

Sitzung vom 26. April 2000

**661. Anfrage (Zivilstandsämter in den Gemeinden des Kantons Zürich)**

Kantonsrat Ernst Meyer, Andelfingen, Kantonsrätin Inge Stutz-Wanner, Marthalen, und Kantonsrat Werner Schwendimann, Oberstammheim, haben am 14. Februar 2000 folgende Anfrage eingereicht:

Im Zusammenhang der Anpassung des Prozessrechts im Personen- und Familienrecht in Abstimmung mit dem Personenstandsrecht des Bundes sollen die Zivilstandsaufgaben neu geregelt werden.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Gemäss Art. 3 Abs. 1 der eidgenössischen Zivilstandsverordnung soll der Beschäftigungsgrad der Zivilstandsbeamten 40 Stellenprozente betragen. Erachtet der Regierungsrat diese Sollvorschrift als zwingend? In welchen Fällen sind Ausnahmen vorgesehen?
2. Führt die Bundesverordnung über das Zivilstandswesen nicht zur Verletzung der Gemeindeautonomie?
3. Wie verhält es sich mit der Kantonsverfassung Art. 48, die da sagt, dass Gemeinden befugt sind, ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze selbstständig zu regeln?
4. Der Entwurf der Zivilstandsverordnung des Kantons Zürich §1 sieht den Zusammenschluss von mehreren Gemeinden zu Zivilstandskreisen vor. Gemäss §12 lit. c der Verordnung überträgt diese der kantonalen Aufsichtsbehörde die Aufgabe, Anordnungen zu treffen, um den bundesrechtlichen Beschäftigungsgrad für Zivilstandsbeamte sicherzustellen. Beabsichtigt die Regierung, von §7 Abs. 2 des Gemeindegesetzes Gebrauch zu machen und gegen den Willen einzelner Gemeinden Zweckverbände anzuordnen?
5. Kostet diese neue Lösung mehr oder weniger als die bisherige Organisation? Wer trägt die finanziellen Folgen dieser Reorganisation?
6. Wurden bei dieser Neuregelung auch die topografischen Gegebenheiten ländlicher Regionen bedacht, zum Beispiel betreffend Erreichbarkeit für nicht so mobile Personen usw.?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ernst Meyer, Andelfingen, Inge Stutz-Wanner, Marthalen, und Werner Schwendimann, Oberstammheim, wird wie folgt beantwortet:

A. Gemäss dem revidierten Art. 48 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches kann der Bundesrat zur Sicherstellung eines fachlich zuverlässigen Vollzuges des Zivilstandswesens Mindestanforderungen an den Beschäftigungsgrad der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten erlassen. Gestützt darauf hat der Bundesrat am 18. August 1999 die Zivilstandsverordnung (ZStV, SR 211.112.1) revidiert und Art. 3 Abs. 1bis wie folgt gefasst:

«Die Zivilstandskreise sind so festzulegen, dass sich für die Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten ein Beschäftigungsgrad ergibt, der einen fachlich zuverlässigen Vollzug gewährleistet. Der Beschäftigungsgrad soll mindestens 40% betragen. Er wird ausschliesslich auf Grund zivilstandsamtlicher Tätigkeiten berechnet (Art. 44 Abs. 1 ZGB). Die Führung von zwei oder mehreren Zivilstandsämtern durch die gleiche Person richtet sich nach Art. 10 Abs. 4.»

Der Zweck des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestbeschäftigungsgrades für Zivilstandsbeamtinnen und -beamte wird darin gesehen, durch die Häufigkeit der zivilstandsamtlichen Geschäften eine gewisse Professionalität sicherzustellen. War ursprünglich in der Botschaft des Bundesrates vom 15. November 1995 über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches noch von einem Mindestbeschäftigungsgrad von 75% die Rede, liess die vorberatende Kommission des Ständerates durch ihren Präsidenten, Ständerat Kuchler, zuhanden des amtlichen Bulletins ausdrücklich festhalten, dass die in den Kantonen organisch gewachsenen Strukturen nicht plötzlich umgestossen werden dürften. Es solle in einer Übergangszeit von etwa zehn Jahren eine Vereinheitlichung der kantonalen Standards herbeigeführt werden. Hingegen habe die Kommission nichts dagegen einzuwenden, wenn künftig ein Beschäftigungsgrad von etwa 40% angestrebt werde, um die

fachliche Kompetenz der Beamten und Beamtinnen im immer komplexer werdenden Zivilstandswesen auch in Zukunft zu gewährleisten. Diese Äusserung von Ständerat Küchler blieb im Nationalrat unbestritten. Der Regierungsrat hat sich dem gegenüber sowohl in seiner Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesrates für die Revision des Zivilgesetzbuches als auch in seiner Stellungnahme zur Revision der eidgenössischen Zivilstandsverordnung immer klar gegen die Festlegung eines minimalen Beschäftigungsgrades für Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamte ausgesprochen.

