

Gutachten vom 27. August 2002 des Bundesamtes für Justiz

Interkantonale Zivilstandskreise

(deutsche Version übersetzt in ZZW 2003, S. 323-328)

1. Ausgangslage und Fragestellung

Am 1. Januar 2000 ist Artikel 3 Absatz 1^{bis} der Zivilstandsverordnung (ZStV, SR 211.112.1) in Kraft getreten. Diese Bestimmung verpflichtet die Kantone, die Zivilstandskreise so festzulegen, dass sich für die Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten ein Beschäftigungsgrad ergibt, der einen fachlich zuverlässigen Vollzug gewährleistet. Dieser Beschäftigungsgrad soll mindestens 40 Prozent betragen. Artikel 188/ ZStV setzt den Kantonen eine Frist bis zum 31. Dezember 2005, um ihre Zivilstandskreise auf diese Anforderungen hin zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

Die Zivilstandsämter zahlreicher Kantone entsprechen nicht diesen Anforderungen, weshalb Umstrukturierungen an die Hand genommen werden. In zwei Kantonen wird die Möglichkeit von kantonsübergreifenden Zivilstandsämtern geprüft. Diese Kantone sind an das Bundesamt für Justiz gelangt mit der Frage, ob eine solche Lösung bundesrechtskonform sei.

Für die Festlegung von kantonsübergreifenden Zivilstandsämtern stehen verschiedene Varianten zur Diskussion:

Variante 1: Die Gemeinden des Kantons A und die Gemeinden des Kantons B bilden je einen eigenen Zivilstandskreis. Als Amtsort wird ein Ort einer Gemeinde des Kantons A festgelegt. Die Aufsicht wird vom Kanton A für ihre Gemeinden ausgeübt und für die Gemeinden des Kantons B vom Kanton B. Auch der Rechtsschutz richtet sich je nach den Regelungen des betreffenden Kantons.

Variante 2: Aus Gemeinden des Kantons A und des Kantons B wird ein einziger Zivilstandskreis gebildet. Als Amtsort wird der Ort einer Gemeinde des Kantons A festgelegt. Die Aufsicht wird vom Kanton A wahrgenommen. Der Rechtsschutz hingegen richtet sich nach dem Wohnort; d. h. eine Person aus einer Gemeinde des Kantons B erhebt allfällige Beschwerden im Kanton B.

Variante 3: Aus Gemeinden des Kantons A und des Kantons B wird ein einziger Zivilstandskreis gebildet. Als Amtsort wird der Ort einer Gemeinde des Kantons A festgelegt. Die Aufsicht wird vom Kanton A wahrgenommen und der Rechtsschutz richtet sich in jedem Fall nach dem Recht des Kantons A. Personen aus dem Kanton B müssen daher im Kanton A Beschwerde führen.

Keine Ausführungen werden im Folgenden zur Variante gemacht, nach welcher eine Zivilstandsbeamtin oder ein Zivilstandsbeamter für zwei Zivilstandskreise gleichzeitig tätig ist. Diese Möglichkeit ist in Artikel 10 Absatz 4 ZStV ausdrücklich vorgesehen. Es ist lediglich darauf hinzuweisen, dass die Kantone sich über die Regelung des Wahlverfahrens zu einigen haben, wenn dieser Zivilstandskreis Gemeinden zweier Kantone umfasst.

Es sind nun die folgenden Fragen zu prüfen:

1. Lässt sich dem spezifischen Bundesrecht über das Zivilstandswesen etwas über die Zulässigkeit einzelner oder aller Varianten entnehmen?
2. Verbietet sonstiges Bundesrecht die Festlegung eines ausserkantonalen Amtsortes für Zivilstandsangelegenheiten?
3. Dürfen die Kantone ihre Bürgerinnen und Bürger für den Rechtsschutz auf das Recht eines anderen Kantons verweisen?
4. Untersagt es das Bundesrecht den Kantonen, die Aufsicht über die Wahrnehmung einer Bundesaufgabe teilweise an einen anderen Kanton zu delegieren?
5. Können die Kantone solche Fragen auf dem Konkordatsweg regeln?
6. Was gilt es dabei zu beachten?

2. Bundesrechtliche Bestimmungen über das Zivilstandswesen

Die bundesrechtlichen Regelungen über das Zivilstandswesen haben ihre Grundlage im ZGB (Art. 39-49) und werden in der ZStV weiter ausgeführt.

Nach Artikel 49 Absatz 1 ZGB legen die Kantone die Zivilstandskreise fest und Artikel 45 Absatz 1 verpflichtet die Kantone, eine Aufsichtsbehörde zu bestellen. Diese Bestimmungen verpflichten zwar die Kantone Regelungen zu treffen, sie schliessen aber zumindest nicht ausdrücklich die Kooperation mit anderen Kantonen aus. Weder verlangt das ZGB ausdrücklich, dass die Zivilstandskreise innerhalb des Kantons festgelegt werden müssen noch bestimmt es explizit, dass die zu bestellende Aufsicht in jedem Fall und vollumfänglich durch eine Behörde des betreffenden Kantons wahrgenommen werden muss. Die Kantone haben aber in jedem Fall dafür zu sorgen, dass eine Aufsichtsbehörde besteht.

3. Autonomie der Kantone bei der Erfüllung von Vollzugsaufgaben

Artikel 46 Absatz 1 BV verpflichtet die Kantone, Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umzusetzen. Absatz 2 derselben Bestimmung verpflichtet den Bund, den Kantonen dabei möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Artikel 47 BV verankert in allgemeiner und umfassender Weise die Autonomie der Kantone. Die Kantone geniessen daher eine verfassungsrechtlich garantierte Autonomie bei der Umsetzung von Bundesrecht. Diese Autonomie wird beschränkt durch spezifische Regelungen des Sachbereichs, im konkreten Fall also durch die bundesrechtlichen Regelungen im ZGB und in der ZStV über das Zivilstandswesen. Aber auch übriges Bundesrecht, namentlich Verfassungsrecht, kann der kantonalen Autonomie Schranken setzen. Im Folgenden ist auf solche Schranken des Bundesrechts einzugehen.

4. Bundesrechtliche Schranken bei der Festlegung des Amtsortes für Zivilstandsämter

Es stellt sich die Frage, ob die Festlegung eines Amtsortes ausserhalb des Kantons gegen das Bundesrecht verstösst. Wie wir in Ziffer 2 ausgeführt haben, schliessen das ZGB und die ZStV eine solche Lösung nicht aus. Es gilt aber abzuklären, ob eine solche Festlegung die Ehefreiheit verletzt.

Das Recht auf Ehe wird in Artikel 14 BV gewährleistet. Es gewährleistet den Bestand der Ehe als Institut (BBI 1997 I 154). Die Bestimmung garantiert das Recht auf Eheschliessung und verbietet es beispielsweise, eine Eheschliessung aus religiösen Gründen zu verweigern (vgl. dazu Andreas Auer/ Giorgio Malinverni/ Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Volume II, *Les droits fondamentaux*, Bern 2000, S. 193 f., Rz. 363). Man kann sich fragen, ob durch die Festlegung eines Amtsortes eines Zivilstandskreises ausserhalb des Kantons dieses Recht tangiert wird, indem damit ein unzulässiges Hindernis für die Eheschliessung aufgestellt wird.

Die künftigen Eheleute müssen persönlich beim Zivilstandsamt ihres Wohnortes erscheinen, um das Gesuch zur Durchführung des Vorbereitungsverfahrens zu stellen, die Trauung hingegen findet im Zivilstandskreis nach der Wahl des Paares statt (Art. 98 Abs. 1 und 97 Abs. 2 ZGB). Wäre der Amtsort des zuständigen Zivilstandskreises für das Gesuch um Durchführung des Vorbereitungsverfahrens sehr weit vom Wohnort der künftigen Eheleute entfernt oder sehr schwierig zu erreichen, so würde die Eheschliessung erschwert, nicht aber verhindert. Ob dieser Amtsort jedoch im gleichen Kanton liegt oder in einem benachbarten, spielt grundsätzlich keine Rolle, da der Grenzübergang von einem Kanton in den anderen keine Probleme stellt und in der Regel gar nicht wahrgenommen wird. Massgebend ist also vielmehr, dass der Amtsort mit einem vernünftigen zeitlichen Aufwand erreicht werden kann.

Durch die Festlegung von interkantonalen Zivilstandskreisen versucht man, genügend grosse, geografisch vernünftige zusammenhängende Gebiete zu erfassen. Es ist daher kaum anzunehmen, dass der Weg zum Amtsort durch eine solche Regelung unzumutbar lang oder umständlich würde. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die künftigen Eheleute das Gesuch um Durchführung des Vorbereitungsverfahrens wahlweise am Ort der Braut oder des Bräutigams stellen können.

Soweit daher nicht völlig unvernünftige Zivilstandskreise gebildet werden, ist durch die Festlegung eines ausserkantonalen Amtsortes eines Zivilstandskreises eine Verletzung der Ehefreiheit ausgeschlossen.

5. Bundesrechtliche Schranken für die Übertragung von Justizaufgaben im Bereich des Zivilstandswesens auf einen anderen Kanton

Es gibt zwar eine bundesrechtliche Garantie des Wohnsitzgerichtsstandes, sie hat allerdings nur eine beschränkte Tragweite. Nach Artikel 30 Absatz 2 BV hat jede Person, gegen die eine Zivilklage erhoben wird, Anspruch darauf, dass die Sache vom Gericht des Wohnsitzes beurteilt wird. Nach dem zweiten Satz dieser Bestimmung kann das Gesetz jedoch Ausnahmen davon vorsehen. Zudem wird der Begriff der Zivilklage eng verstanden. Personen-, familien-, erb- und sachenrechtliche Klagen fallen nicht unter diese Garantie (Blaise Knapp, *Kommentar BV zu Art. 59*,

Rz. 4). Aus Artikel 30 Absatz 2 BV kann daher kein Anspruch der Bürgerinnen und Bürger abgeleitet werden, Beschwerden im Bereich des Zivilstandswesens am Wohnsitzort einzureichen.

Die Ausübung der Justizhoheit ist eine der zentralen Aufgaben der Kantone. Unter Vorbehalt bundesrechtlicher Regelungen und bundesrechtlicher Gerichtsbarkeit ist die Ausübung der kantonalen Gerichtsbarkeit Ausdruck der Souveränität der Kantone (Blaise Knapp, a.a.O., Rz. 17). Diese Autonomie wird tangiert, wenn ein benachbarter Kanton über Beschwerden gegen die Behörden des andern Kantons urteilt. Solche Einmischungen müssen die Kantone nicht dulden, weil es ihre Souveränität verletzen würde (vgl. dazu BGE 105 Ia 392). Es stellt sich aber die Frage, ob die Kantone von sich aus auf die Justizhoheit verzichten können. In der Lehre wird die Haltung vertreten, dass die Kantone auf ihre Souveränität nicht verzichten können, da dies gegen die Bestandesgarantie des Bundes oder gegen die bundesrechtlich festgelegte Kompetenzordnung verstossen würde (Ursula Abderhalden, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Freiburg 1999, S. 70; Alexander Weber, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?, Bern 1976, S. 78; Albert Dormann, Interkantonale Institutionen mit Hoheitsbefugnissen, Zürich 1970, S. 46; Ulrich Häfelin, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR 1969, II, S. 662; Walther Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Bern 1931, S. 59; etwas weniger strikt Stephan Brunner, Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit, untersucht am Beispiel der Ostschweiz, Zürich 2000, S. 135 f.). Die Übertragung des gesamten Gerichtswesens auf einen anderen Kanton oder auf eine zwischengliedstaatliche Organisation wird als unzulässig erachtet, die Übertragung der gesamten Verwaltungsgerichtsbarkeit an der Grenze des Zulässigen (Weber, a.a.O. S. 78). Bei der Übertragung des Gerichtswesens im Zusammenhang mit der Bildung von interkantonalen Zivilstandskreisen wird jedoch das Gerichtswesen eines Kantons nur in einem beschränkten Umfang und für ein bestimmtes Gebiet des Kantons auf den benachbarten Kanton übertragen. Die Übertragung einzelner Hoheitsbefugnisse, namentlich um geeignete Regelungen für Grenzgebiete zu treffen, wird in der Lehre ausdrücklich anerkannt (Häfelin, a.a.O. S. 662, Weber, a.a.O., S. 78 f.).

