnten, zusätzlichen jährlichen Kosten für Aufwendungen im Zusammenhang mit der Einführung der Neuen Sozialversicherungsnummer (NNSS) im Zivilstandsregister über 0,1 Millionen Franken und die eingerechneten

durchschnittlichen Weiterentwicklungskosten (Projekte) im Umfang von 1 bis 1,5 Millionen Franken sind den durch die Kantone zu tragenden Kosten nicht anzurechnen.

Die Bundeslösung Infostar fand bei den Kantonen insbesondere Akzeptanz, da damit ausschliesslich die Betriebskosten getragen werden sollen. Auch die Kantone gehen davon aus, dass in den nächsten Jahren Investitionen zur Erneuerung des Systems anstehen könnten und fordern, bei der Übergabe von Infostar an den Bund, dass von diesem ausgelöste Kosten für Neu- und Weiterentwicklungen vollständig selber getragen werden. Hingegen anerkennen die Kantone die vollumfängliche Finanzierungspflicht bei Projekten, welche ausschliesslich auf Bedürfnissen des Zivilstandswesens der Kantone gründen. Diese sind jedoch in spezifischen Projekten, mit Einbezug der Kantone zu planen, zu finanzieren und abzuwickeln.

Bezüglich NNSS hat die KAZ verschiedentlich darauf hingewiesen, dass für diese Kostenüberwälzung eine Rechtsgrundlage fehlt. Mit dem geplanten Zugriff der Stellen der Alters- und Hinterlassenenversicherung dürften sich diese Aufwendungen erübrigen und damit auch die Aufrechnung der damit verbundenen Kosten über 0,1 Millionen Franken.

Festzuhalten ist, dass die Kantone auch in Zukunft einen grossen Teil der Kosten tragen, indem sie das Personal und die Infrastruktur finanzieren, welche den Beurkundungsbetrieb mit Datenerfassung und letztlich abrufbereiten Daten für Kreise ausserhalb des Zivilstandswesens zur Verfügung stellen.

Bedingung 2 ist nicht erfüllt. Die Kantone sind bereit, sich mit einem Betriebskostenanteil am elektronischen Personenstandsregister von 1,25 Millionen Franken, zuzüglich Teuerung, zu beteiligen. Alle übrigen Kostenbeteiligungen werden abgelehnt.

Antrag zum Gesetzestext:

Art. 45a

Abs. 2 ist wie folgt neu zu formulieren:

Die Kantone beteiligen sich an den Kosten für den Betrieb des elektronischen Personenstandsregisters. Die Kosten für Weiter- und Neuentwicklungen trägt der Bund.

Schlusstitel Art. 6a

Abs. 1 ist wie folgt anzupassen:.....***jährlich pauschal 1,25 Millionen Franken für die Betriebskosten des elektronischen Personenstandsregisters nach Artikel 45a Absatz 2. Dieser Betrag wird nach.....***

Abs. 2 bezüglich der Kostentragung für Neuentwicklungen des Systems ist ersatzlos zu streichen.

Bedingung 3: Kostentransparenz (betrifft Art. 39 Abs. 1, Art. 45a Abs. 1 und 3, Schlusstitel Art. 6a)

Die Bedingung verlangt, dass jederzeit nachvollziehbar ist, wann und wofür die kantonalen Mittel eingesetzt wurden.

Die Vorlage sieht in Art. 45a ZGB vor, dass sich die Kantone an den Kosten für Betrieb, Weiter- und Neuentwicklungen beteiligen, soweit die Belange des Zivilstandswesens betreffend. Für ausserhalb des Zivilstandswesens liegende Belange können den bezugsberechtigten Stellen Daten und Dienstleistungen in Rechnung gestellt werden.

Sofern Daten an bezugsberechtigte Stellen verkauft werden, ist es nicht legitim, die Kantone an den Betriebskosten zu beteiligen. Insbesondere ist stossend, dass die Kantone über das Zivilstandswesen an den Betriebskosten beteiligt werden und über andere Kanäle, ausserhalb des Zivilstandswesens (bspw. Einwohnerdienste, Strassenverkehrsämter und dgl.), die

Lieferung von Daten bezahlen sollen, welche sie unter eigenem Personal- und Infrastruktureinsatz generiert haben.

Die in Schlusstitel Art. 6a Abs. 2 ZGB erwähnte Kostenregelung für Neuentwicklungen des Systems, welche zwischen Bund und Kantonen hälftig zu tragen sind, erachten wir als intransparent. Entsprechend dem Wortlaut kommen Neuentwicklungen des neu definierten Personeninformationssystems zum Tragen. Der Umfang dieses Systems wird über das heutige Infostar-System hinausgehen, ist aber nicht näher definiert (vgl. Art. 39 Abs. 1 ZGB) und die Höhe der Neuentwicklungskosten völlig offen. Bereits für die begrenzte, heutige Systemumgebung Infostar dürfte eine Neuentwicklung Kosten von über 15 Millionen Franken auslösen.

Bedingung 3 ist nicht erfüllt:

- **Der Begriff des elektronischen Personenstandsregisters ist im ZGB anstelle des Zentralen Personen-Informationssystems zu nennen.**
- **Die Neuentwicklungskosten des elektronischen Personenstandsregisters sind ausschliesslich durch den Bund zu tragen.**
- **Auf die Rechnungsstellung von Kosten für Dienstleistungen gegenüber Dritten, für Zwecke ausserhalb des Zivilstandswesens, ist zu verzichten.**

Antrag zum Gesetzestext:

Art. 39

Abs. 1 ist wie folgt neu zu formulieren:

Der Personenstand wird im elektronischen Personenstandsregister beurkundet.

Art. 45a

Randtitel ist wie folgt neu zu formulieren:

1a. Elektronisches Personenstandsregister

Abs. 1 ist wie folgt neu zu formulieren:

Der Bund betreibt und entwickelt das elektronische Personenstandsregister.

Abs. 3 bezüglich der Kostenverrechnung von Dienstleistungen gegenüber Dritten ist ersatzlos zu streichen.

Schlusstitel Art. 6a

Abs. 1 ist wie folgt anzupassen:.....***jährlich pauschal 1,25 Millionen Franken für die Betriebskosten des elektronischen Personenstandsregisters nach Artikel 45a Absatz 2. Dieser Betrag wird nach.....***

Abs. 2 bezüglich der Kostentragung für Neuentwicklungen des Systems ist ersatzlos zu streichen.

Bedingung 4: Sicherstellung Support (betrifft Art. 45a Abs. 5 ZGB, neu)

Mit der Neuformulierung von Art. 45a ZGB gehen jegliche bisherigen Grundlagen verloren, welche den Kantonen einen zweckmässigen Betriebssupport garantieren.

Die bisherige Bestimmung in Art. 45a Abs. 3 Ziffer 1 ZGB, wonach das Verfahren der Zusammenarbeit durch den Bundesrat zu regeln ist, muss unseres Erachtens beibehalten werden und mit einem Hinweis zum Systemsupport ergänzt werden. Es ist eine Tatsache, dass

die Kantone auch im Rahmen einer Bundeslösung Infostar das Zivilstandswesen massgeblich mit dem elektronisch geführten Personenstandsregister vollziehen.

Bedingung 4 ist nicht erfüllt. Das Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist als Grundlage für die Sicherstellung eines operativen Systemsupports im ZGB beizubehalten.

Antrag zum Gesetzestext:

Art. 45a

Abs. 5 (neu Abs. 4)

Ziffer 2 ist neu einzufügen und wie folgt zu formulieren:

2. *das Verfahren der betrieblichen Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen;*

Bedingung 5: Trennung Oberaufsicht und Betrieb Infostar

Die Vorlage erwähnt, dass die Trennung von Oberaufsicht und Infostar per 1. Januar 2012 bereits vollzogen sei.

Die erwähnte Trennung erachten wir als ungenügend. Sowohl das Eidg. Amt für Zivilstandswesen als auch die Fachstelle Infostar unterstehen dem Direktionsbereich Privatrecht im Bundesamt für Justiz. Eine echte Trennung mit Gewährleistung einer genügenden Unabhängigkeit der Fachstelle Infostar sehen wir bei einer Bundesamts-getrennten Organisation. Naheliegend wäre aus unserer Sicht eine Ansiedlung beim ISC-EJPD.