Immerhin wird die 40%-Klausel des Bundesrechts durch Art. 10 Abs. 5 der Zivilstandsverordnung etwas relativiert:

«Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann in besonders begründeten Fällen auf Gesuch der kantonalen Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen Ausnahmen vom minimalen Beschäftigungsgrad nach Art. 3 Abs. 1bis bewilligen, wenn der fachlich zuverlässige Vollzug gewährleistet ist.»

Aus den Erläuterungen des Bundesrates ergibt sich aber, dass Ausnahmen nur zurückhaltend bewilligt werden sollen. Zum einen müsse der ersuchende Kanton nachweisen, dass der fachlich zuverlässige Vollzug auf Grund der Ernennungsvoraussetzungen, der Aus- und Weiterbildung sowie der Beaufsichtigung der betroffenen Personen gewährleistet ist. Zum andern müsse ein tatsächlicher Bedarf für die Unterschreitung des Mindestbeschäftigungsgrades vorliegen; dies sei etwa für eine von aussen schwierig zu erreichende Tatschaft oder in mehrsprachigen Kantonen für eine sprachlich einheitliche Region der Fall.

B. Die «Soll»-Formulierung in Art. 3 Abs. 1bis der eidgenössischen Zivilstandsverordnung ist grundsätzlich zwingend. Gesetzesbestimmungen sind in aller Regel im Indikativ gehalten. Wenn eine Rechtsnorm ausnahmsweise eine «Soll»-Formulierung verwendet, so wird damit der Befehlscharakter der Norm nur noch betont. Die grundsätzliche Verbindlichkeit der des Mindestbeschäftigungsgrades ergibt sich sodann aus dem Bestehen einer Ausnahmeregelung in Art. 10 Abs. 5 der Zivilstandsverordnung; Letztere wäre nicht nötig, wenn die 40%-Klausel lediglich ein unverbindlicher Richtwert wäre. Schliesslich ergibt sich die Verbindlichkeit aus den hierzu eindeutigen Äusserungen in den Materialien zur Verordnung.

Die Gemeindeautonomie ist ein Institut zum Schutz der Gemeinden gegen unzulässige Eingriffe durch den Kanton. Gleiches gilt für Art. 48 der Kantonsverfassung. Soweit die Organisations- und Handlungsfreiheit der Gemeinden indessen durch Bundesrecht eingeschränkt wird, wird die Gemeindeautonomie, verstanden als gerichtlich geschützte Rechtsposition der Gemeinden, von vornherein nicht berührt. Daran ändert auch nichts, dass Art. 50 der neuen Bundesverfassung die Gemeindeautonomie ausdrücklich erwähnt und den Bund anweist, bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten. Der neue Art. 3 Abs. 1bis der Zivilstandsverordnung bewirkt aber in der Tat eine Beschränkung der Organisationsfreiheit der Gemeinden.

Die Direktion der Justiz und des Innern wird eine Arbeitsgruppe einsetzen, die alle Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Bestimmungen der eidgenössischen Zivilstandsverordnung zu beantworten haben wird. Dabei sollen auch die Gemeinden mitwirken können. Ob der Regierungsrat beziehungsweise die zuständige Direktion in Anwendung von § 7 Abs. 2 des Gemeindeggesetzes (LS 131.1) gegen den Willen der Gemeinden Zweckverbände anordnen muss, bleibt damit vorerst dahingestellt. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass nach der heute geltenden Rechtslage der Regierungsrat die für die Regelung des Zivilstandswesens nötigen Weisungen zu erlassen (§ 32 EG zum ZGB, LS 230) und eine Direktion als obere kantonale Aufsichtsbehörde über die Zivilstandsämter zu bezeichnen hat (§ 31 Abs. 1 EG zum ZGB). Nach geltendem Recht ist der Regierungsrat bzw. die obere Aufsichtsinstanz in Zivilstandssachen somit verpflichtet, das zur Durchsetzung des Bundesrechts Nötige anzuordnen.

Die Kostenfolgen der Reorganisation des Zivilstandswesens im Kanton Zürich sind zurzeit nur schwer abzuschätzen. Durch die Zusammenlegung kleinerer Zivilstandskreise zu grösseren Einheiten bzw. bei einer Betreuung mehrerer Zivilstandskreise durch dieselbe Zivilstandsbeamtin oder denselben Zivilstandsbeamten sind aber Rationalisierungseffekte zu erreichen. Sollte sich dieses Ziel verwirklichen lassen, fliessen die dadurch erzielten Einsparungen voll und ganz den betroffenen Gemeinden zu.

Ob bei der Festsetzung des Mindestbeschäftigungsgrades die topografischen Gegebenheiten bedacht worden sind, kann der Regierungsrat nicht beantworten; die Vorschrift ist auf Bundesebene entstanden. Immerhin lassen die Erläuterungen zur Revision der Zivilstandsverordnung vermuten, dass gerade die Sicherstellung der zivilstandsamtlichen Tätig-

keiten in abgelegenen Bergtälern Anlass dafür gab, in Art. 10 Abs. 5 eine Ausnahmeregelung zu verankern.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**