In diesem Zusammenhang ist auch auf den beschlossenen, aber noch nicht in Kraft getretenen Artikel 191b BV zu verweisen. Nach Absatz 1 dieser Bestimmung bestellen die Kantone richterliche Behörden für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen. Damit werden die Kantone künftig verpflichtet, diese richterlichen Behörden vorzusehen (BBI 1979 I 40 f.). Absatz 2 dieser Bestimmung ermächtigt die Kantone, gemeinsame richterliche Behörden einzusetzen. In den Beratungen der eidgenössischen Räte wurde zu dieser Bestimmung ausgeführt, dass es sich dabei nicht um eine Neuerung handle, sondern um eine bereits bestehende Kompetenz; die Kantone seien auch ohne diese Bestimmung befugt, gemeinsame richterliche Behörden einzusetzen (Votum SR Wicki, AmtlBull SR, 1998, S. 268; skeptisch zu dieser Bestimmung äussert sich Abderhalden, a.a.O., S. 162 f.). Bei den in Ziffer 1 dargestellten Varianten über die Festlegung interkantonaler Zivilstandskreise geht es zwar nicht darum, gemeinsame richterliche Behörden einzusetzen, sondern darum, für einen Teil des Kantons richterliche Behörden des benachbarten Kantons einzusetzen. Die Bestimmung

belegt aber immerhin, dass die Kantone nicht verpflichtet sind, das Gerichtswesen vollständig und vollumfänglich selber zu führen.

Ist im Bereich des Vollzugs des Bundesrechts auf kantonaler Ebene eine richterliche Behörde für die Beurteilung von Beschwerden einzusetzen (was heute der Regelfall ist), so ergeben sich aus der Bundesgesetzgebung und der bundesgerichtlichen Praxis verschiedene Anforderungen an dieses Verfahren (vgl. dazu Andreas Kley-Struller, Anforderungen des Bundesrechts an die Verwaltungsrechtspflege der Kantone bei der Anwendung von Bundesverwaltungsrechts, AJP 1995, S. 148 ff.; Vincent Martenet, L'autonomie constitutionnelle des cantons, Basel, Genf, München 1999, S. 403 ff.). Das kantonale Verfahrensrecht darf namentlich nicht so ausgestaltet werden, dass dadurch die Verwirklichung des Bundesrechts vereitelt, verunmöglicht oder erheblich erschwert wird (Kley, a.a.O. S. 156; Martenet, a.a.O., S. 404). Durch die Tatsache, dass der Rechtsschutz in einem spezifischen Bereich für die Einwohnerinnen und Einwohner durch einen anderen Kanton wahrgenommen wird, wird die Verwirklichung des Bundeszivilrechts nicht vereitelt, sofern die Einrichtungen und das Verfahren im entsprechenden Nachbarkanton den bundesrechtlichen Anforderungen genügt. Sofern der Zivilstandskreis unterschiedliche Sprachgebiete umfasst, müssten die Anforderungen des Bundesrechts (vgl. dazu Art. 70 Abs. 2 BV) sowie kantonale Ansprüche beachtet werden.

Es ist unüblich, Justizaufgaben auf einen anderen Kanton zu übertragen. Entsprechende Beispiele sind uns nicht bekannt, ohne allerdings das schweizerische Recht systematisch danach durchsucht zu haben (vgl. dazu auch den Hinweis bei Stephan C. Brunner, a.a.O., S. 185).

Aufgrund der vorstehenden Abklärungen gelangen wir aber zum Ergebnis, dass die Übertragung von Justizaufgaben auf andere Kantone im Bereich des Zivilstandswesens bundesrechtlich grundsätzlich zulässig ist. Es gibt kein Bundesrecht, welches eine solche, einen beschränkten Bereich umfassende interkantonale Regelung prinzipiell ausschliessen würde. Die beschränkte Übertragung von Justizaufgaben auf einen anderen Kanton ist nicht als eine Aufgabe der Eigenständigkeit des Kantons einzustufen und die bundesrechtlich vorgesehene Kompetenzordnung wird dadurch nicht verletzt. Die Übertragung bewegt sich daher im Rahmen der kantonalen Autonomie. Zu beachten gilt es allerdings, dass die konkrete Regelung dieser Übertragung recht komplex ist (vgl. dazu Ziffer 7 unten).

6. Bundesrechtliche Schranken bei der Delegation der kantonalen Aufsicht an einen anderen Kanton

Unter Aufsicht im weiteren Sinn versteht man die nicht-gerichtliche Tätigkeit, mit welcher die Aufsichtsbehörde sicherstellt, dass die beaufsichtigte Stelle die auferlegten Aufgaben erfüllt. Im Bereich des Zivilstandswesens sind die Kantone verpflichtet, eine Aufsichtsbehörde über die Zivilstandskreise zu bestellen (Art. 45 Abs. 1 ZGB, siehe oben Ziffer 2). An verschiedenen Stellen weist die ZStV diesen Aufsichtsbehörden konkrete Aufgaben zu (vgl. beispielsweise Art. 13a Abs. 1, 18, 21 ZStV). Die ZStV weist den kantonalen Aufsichtsbehörden daneben auch richterliche Funktionen zu, indem sie diese als Beschwerdeinstanz gegen bestimmte Verfügungen vorsieht (20 ZStV). Die Tätigkeit der Zivilstandskreise sowie deren kantonale Aufsicht unterliegen sodann der Aufsicht des EJPD (Art. 17 Abs. 2 ZStV) und der Oberaufsicht durch den Bundesrat (Art. 17 Abs. 3 ZStV).

Bei dieser Festlegung einer zweistufigen Aufsicht und einer Oberaufsicht handelt es sich um eine vergleichsweise eingehende und detaillierte bundesrechtliche Regelung. Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone, zwischen der bundesrechtlichen Aufsicht durch das EJPD und den Zivilstandsämtern eine erste Aufsichtsstufe festzusetzen, damit eine möglichst nahe und auch enge Kontrolle gewährleistet ist. Das Bundesrecht enthält aber keine ausdrückliche Bestimmung, dass diese kantonale Aufsicht zwingend für alle Zivilstandskreise oder Teile davon durch den Kanton wahrgenommen werden muss, in welchem sich die betreffenden Gemeinden befinden, auch wenn bei Erlass dieser Regelungen wohl an diese Kantone gedacht wurde. Die vom Bundesrecht vorgesehenen Aufgaben der kantonalen Aufsicht (Zuständigkeit für bestimmte Entscheide, Kontrolle der Tätigkeit im Allgemeinen; zur Funktion der Aufsichtsbehörde als Beschwerdeinstanz vgl. die Ausführungen unter Ziffer 5) können grundsätzlich auch durch einen benachbarten Kanton wahrgenommen werden. Die Durchsetzung des Bundeszivilrechts wird dadurch nicht in Frage gestellt. Bedingung ist allerdings, dass die Modalitäten der Übertragung dieser Aufgabe an den benachbarten Kanton präzise geregelt werden (vgl. dazu Ziffer 8, unten).

Zur Frage, ob sich die Kantone durch die Übertragung der Aufsicht in einem bestimmten Bereich und für einzelne Gemeinden ihrer Eigenständigkeit entledigen würden, gelten die Ausführungen unter Ziffer 5 in analoger Weise. Da die Übertragung nur in einem eng begrenzten Ausmass stattfindet, ist sie weder als Aufgabe der kantonalen Souveränität noch als Verschiebung der bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzordnung einzustufen.

Neben der Aufsicht innerhalb des Kantons gilt es in diesem Zusammenhang jedoch auch das Verhältnis Kanton – Bund zu beachten, also die zweite Stufe der Aufsicht und die Oberaufsicht. Gegenüber dem Bund sind letztlich die Kantone für das Zivilstandswesen des gesamten Kantons verantwortlich. Sie können sich dieser Verantwortung nicht durch Delegation an einen anderen Kanton entziehen. Müsste der Bund wegen gravierender Mängel in der Führung der Zivilstandsangelegenheiten intervenieren, so müsste der Kanton, der die Aufgabe für bestimmte Gemeinden an den benachbarten Kanton delegiert, die Möglichkeit haben zu reagieren oder dann letztendlich das Konkordat zu kündigen (vgl. dazu auch Dormann, a.a.O., S. 47 f., der eine Kündigungsklausel für solche Verträge als unumgänglich erachtet).

7. Modalitäten einer solchen Regelung

Die Verwirklichung aller drei in Ziffer 1 aufgeführten Varianten bedürfte eines Vertrages zwischen den beiden betreffenden Kantonen. Nach Artikel 48 Absatz 1 BV sind die Kantone befugt, solche Verträge miteinander zu schliessen. Die Verträge dürfen nach Artikel 48 Absatz 3 BV dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie sind zudem nach Artikel 48 Absatz 3, zweiter Satz BV dem Bund zur Kenntnis zu bringen. Erfüllt ein Vertrag die Voraussetzungen nicht, so kann der Bundesrat dagegen Einsprache erheben (Art. 186 Abs. 3 BV). In diesem Fall obliegt es der Bundesversammlung, den Entscheid über die Genehmigung zu fällen (Art. 172 Abs. 3 BV, Art. 61a Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 RVOG, SR 172.010).

Artikel 49 Absatz 3 ZGB sieht zudem vor, dass die kantonalen Vorschriften im Bereich des Zivilstandswesens mit Ausnahme derjenigen über die Besoldung der im Zivilstandswesen tätigen Personen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes bedürfen. Nach Artikel 61a Absatz 2 RVOG erteilen die Departemente die Genehmigung und in strittigen Fällen entscheidet der Bundesrat (Art. 61a Abs. 3 RVOG).

Es ergibt sich daher im konkreten Fall die aussergewöhnliche Situation, dass das übergeordnete interkantonale Recht zu seiner Gültigkeit zwar keiner Genehmigung des Bundes bedarf, in einem strittigen Fall allerdings die Bundesversammlung für den Entscheid zuständig ist. Übriges kantonales Recht, das auf den interkantonalen Vertrag Bezug nimmt oder dieses weiter ausführt, bedarf hingegen zu seiner Gültigkeit der Genehmigung des Bundes, in einem strittigen Fall ist jedoch der Bundesrat und nicht die Bundesversammlung für den Entscheid zuständig.

Im Falle der Variante 1 ist die Regelung relativ einfach, da lediglich der Amtsort festzulegen und das Wahlverfahren für die Zivilstandsbeamtin oder den Zivilstandsbeamten zu regeln ist.

Bei der Variante 2 ist die Regelung bereits komplexer. Zusätzlich zu den Regelungen für die Variante 1 muss die Aufsichtsbehörde festgelegt und Haftungsfragen geregelt werden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die kantonale Aufsichtsbehörde auch Beschwerdeinstanz ist. Festzulegen ist daher auch das massgebliche Verfahrensrecht (vgl. dazu unten). Zu prüfen wäre vielleicht auch, ob nicht die Funktion als Beschwerdeinstanz der kantonalen Aufsichtsbehörde von der Übertragung auf den Kanton A ausgenommen werden könnte oder sollte. Im Weiteren muss man sich bei Wahl der Variante 2 überlegen, wie der Tatsache Rechnung getragen werden kann, dass der Kanton B gegenüber dem Bund letztlich für den korrekten Vollzug der Bestimmungen über das Zivilstandswesen im gesamten Gebiet des Kantons verantwortlich ist. Es müsste im Vertrag in jedem Fall eine Kündigungsklausel vorgesehen werden.

Die Variante 3 erfordert eine noch umfassendere Regelung in Form eines interkantonalen Vertrages. Neben den auch bei Variante 2 erforderlichen Regelungen muss der interkantonale Vertrag den Rechtsweg und die Verfahrensregelungen für Beschwerden der Einwohnerinnen und Einwohner der betreffenden Gemeinden im Zivilstandsbereich regeln. Bei dieser Regelung sind die Anforderungen des Legalitätsprinzips zu beachten. Die Festlegung des Rechtsweges und die Grundzüge des Verfahrensrechts sind Materien, welche der Gesetzgeber nicht vollständig delegieren kann, da sie die Rechtsstellung der Einzelnen in bedeutender Weise berühren (BGE 121 I 22, 27). Ein dynamischer Verweis auf das jeweils geltende Recht des Nachbarkantons würde den vom Bundesgericht entwickelten Grundsätzen des Legalitätsprinzips kaum genügen.