

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

5. Juni 2018

Revision der Zivilstandsverordnung (ZStV) und der Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen (ZStGV)

("Bundeslösung Infostar" und zivilstandsamtliche Behandlung Tot- und Fehlgeborener)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. März 2018 laden Sie die Kantonsregierungen über die Änderung der schweizerischen Zivilstandsverordnung betreffend die "Bundeslösung Infostar" und zivilstandsamtliche Behandlung Tot- und Fehlgeborener zur Stellungnahme ein.

Ihrer Aufforderung kommen wir gerne nach und nehmen zur geplanten Änderung der beiden im Titel genannten Verordnungen wie folgt Stellung:

Fehlgeborene

Ein Umgang mit Fehlgeborenen im Hinblick auf die Ermöglichung der Trauer der Eltern ist für uns unbestritten. Hingegen stellen wir die vorgeschlagenen neuen Regelungen für Fehlgeborene gänzlich in Frage. Fragen der Bestattung und die Abgabe eines geeigneten Dokumentes, welches die Tatsache einer Fehlgeburt bestätigt, sind zu regeln und können mit einfachen Mitteln gesetzeskonform umgesetzt werden. Dies bestätigen uns aufgrund der Erfahrungen die Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (KAZ) sowie der Schweizerische Verband für Zivilstandswesen (SVZ). Die KAZ und der SVZ und damit alle Fachpersonen im Zivilstandswesen fordern eine fundamental andere, stark niederschwelligere Lösung als im ZStV-Entwurf vorgeschlagen. Diese könnte beispielsweise die Abgabe einer Bestätigung zuhänden der Eltern und des Bestattungsamtes sein, ohne eine sachfremde und rechtlich bedenkliche Beurkundung im Schweizer Personenstandsregister zu vollziehen.

Als Mitglied der KAZ unterstützen wir die Stellungnahme der Konferenz, vom 9. April 2018, in allen Punkten.

Es gibt für die Regelung der Beurkundung von Fehlgeborenen in der Zivilstandsverordnung (ZStV) keine gesetzliche Grundlage im Zivilgesetzbuch. Um eine solche Ausnahmeregelung bei der Beurkundung des Personenstandes aufstellen zu können, braucht es zwingend eine formelle gesetzliche Grundlage auf Stufe ZGB. Fehlgeborene haben nämlich mit der Beurkundung des

Personenstandes (im Sinne des ZGB, also der Beurkundung von Rechtssubjekten) nichts zu tun. Die Beurkundung des Personenstandes befasst sich mit der Entstehung der Rechtspersönlichkeit und den daraus resultierenden familienrechtlichen Verhältnissen. Ist das Grundbuch für die Feststellung des Grundeigentums und dessen Beschränkungen zu konsultieren, so ist das Personenstandsregister massgebend bezüglich der Rechte der natürlichen Personen. Die Darstellung dieser personen- und familienrechtlichen Ereignisse dient der Rechtssicherheit und das Personenstandsregister ist eine wichtige staatliche Stütze im Rechtsalltag. Eine beurkundete Person kann mit einfachen Mitteln (Registerauszug) ihren familienrechtlichen Status belegen. Eine Vermischung von rechtlich unverbindlichen Beurkundungen wie sie jene von Fehlgeborenen darstellen, mit den bereits vorhandenen rechtsverbindlichen familienrechtlichen Ereignissen, würde längerfristig neue Probleme schaffen. Der Laie kann im Rechtsalltag nicht mehr feststellen, was nun rechtlich verbindliche Aussagen aus dem Register sind und welche nicht. Die vorgeschlagene Regelung, einen Sachverhalt im Personenstandsregister abzubilden, welcher rechtlich keine Wirkungen auslöst, steht somit im Widerspruch zur Rechtssicherheit und verletzt das Prinzip der Gesetzmässigkeit. Die allfällige Argumentation, wonach auch die Registrierung der Totgeburt (über 500g und 22 Wochen), welche inzwischen – nota bene - per Weisung (als "gesetzliche Grundlage") sogar die Kindeserkennung ermöglicht, obwohl rechtlich daraus nichts abgeleitet werden kann, vermag nicht zu überzeugen, da auch diese Regelung auf keiner gesetzlichen Grundlage basiert, was wiederum höchst problematisch ist

Der Bund wird entsprechend dringend eingeladen, auch die Regelungen zur Totgeburt zu überdenken, allenfalls auch im Kontext zu den Arbeiten mit dem neuen Infostar NG ("New Generation").

Konkret beantragen wir die Regelung der Fehlgeborenen wie sie in der Bundesrepublik Deutschland angewendet wird, zu übernehmen. Die deutsche Lösung, welche die Tatsache einer Fehlgeburt gegenüber Dritten mit einem amtlichen Dokument bestätigt, ohne dies als Ereignis im Personenstandsregister zu beurkunden (Art. 31 Abs. 3 und 4 der deutschen Personenstandsverordnung – PStV) überzeugt. Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Bericht des Bundesrates vom 3. März 2017 in Ziffer 5.2.3 nicht korrekt ist. In Deutschland wird die Fehlgeburt im Personenstandsregister nicht beurkundet.

Die deutsche Lösung ist sowohl von der Integration ins System wie auch vom Betrieb her äusserst kostengünstig, erfüllt aber alle vom Bundesrat gesteckten Anforderungen.

Es ist deshalb unbedingt anstelle des vorgeschlagenen Entwurfs eine analoge Lösung wie in Art. 31 der deutschen Personenstandsverordnung in die Zivilstandsverordnung aufzunehmen.

Bundeslösung Infostar

Finanzierung und Gebühren

Art. 77 Abs. 2 ZStV

Die Höhe der Anwendergebühr war im Rahmen des politischen Prozesses und der Gespräche zwischen Bund und Kantonen (KAZ und KKJPD) ein zentraler Punkt. Die Definition im erläuternden Bericht, wonach es sich nicht um eine Gebühr im eigentlichen Sinne, sondern um einen politisch vereinbarten Preis handelt, bestätigen und begrüssen wir.

Gleichzeitig schlagen wir vor, die Ausgestaltung der Gebühr pro Anwender zu überdenken. Wir unterstützen Gebührenmodelle, welche negative Anreize unterbinden. Wir denken dabei an die Definition der Zugriffskosten mit anderen Parametern, welche einerseits das "Verursacherprinzip" besser abbilden und mit einer gewissen Verstetigung der Kosten (mehrjährige Festsetzung) kombiniert werden. Dabei ist die in der Vernehmlassungsversion vorliegende Formulierung mit Franken 500 / Jahr / Anwender anzupassen. Es ist vorstellbar, die Gebührengrundlage je Vollzeitstelle, inkl. Bandbreitendefinition festzulegen, welche für eine gewisse Zeit (mehrere Jahre) gilt. Damit könnten negative Anreize ausgeschlossen werden und dem Benutzungsprinzip zuwider-

laufende Stellenteilungen fänden keine Berücksichtigung. Selbstredend müsste der Franken-Ansatz angepasst werden, so dass das monetäre Einnahmziel des Bundes (vgl. Botschaft ZGB) erreicht aber nicht überschritten wird. Die totalen Benutzungskosten für die Kantone (Aufsichtsbehörden und Zivilstandsämter) von Franken 0.6 Millionen bilden zwingend die Kostenobergrenze.

Das ZGB, Fassung gemäss Änderung vom 15.12.2017, spricht in Art. 39 vom Personenstandsregister und in Art. 45a vom Personen-Informationssystem. Dieses soll "für die Führung des Personenstandsregisters" betrieben und entwickelt werden. Aber offenbar nicht nur. Das Personen-Informationssystem soll weiteren Zwecken dienen. Gemäss Art. 45a Abs. 3 ZGB müssen die Kantone Gebühren nur für die Anwendung des Systems für Zwecke des Zivilstandswesens bezahlen. In diese Richtung geht auch der vorgeschlagene Art. 77 Abs. 2 ZStV. Dieser legt die Gebühr auf Verordnungsstufe absolut mit Franken 500 fest. Spätere Anpassungen bedürfen also einer Verordnungsänderung. Es ist wichtig hier festzuhalten, dass bezüglich allfälligen, späteren Anpassungen vom Bund volle Transparenz verlangt wird, d.h. die Abgrenzung der Kosten für Zivilstandszwecke von Kosten für andere Zwecke müssen ausgewiesen werden. Dabei weisen wir auch auf die rechtlich nun möglichen Zugriffe für die Einwohnerdienste hin.

Art. 77 Abs. 3 ZStV

Die bisherige NNSS-Finanzierung (nouveau numéro de sécurité sociale) soll und darf nicht Gegenstand der Vereinbarung sein. Mit der Bundeslösung Infostar ist diese rechtlich nicht legitimierte Finanzierung für die Kantone nicht mehr relevant.

Einbezug der Kantone in die Entwicklung

Art. 78 a ZStV

Laut dem vorgeschlagenen Art. 78a Abs. 2 ZStV und dem erläuternden Bericht geht hervor, dass das Bundesamt für Justiz (BJ) und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) je 4 Mitglieder stellen und das BJ zusätzlich den Vorsitz hat. Damit ist die Parität nicht gegeben und das BJ kann das Gremium dominieren. Diese Lösung lehnen wir entschieden ab.

Einerseits und hauptsächlich begründet sich unsere Ablehnung im Zusammenhang mit der Datenhoheit der in Infostar geführten Personenstandsdaten, welche bei den Kantonen ist (vgl. Rechtsgutachten Prof. Dr. Thomas Fleiner vom 22.10.2013, EJPD und BJ bekannt). Zusammen mit der Tatsache, dass nach Art. 46 Abs. 2 die Kantone für die Registerführung haften, ergibt sich zwingend der Bedarf einer echten paritätischen Zusammenarbeit beim Betrieb und der Weiterentwicklung des Beurkundungsinstruments Infostar.

Andererseits ist festzuhalten, dass die Kantone durch Gebühren auch künftig rund die Hälfte der bisherigen, rechtlich relevanten Betriebskosten tragen werden (ohne NNSS-Kosten, welche durch die KAZ in der Vergangenheit auf Zusehen hin und ohne genügende Rechtsgrundlage an den Bund leistete).

Wir beantragen, analog dem "Programm Harmonisierung Informatik in der Strafjustiz" einen Co-Vorsitz bei gleicher Anzahl Mitglieder von Bund und Kantonen. Damit werden die strukturellen Voraussetzungen geschaffen, damit bei einer allfälligen Pattsituation tatsächlich nach mehrheitsfähigen Lösungen gesucht werden muss. Trotz der derzeitigen, guten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem BJ ist eine Regelung zu treffen, welche unabhängig von personellen Konstellationen und dem derzeit sehr guten gegenseitigen Einvernehmen funktioniert.

Das BJ soll in einem Reglement die Details zur Fachkommission regeln können. Je nach Detaillierungsgrad der Betriebsvereinbarung stellt sich die Frage, ob ein solches Reglement notwendig

ist oder nicht. Wird ein Reglement entwickelt, soll dies unter Mitwirkung der KKJPD/KAZ geschehen. Weiter wird darauf hingewiesen, dass die KAZ auch weiterhin eine Infostarkommission führen wird. Dieser obliegt künftig insbesondere die Erfassung und Konsolidierung der Infostar-Bedürfnisse der Kantone resp. Anwender zugunsten von Betrieb und Weiterentwicklung. Die Fachkommission von Bund und Kantonen soll von dieser Erhebungsarbeit entlastet werden und die konsolidierten Bedürfnisse als Ausgangslage für ihre Arbeit vorliegend haben.

Art. 78 b ZStV

Wir beantragen die Formulierung wie folgt umzugestalten: "Die Fachpersonen wirken insbesondere bei folgenden Aufgaben mit":

Im Übrigen verweisen wir bezüglich Art. 78 b ZStV auf unsere Ausführungen unter Art. 77 Abs. 3 ZStV.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Eingabe.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland Heim
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber