



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Privatrecht
Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen EAZW

Kreisschreiben EAZW

Nr. 20.17.01.01 vom 1. Januar 2017

**Verfahren zur Genehmigung
kantonaler Erlasse im Zivilstandswesen
durch den Bund**

**Genehmigung
kantonaler Erlasse**

Inhalt

1	Rechtliches	3
1.1	Allgemeines	3
1.2	Genehmigungspflicht	3
1.3	Mitteilungs- und Meldepflichten	4
2	Fakultative Vorprüfung	4
3	Obligatorisches Genehmigungsverfahren	4
3.1	Planung und Verantwortung	4
3.2	Zeitpunkt	4
3.3	Einreichung	5
3.4	Genehmigung	5
3.4.1	Genehmigung in nichtstreitigen Fällen	5
3.4.2	Genehmigung in streitigen Fällen	5
4	Kantonale Ausführungsbestimmungen	6
4.1	Aufgrund ZGB	6
4.2	Aufgrund ZStV	7
5	Inkrafttreten	10

1 Rechtliches

1.1 Allgemeines

Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und damit auch des Zivilstandswesens ist Sache des Bundes¹. Die Kantone ihrerseits erlassen im Rahmen des Bundesrechts die nötigen Ausführungsbestimmungen².

1.2 Genehmigungspflicht

Wo es die Durchführung des Bundesrechts verlangt, schreibt die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) eine Genehmigung der kantonalen Erlasse durch den Bund vor³. Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) präzisiert, dass die Kantone dem Bund ihre Gesetze und Verordnungen zur Genehmigung unterbreiten, soweit ein Bundesgesetz es vorsieht⁴. Diese Genehmigungspflicht gilt grundsätzlich für sämtliche Bestimmungen im Zivilstandswesen (z.B. kantonale Gesetze und/oder Verordnungen) unabhängig davon, ob im Titel des betreffenden Erlasses ausdrücklich auf den Zivilstandsbereich verwiesen wird oder nicht (z.B. Bestattungsverordnung, usw.). Ausgenommen davon sind die Vorschriften über die Besoldung der im Zivilstandswesen tätigen Personen⁵.

Eine Genehmigung der Festlegung der Zivilstandskreise⁶ sowie der Verlegung eines Amtssitzes⁷ sind durch den Bund nicht vorgeschrieben, da sich Art. 49 Abs. 3 des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) lediglich auf die kantonalen Vorschriften bezieht, welche gestützt auf Art. 49 Abs. 2 ZGB erlassen wurden.

Das Verfahren der Genehmigung kantonaler Erlasse durch den Bund richtet sich nach Art. 61*b* RVOG sowie nach Art. 27*k* ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1).

Die Genehmigung ist bei Gesetzen und Verordnungen aus Gründen der Rechtssicherheit Voraussetzung für ihre Gültigkeit⁸. Ohne Genehmigung durch den Bund können kantonale Rechtserlasse weder Rechte begründen noch Pflichten auferlegen und dürfen daher auch nicht in Kraft gesetzt werden. Mit dieser sogenannt konstitutiven Wirkung wird sichergestellt, dass die Erlasse tatsächlich zur Genehmigung eingereicht werden. Ausserdem soll von vornherein vermieden werden, dass bundesrechtswidriges kantonales Recht angewendet wird. In Ausnahmefällen ist eine rückwirkende Genehmigung denkbar. Für eine rückwirkende Genehmigung müssen die von der Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Voraussetzungen gegeben sein.

¹ Art. 122 BV.

² Art. 49 Abs. 2 ZGB und Art. 52 Schlusstitel des ZGB.

³ Art. 186 Abs. 2 BV i.V.m Art. 49 Abs. 3 ZGB.

⁴ Art. 61*b* Abs. 1 RVOG.

⁵ Art. 49 Abs. 3 ZGB.

⁶ Art. 49 Abs. 1 ZGB i.V.m. Art. 1 Abs. 4 der Zivilstandsverordnung (ZStV; SR 211.112.2).

⁷ Art. 1*a* Abs. 2 ZStV.

⁸ Art. 61*b* Abs. 1 RVOG.

1.3 Mitteilungs- und Meldepflichten

Die Kantone haben eine Meldepflicht betreffend jede Veränderung eines Zivilstandskreises sowie die Verlegung des Amtssitzes⁹. Die Meldung ist an das EAZW zu richten und hat vorgängig zur Änderung zu erfolgen.

2 Fakultative Vorprüfung

Die Kantone können genehmigungspflichtige Erlasse bei der Bundeskanzlei BK zur Vorprüfung einreichen¹⁰. Mit der Vorprüfung kann die Bundesrechtskonformität präventiv sichergestellt werden. Sie ist fakultativ.

Die Bundeskanzlei teilt die zur Vorprüfung erhaltenen Erlasse dem Departement zu, welches später für die Genehmigung zuständig ist. Zur Vorprüfung bestehen keine weiteren Regelungen. Es ist aber sinnvoll, für die Vorprüfung die zweimonatige Frist des Genehmigungsverfahrens analog anzuwenden (vgl. nachfolgend Ziff. 3). Das Ergebnis der Vorprüfung wird der kantonalen Stelle durch das EAZW mitgeteilt, ist jedoch für das eigentliche Genehmigungsverfahren rechtlich nicht verbindlich.

Eine Vorprüfung vereinfacht und beschleunigt das eigentliche Genehmigungsverfahren, so dass eine umfassende Überprüfung der kantonalen Bestimmungen auf ihre Bundesrechtskonformität nicht wiederholt zu werden braucht. Vorbehalten bleiben Neuerungen, die der Bundeskanzlei im Rahmen der Vorprüfung noch nicht unterbreitet wurden.

Obwohl die Vorprüfung kantonaler Erlasse fakultativ ist, entspricht diese einer bewährten Praxis, an der es im Sinne einer Empfehlung und im Interesse aller am Genehmigungsverfahren beteiligten Stellen festzuhalten gilt. Deshalb wird den Kantonen empfohlen, ihre Entwürfe zur Vorprüfung frühzeitig bei der BK einzureichen.

3 Obligatorisches Genehmigungsverfahren

3.1 Planung und Verantwortung

Die Planung und Verantwortung für die rechtzeitige Einreichung kantonaler Erlasse bei der richtigen Stelle obliegt dem Kanton, insbesondere mit Blick auf das vom Kanton vorgesehene Inkrafttreten der kantonalen Bestimmungen.

3.2 Zeitpunkt

Die Erlasse sind einzureichen, wenn sie von der zuständigen kantonalen Behörde angenommen worden sind¹¹. Der Ablauf einer Referendumsfrist muss nicht abgewartet werden.

⁹ Art. 1a Abs. 2 ZStV.

¹⁰ Art. 27k Abs. 3 RVOV.

¹¹ Art. 27k Abs. 2 RVOV.

3.3 Einreichung

Ein genehmigungspflichtiger kantonaler Erlass ist bei der BK einzureichen¹², d.h. weder direkt beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD noch direkt beim EAZW. Diese leitet ihn anschliessend an das in der Sache zuständige EJPD weiter¹³. Innerhalb des EJPD wird der zu genehmigende Erlass über das Bundesamt für Justiz BJ schliesslich an das EAZW zur Bearbeitung weitergeleitet.

Kommen Kantone der Einreichungspflicht nicht nach, kann die BK die Einreichung verlangen¹⁴. Diese Regelung untersagt es jedoch den involvierten Departementen oder Ämtern des Bundes nicht, selbstständig ein Verfahren zu eröffnen. Ist beispielsweise das zuständige Departement oder Amt im Besitz eines noch nicht genehmigten kantonalen Erlasses (z.B. durch das Internet), kann es direkt ein Genehmigungsverfahren eröffnen, ohne über die BK die Einreichung des betreffenden Erlasses verlangen zu müssen¹⁵.

3.4 Genehmigung

3.4.1 Genehmigung in nichtstreitigen Fällen¹⁶

Das EJPD erteilt die Genehmigung in nichtstreitigen Fällen, d.h. in Fällen, in welchen die Genehmigung ohne Vorbehalt erteilt werden kann. Die Vorbereitung der Genehmigung kann dem BJ übertragen werden. Das Departement hat grundsätzlich innert zwei Monaten seit der Einreichung über die Genehmigung zu entscheiden. Dabei handelt es sich um eine Ordnungsfrist. Wird diese Frist nicht eingehalten, heisst das nicht, dass die Genehmigung automatisch erteilt wurde.

Die Erteilung der Genehmigung durch den Bund bildet Voraussetzung für die Inkraftsetzung des kantonalen Erlasses. Die Festlegung des genauen Zeitpunkts des Inkrafttretens des kantonalen Rechts ist Sache der Kantone.

3.4.2 Genehmigung in streitigen Fällen¹⁷

Wenn das Departement zum Schluss kommt, dass die Genehmigung wegen Bundesrechtswidrigkeit nicht oder nur mit Vorbehalt erteilt werden kann, trifft es innert Frist von zwei Monaten seit Einreichung des kantonalen Erlasses einen Zwischenentscheid mit kurzer Begründung und unterbreitet ihn dem Kanton zur Stellungnahme. In der Begründung wird namentlich darauf hingewiesen, welche kantonalen Bestimmungen bundesrechtswidrig erscheinen und ob die Genehmigung verweigert oder mit Vorbehalt erteilt werden soll.