Bedingung 5 ist nicht erfüllt. Es ist jedoch nicht sachgerecht, die Trennung von Oberaufsicht und Betrieb Infostar im ZGB zu regeln.

Weitere Feststellungen

Systemzugriff Einwohnerregister (betrifft Art. 43a ZGB)

Der für Einwohnerregister vorgesehene Zugriff auf das elektronische Personenstandsregister ist aus Sicht der Kantone nicht notwendig. Durch die heute operativ funktionierenden Sedex-Schnittstellen erhalten die Einwohnerregister alle zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendigen Personendaten aus Infostar elektronisch übermittelt. Aus technischer Sicht kann bereits heute auf den Heimatschein verzichtet werden. Offen bleibt die Gebührenfrage. Ob mit oder ohne Heimatschein, die Zivilstandsämter erbringen eine Dienstleistung für die von Personenstandsänderungen betroffenen Personen. Diese Dienstleistung ist im Rahmen der Datenbekanntgabe über eine Gebühr zu finanzieren.

In Bericht und Vorentwurf ist nicht festgehalten, wer die System-User der Einwohnerregister unterstützt (von der Installation der notwendigen Programme wie SSO-Portal, Infostar-Schnittstelle, über Ausstellung der Public-Key-Infrastruktur, Vergabe der Benutzerrollen und Rechte bis hin zum IT-Support). Durch die Unterstützung entstehen zusätzliche Kosten für den Bund und die Kantone, bzw. mit der Vielzahl der Abfragen besteht Gefahr, dass die Performance des Beurkundungssystems in Mitleidenschaft gezogen wird.

Mit dem geplanten Zugriff erhalten für Einwohnerregister tätige Personen Zugang zu sensiblen Daten. Die Daten des elektronischen Personenstandsregisters unterliegen, anders als die kantonalen Einwohnerregisterdaten, dem speziellen Schutz des ZGB. Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamte dürfen die Daten nur nach Erwerb des eidge-

nössischen Fachausweises bewirtschaften, bzw. bekanntgeben. Der vorgesehene Datenzugriff durch eine grosse Personengruppe (mehrere tausend Personen), stellt eine potentielle Schwächung des Datenschutzes im Zivilstandswesen dar.

Antrag zum Gesetzestext:

Art. 43a

Ziffer 5. in Abs. 4 bezüglich des Zugriffs der kantonalen und kommunalen Einwohnerregister ist **ersatzlos zu streichen**

Haftung und Disziplinarmaßnahmen (betrifft Art. 46 und 47 ZGB)

Mit der gänzlichen Übernahme der Herrschaft des Bundes über das Beurkundungssystem sind die in Art. 46 und 47 geregelten Haftungs- und Disziplinarbestimmungen zu überdenken. Beide Bestimmungen sind nicht mehr zeitgemäss, da der zugrunde liegende Beamtenstatus in den Kantonen abgeschafft ist und im kantonalen Recht Bestimmungen zu Verantwortlichkeit und Disziplinarmaßnahmen bestehen.

Antrag zum Gesetzestext:

Art. 46

ist ersatzlos zu streichen.

Art. 47

ist ersatzlos zu streichen.

Begriffsdefinition Personenstand (betrifft Art. 39 Abs. 2 Ziffer 2. ZGB)

Der Zivilstand der eingetragenen Partnerschaft fehlt in der heutigen Fassung bei der Aufzählung der personen- und familienrechtlichen Stellung.

Antrag zum Gesetzestext:

Abs. 2, Ziffer 2 ist wie folgt zu ergänzen: ..., *die Ehe, die eingetragene Partnerschaft;*

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anträge.

**KONFERENZ DER KANTONALEN AUFSICHTSBEHÖRDEN
IM ZIVILSTANDSDIENST**

Namens des Vorstandes

Die Präsidentin:



Dr. Heidi Z'graggen, Regierungsrätin

Der Geschäftsführer:



Walter Grossenbacher

Kopie an

- Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren
- alle Kantone, z.H. der für den Zivilstandsdienst zuständigen Regierungsmitglieder
- Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen