

Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur

Revision der Zivilstandsverordnung (ZiV)

1. Ausgangslage

Nach Art. 45 Abs. 1 des Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) hat jeder Kanton eine Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen zu bestellen. Gemäss Art. 45 Abs. 2 ZGB hat diese Behörde insbesondere folgende Aufgaben zu erfüllen:

1. Sie beaufsichtigt die Zivilstandsämter.
2. Sie unterstützt und berät die Zivilstandsämter.
3. Sie wirkt bei der Registerführung und beim Vorbereitungsverfahren der Eheschliessung mit.
4. Sie erlässt Verfügungen über die Anerkennung und die Eintragung im Ausland eingetretener Zivilstandstatsachen sowie ausländischer Entscheidungen, die den Personenstand betreffen.
5. Sie sorgt für die Aus- und Weiterbildung der im Zivilstandswesen tätigen Personen.

Die Standeskommission ist Aufsichtsbehörde über das Zivilstandswesen im Sinne von Art. 45 ZGB (Art. 6 Abs. 2 Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, EG ZGB, GS 211.000, und Art. 5 Abs. 1 Zivilstandsverordnung, ZiV, GS 211.110). Mit Vereinbarung vom 16. Februar 2010 wurde ein Teil der Aufgaben der Aufsichtsbehörde per 1. Juli 2010 an das Amt für Bürgerrecht und Zivilstand des Kantons St.Gallen (heute Amt für Gemeinden und Bürgerrecht) übertragen. Dies betrifft die Aus- und Weiterbildung, die Beratung und Fachunterstützung des appenzellischen Zivilstandsamts (Art. 45 Abs. 2 Ziff. 2 und 5 ZGB), den First Level Support von Infostar (dem informatisierten Personenstandsregister), technische Bereinigungen nach Art. 43 ZGB und Art. 29 der eidg. Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV, SR 2111.112.2), die Inspektionen des Zivilstandsamts gemäss Art. 85 Abs. 1 ZStV und die Aktenprüfung nach Art. 16 Abs. 6 ZStV für ausländische Personen. Es handelt sich dabei um nicht hoheitliche Aufgaben, d.h. solche Aufgaben, die keiner Verfügung bedürfen. In der Vereinbarung wurde denn auch ausdrücklich festgehalten, dass die Standeskommission für den Erlass aufsichtsrechtlicher Verfügungen weiterhin zuständig bleibt. Die nicht übertragenen Aufgaben nimmt die Ratskanzlei als Stabsstelle der Standeskommission wahr. Seit Mitte 2024 erfolgt die Sachbearbeitung jeweils durch eine Person des Rechtsdienstes der Ratskanzlei. Eine Stellvertretung besteht nicht und ist aufgrund des erforderlichen spezifischen Fachwissens auch nicht zielführend.

Für die sachgerechte Erledigung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde ist ein fundiertes Fachwissen im Zivilstandswesen notwendig. Die Materie ist umfangreich und komplex. In der Regel haben die bei der Aufsichtsbehörde tätigen Personen eine spezifische, zweijährige Ausbildung im Zivilstandswesen (Zivilstandsbeamtin oder Zivilstandsbeamter mit eidgenössischem Fachausweis) absolviert. Die Mitarbeitenden des Rechtsdienstes der Ratskanzlei verfügen nicht über diese Ausbildung und haben das notwendige Fachwissen nicht. Das Wissen muss fallbezogen erarbeitet werden, was die Bearbeitung zeitintensiv und ineffizient macht. Bei den Aufgaben der Aufsichtsbehörde handelt es sich um eine spezialisierte Tätigkeit in einem kleinen Pensum. Der Arbeitsanfall unterliegt starken Schwankungen und ist schlecht planbar. Beim Rechtsdienst werden durch die Arbeiten erheblich Ressourcen gebunden, die für die Erledigung der anderen Aufgaben, insbesondere der Bearbeitung von Rechtsmitteln fehlen. Problematisch ist zudem,

dass das erarbeitete Wissen bei einer Person konzentriert liegt. Bei einem Stellenwechsel dieser Person, geht das Wissen verloren und muss durch die Nachfolgerin oder den Nachfolger erneut erarbeitet werden. Mangels Stellvertretung fehlt das notwendige Wissen zudem bei einem längeren Ausfall oder in dringenden Fällen auch bei kürzeren Abwesenheiten, wie z.B. Ferien. Da die Materie komplex und umfangreich ist, könnte selbst die Schaffung einer Stellvertreterfunktion keine Abhilfe schaffen. Die fachgerechte Übernahme der Aufgaben durch eine ansonsten nicht in diesem Bereich tätige Person ist kaum möglich.

Andere Kantone standen und stehen vor der gleichen Herausforderung. Die Kantone Nidwalden, Obwalden und Uri haben die Aufgaben an die Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen des Kantons Luzern und der Kanton Schwyz an den Kanton Zürich übertragen. Im Kanton Appenzell A.Rh. läuft die Gesetzesrevision, um eine Übertragung der Aufgaben an den Kanton St.Gallen zu ermöglichen.

Damit im eigenen Kanton die fachgerechte Erledigung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen sichergestellt werden kann sowie zur Entlastung des bis anhin diese Aufgaben wahrnehmenden Rechtsdienstes, sollen weitere Aufgaben der Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen an den Kanton St.Gallen übertragen werden. Entsprechende Gespräche haben bereits mit der Aufsichtsbehörde des Kantons St.Gallen stattgefunden, welche die Bereitschaft zur Übernahme von weiteren Aufgaben signalisiert hat. Mit einer Übertragung an den Kanton St.Gallen könnte eine stets fachgerechte, effiziente Erledigung der Aufgaben sichergestellt werden.

In der eidgenössischen Zivilstandsverordnung ist eine kantonsübergreifende Zusammenarbeit ausdrücklich vorgesehen (Art. 84 Abs. 2 ZStV). Im kantonalen Recht (EG ZGB und Ziv) fehlen jedoch Bestimmungen, welche die Standeskommission ausdrücklich ermächtigen würden, Aufsichtsbefugnisse im Zivilstandswesen an einen anderen Kanton zu übertragen. Art. 5 Abs. 2 Ziv ermächtigt die Standeskommission lediglich zum Erlass von Ausführungsvorschriften. Gestützt auf Art. 84 Abs. 2 ZStV waren bis anhin zwar bereits Aufgaben an den Kanton St.Gallen übertragen. Es handelt sich dabei aber um solche, die keine hoheitliche Tätigkeit (z.B. der Erlass von Verfügungen) umfassen. Neu sollen dem Kanton St.Gallen auch Aufgaben übertragen werden, die Verfügungen durch die Aufsichtsbehörde des Kantons St.Gallen nach sich ziehen würden. Es handelt sich insbesondere um die Prüfung ausländischer Entscheidungen und Urkunden über den Zivilstand, die das Zivilstandsamt nur aufgrund einer Verfügung der Aufsichtsbehörde beurkunden darf (vgl. Art. 23 Abs. 1 ZStV). Aufgrund des geltenden Legalitätsprinzips (Art. 5 Bundesverfassung, BV, SR 101) und der Wichtigkeit hoheitlichen Handelns in der Form von Verfügungen sollte der Standeskommission die Übertragungsbefugnis in einem Gesetz im formellen Sinn eingeräumt werden. Im Kanton Appenzell I.Rh. gilt gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch die Verordnung als Gesetz im formellen Sinn. Es ist damit keine Anpassung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch notwendig. Die Aufnahme der Delegationsnorm in der Zivilstandsverordnung reicht. Entsprechen soll die Zivilstandsverordnung ergänzt werden, dass die Standeskommission mittels Vereinbarung Aufgaben der Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen an einen anderen Kanton übertragen kann. Zu ihrer Gültigkeit würde die Revision der Zivilstandsverordnung noch der Genehmigung des Bundes bedürfen (Art. 49 Abs. 3 ZGB).

2. Wichtigster Revisionspunkt

Der Standeskommission wird die Kompetenz eingeräumt, Aufgaben der Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen mit Vereinbarung an einen anderen Kanton zu übertragen.

3. Auswirkungen auf den Kanton, die Bezirke und die Bevölkerung

Mit der Regelung erhält die Standeskommission die Möglichkeit, die Aufsicht im Zivilstandswesen effizient zu organisieren. Dabei wird bei der Ratskanzlei Personalaufwand in Sachaufwand umgewandelt. Die konkrete Umwandlung erfolgt erst mit dem Abschluss und Inkrafttreten einer Vereinbarung, mit der Aufgaben an einen anderen Kanton übertragen werden. Die Vereinbarung bedarf zudem gemäss Art. 84 Abs. 2 ZStV der Zustimmung des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen (EAZW).

Die Kosten der Auslagerung werden auf jährlich rund Fr. 50'000.-- geschätzt, wobei darin auch bereits heute anfallende Kosten im Umfang von rund Fr. 5'400.-- enthalten sind. Im Gegenzug werden personelle Ressourcen frei, welche zum Abbau und zu einer rascheren Bearbeitung von Arbeiten (insbesondere Rechtsmittel- und Gesetzgebungsarbeiten) verwendet werden können.

Die Revision an sich hat neben den zusätzlichen Kosten keine Auswirkungen auf den Kanton und die Bezirke. Werden mit einer Vereinbarung hoheitliche Aufgaben an einen anderen Kanton übertragen, bleibt die Standeskommission Aufsichtsbehörde. Die Verfügungen ergehen weiterhin im Namen des Kantons Appenzell I.Rh. Vorgesehen ist, dass die hiesigen Gerichte Rechtsmittelinstanz und das Verfahrensrecht des Kantons Appenzell I.Rh. anwendbar bleiben. Entsprechende Details sind in der abzuschliessenden Vereinbarung zu regeln.

Die Revision und eine daraus folgende Auslagerung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde hat auch keine Auswirkungen auf die Bevölkerung. Der Dienst der Aufsichtsbehörde steht unverändert zur Verfügung. Die meisten Kontakte erfolgen zwischen der Aufsichtsbehörde und den Schweizer Vertretungen im Ausland. Die wenigen Kontakte mit Privatpersonen erfolgen telefonisch oder schriftlich.

4. Vernehmlassung

Die Vorlage wurde vom 7. September 2026 bis zum 31. Oktober 2026 einer Vernehmlassung unterzogen.

[Ergebnis Vernehmlassungsverfahren]

5. Bemerkung zur Änderung

*Art. 5 Abs. 3
Aufsichtsbehörde*

Die Standeskommission soll die Aufgaben in ihrer Funktion als Regierung und nicht nur in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde an andere Kantone übertragen können. Indem sie ausdrücklich genannt wird, bleibt sie auch dann für den Abschluss der Vereinbarungen zuständig, wenn die Funktion der Aufsichtsbehörde durch eine Revision von Art. 6 Abs. 2 EG ZGB und Art. 5 Abs. 1 Ziv an eine andere Stelle übertragen werden sollte. Der Standeskommission wird die Möglichkeit eingeräumt, nur einzelne Aufgaben oder auch alle Aufgaben an einen anderen Kanton zu übertragen. Eine Pflicht, die Aufgaben an einen anderen Kanton zu übertragen, besteht nicht. In der Vereinbarung sind die Übertragungsmodalitäten zu regeln. Die Vereinbarung erfordert gemäss Art. 84 Abs. 2 ZStV das Einvernehmen des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen (EAZW).

6. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung der Revision der Zivilstandsverordnung einzutreten und diese wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 1. September 2026

Namens Landammann und Standeskommission

reg. Landammann:

Ratschreiber:

Angela Koller

Roman Dobler