Das Departement setzt dem Kanton eine Frist zur Stellungnahme. Diese Frist wird in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung nicht geregelt. Sie dürfte je nach Tragweite des Genehmigungsfalles 1 – 2 Monate betragen.

¹² Art. 27k Abs. 1 RVOV.

¹³ Art. 27l Abs. 1 RVOV.

¹⁴ Art. 27k Abs. 1 RVOV.

¹⁵ Erläuterungen zu den Ausführungsbestimmungen in der RVOV durch die Bundeskanzlei.

¹⁶ Art. 27m RVOV.

¹⁷ Art. 27n Abs. 1 RVOV.

Nach Eingang der Stellungnahme des Kantons bzw. nach Ablauf der angesetzten Frist, wenn bis dahin keine Stellungnahme durch den betroffenen Kanton eingegangen ist, beginnt wieder eine neue Frist von 2 Monaten zu laufen. Spätestens nach deren Ablauf erteilt das Departement die Genehmigung¹⁸, wenn auf Grund der Stellungnahme des Kantons die Bundesrechtswidrigkeit ausgeräumt werden konnte. Unter Umständen lässt sich ein Vorbehalt vermeiden, wenn der Kanton eine bestimmte bundesrechtskonforme Auslegung und Anwendung einer umstrittenen Bestimmung ausdrücklich zusichert und das Departement davon im Genehmigungsentscheid Vormerk nimmt. Bleibt die Bundesrechtswidrigkeit nach Ansicht des Departementes bestehen, so unterbreitet es dem Bundesrat einen Antrag auf Nichtgenehmigung oder Genehmigung unter Vorbehalt¹⁹. Der Bundesrat kann dem Antrag des Departementes folgen oder die Genehmigung erteilen, wenn der Erlass seines Erachtens nicht bundesrechtswidrig ist. Für das Verfahren vor dem Bundesrat gelten keine Fristen.

4 Kantonale Ausführungsbestimmungen

Soweit Bundesrecht zu seiner Ausführung der Ergänzung durch kantonale Anordnungen bedarf, sind die Kantone verpflichtet, solche zu erlassen²⁰, z.B. in Form einer kantonalen Verordnung.

Die bundesrechtliche Ordnung im Bereich des Zivilstandswesens (ZGB, ZStV) ist derart dicht, dass es zum Vollzug nur weniger zusätzlicher kantonalrechtlicher Ausführungsbestimmungen bedarf. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen beschränken sich nebst der Organisation der Zivilstandskreise und des Sonderzivilstandsamtes im Wesentlichen auf die Regelung kantonsinterner Verfahrens- und Zuständigkeitsvorschriften.

Kantonale Ausführungsbestimmungen sind insbesondere gestützt auf die nachstehenden gesetzlichen Grundlagen zu erlassen respektive fakultativ möglich:

4.1 Aufgrund ZGB

Bestimmungen	Erforderliche kantonale Ausführungsbestimmungen	Fakultative kantonale Ausführungsbestimmungen	Pflicht zur Genehmigung oder zur Mitteilung / Meldung
Art. 43a Abs. 3 ZGB i.V.m. Art. 56 Abs. 1 ZStV		Bekanntgabe von Personenstandsdaten nach kantonaalem Recht. Kantonsinterne Mitteilungs- und Meldepflichten	Genehmigung

¹⁸ Art. 27n Abs. 2 RVOV.

¹⁹ Art. 27n Abs. 3 RVOV.

²⁰ Art. 52 Abs. 2 Schlusstitel ZGB.

Bestimmungen	Erforderliche kantonale Ausführungsbestimmungen	Fakultative kantonale Ausführungsbestimmungen	Pflicht zur Genehmigung oder zur Mitteilung / Meldung
Art. 45 ZGB i.V.m. Art. 84 Abs. 2 ZStV	Bestellung der Aufsichtsbehörde		Genehmigung
Art. 49 Abs. 1 ZGB i.V.m. Art. 1 Abs. 1 ZStV	Festlegung der Zivilstandskreise		Mitteilung

4.2 Aufgrund ZStV

Bestimmungen	Erforderliche kantonale Ausführungsbestimmungen	Fakultative kantonale Ausführungsbestimmungen	Pflicht zur Genehmigung oder zur Mitteilung / Meldung
Art. 1 Abs. 3 ZStV		Bildung interkantonaler Zivilstandskreise	Genehmigung
Art. 1 Abs. 4 ZStV	Veränderung des Zivilstandskreises		Meldung (vorgängig)
Art. 1a Abs. 1 ZStV	Festlegung des Amtssitzes des Zivilstandskreises		Mitteilung
Art. 1a Abs. 2 ZStV	Verlegung des Amtssitzes		Meldung (vorgängig)
Art. 2 Abs. 1 ZStV		Bildung von Sonderzivilstandsämtern	Genehmigung
Art. 2 Abs. 2 und 3 ZStV	Aufgabenzuteilung an Sonderzivilstandsämtern oder an ordentliche Zivilstandsämtern, wenn kein Sonderzivilstandsamt gebildet wurde		Genehmigung
Art. 2 Abs. 4 ZStV		Bildung von interkantonalen Sonderzivilstandsämtern	Genehmigung
Art. 3 ZStV	Regelung der Amtssprache(n)		Genehmigung

Bestimmungen	Erforderliche kantonale Ausführungsbestimmungen	Fakultative kantonale Ausführungsbestimmungen	Pflicht zur Genehmigung oder zur Mitteilung / Meldung
Art. 4 Abs. 1 ZStV		Organisation der Zivilstandskreise: Zuordnung der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten, Bestimmung der Leitung und Regelung der Stellvertretung	Genehmigung
Art. 4 Abs. 2 ZStV		Zuordnung der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten auf mehrere Zivilstandskreise	Genehmigung
Art. 4 Abs. 6 ZStV		Festlegung kantonaler Wahl- oder Ernennungsvoraussetzungen für Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamte in Ergänzung der bundesrechtlichen Voraussetzungen	Genehmigung
Art. 16 Abs. 6 ZStV		Aktenprüfung in internationalen Fällen durch die kantonale Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen	Genehmigung
Art. 22 Abs. 4 ZStV	Regelung der Zuständigkeiten für die Beurkundung von inländischen Gerichtsurteilen, Verfügungen und Einbürgerungen		Genehmigung
Art. 23 Abs. 4 ZStV	Zuständigkeit für die Beurkundung von ausländischen Entscheidungen oder Urkunden		Genehmigung

Bestimmungen	Erforderliche kantonale Ausführungsbestimmungen	Fakultative kantonale Ausführungsbestimmungen	Pflicht zur Genehmigung oder zur Mitteilung / Meldung
Art. 31 ZStV		Zweckmässige Ablage der Belege im Rahmen der Vorschriften über die Archivierung	Genehmigung
Art. 35 Abs. 4 ZStV		Bezeichnung der Anzeigestellen in Gemeinden ohne Zivilstandsämter für in der Wohn-gemeinde verstorbene Perso-nen	Genehmigung
Art. 36 Abs. 2 ZStV	Zuständige kantonale Stelle für Erlaubnis der Bestattung und Ausstellung des Leichenpasses		Genehmigung
Art. 38 Abs. 1 ZStV	Bestimmung der zuständigen Behörde für An-zeige von Findelkindern		Genehmigung
Art. 43 Abs. 3 ZStV		Regelung der Zuständigkeiten für die direkte Zustellung der amtlichen Mitteilungen von Gerichten und Verwaltungsbehör-den	Genehmigung
Art. 57 ZStV		Veröffentlichung von Zivilstandsfällen	Genehmigung
Art. 84 Abs. 2 ZStV		Bildung interkantonaler Aufsichtsbehörden: Aufgabenteilung oder Zusammenlegung	Genehmigung
Art. 89 Abs. 1 ZStV		Verfahren vor den Zivilstandsbehörden nach kantonalem Recht	Genehmigung

Bestimmungen	Erforderliche kantonale Ausführungsbestimmungen	Fakultative kantonale Ausführungsbestimmungen	Pflicht zur Genehmigung oder zur Mitteilung / Meldung
Art. 91 Abs. 3 ZStV	Bestimmung der zuständigen Behörde für die Beurteilung von Verstössen gegen die Anzeigepflichten		Genehmigung
Art. 96 Abs. 1 ZStV		Ernennung von Mitgliedern einer Gemeindeexekutive zu ausserordentlichen Zivilstandsbeamtinnen oder ausserordentlichen Zivilstandsbeamten mit der ausschliesslichen Befugnis, Trauungen zu vollziehen	Genehmigung

5 Inkrafttreten

Dieses Kreisschreiben tritt am **1. Januar 2017** in Kraft.

EIDGENÖSSISCHES AMT FÜR DAS ZIVILSTANDSWESEN EAZW

Mario Massa