



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

Weisung EAZW

Nr. 10.22.01.02 vom 1. Januar 2022

Aufsicht im Zivilstandswesen: Inspektion, Qualitätssicherung und Berichterstattung

**Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen erlässt gestützt auf Art. 84 Abs. 3
Bst. a der Zivilstandsverordnung (ZStV) folgende Weisung**

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	3
2	Inspektionstätigkeit und Qualitätssicherung	3
3	Zentrale Risikoaspekte	4
3.1	Beurkundung	5
3.2	Datenbekanntgabe	5
3.3	Ausbildung und Schulung	5
4	Bedeutung der Qualitätssicherung	5
5	Inspektionsschwerpunkte – definierte Schlüsselrisiken	6
6	Berichterstattung	6
7	Qualitätssteuerung	7
8	Inkrafttreten	7

1 Allgemeines

Im Zivilstandswesen obliegt die Aufsichtstätigkeit und die Durchführung von Inspektionen folgenden Behörden:

- Auf Bundesebene übt das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen (EAZW) die Oberaufsicht im Zivilstandswesen aus¹ und ist zuständig, Inspektionen der Zivilstandsämter, der kantonalen Aufsichtsbehörden und der Zivilstandsarchive vorzunehmen.²
- Auf kantonalen Ebene sind die kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen (AB) für den fachlich zuverlässigen Vollzug des Zivilstandswesens in ihrem jeweiligen Kanton verantwortlich. Sie beaufsichtigen die Zivilstandsämter³ und inspizieren diese mindestens alle zwei Jahre. Bietet ein Zivilstandsamt keine Gewähr für einen fachlich zuverlässigen Vollzug seiner Aufgaben, so veranlasst die zuständige Aufsichtsbehörde die Inspektionen so oft wie nötig mit dem Ziel, die Mängel umgehend zu beheben.⁴

Die vorliegende Weisung dient dazu, dass die AB die Aufsichtstätigkeit und das Inspektionswesen nach konkret definierten Qualitätssicherungs-Parametern durchführen und dem EAZW jährlich in einheitlicher Form darüber Bericht erstatten.

Dies erlaubt es dem EAZW, die Ergebnisse der Inspektionen und die getroffenen Massnahmen der AB⁵ einer vergleichbaren Auswertung zuzuführen. Das EAZW prüft, ob zur Qualitätssicherung im Zivilstandswesen zusätzliche Massnahmen zu treffen sind. Es erlässt dazu bei Bedarf entsprechende Weisungen.

Das EAZW und die Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (KAZ) definieren gemeinsam im Hinblick auf die jährliche Inspektionsplanung, welche Schwerpunkte jeweils zu setzen sind.

2 Inspektionstätigkeit und Qualitätssicherung

Die Daten, welche im Personenstandsregister beurkundet und geführt werden, müssen höchste Qualitätsanforderungen erfüllen. Ihnen kommt erhöhte Beweiskraft zu.⁶ Das EAZW als Oberaufsicht und die AB sind für die Qualitätssicherung in diesem Bereich verantwortlich.

Im Rahmen der Inspektionstätigkeit prüfen die AB die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben und die korrekte Erfüllung der Aufgaben im Zivilstandsbereich durch die ihnen untergeordneten Zivilstandsbehörden⁷. Sie sind zuständig für die Qualitätssicherungs- und Prüfungstätigkeiten bei den Zivilstandsämtern. Diese erfolgt durch individuelle Fallbeurteilungen und -prüfungen, Interviews mit Leiterinnen und Leitern von Zivilstandsämtern, mit Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten sowie weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des betreffenden Zivilstandsamtes.

¹ Art. 45 Abs. 3 ZGB.

² Art. 84 Abs. 3 Bst. b ZStV.

³ Art. 45 Abs. 2 Ziff. 1 ZGB.

⁴ Art. 85 Abs. 1 ZStV.

⁵ Art. 85 Abs. 2 Bst. c ZStV.

⁶ Art. 9 ZGB.

⁷ Art. 44 ZGB.

Das EAZW als Oberaufsicht sorgt dafür, dass in den Kantonen ein wirksames Inspektionswesen nach den Bundesvorgaben betrieben wird. Es inspiziert die AB und ordnet bei festgestellten Defiziten entsprechende Massnahmen an.

Die KAZ hat im Auftrag der Kantone ein Konzept zur Qualitätssicherung⁸ ausgearbeitet. Dieses beinhaltet, nebst Ausführungen zur Qualitätssicherung und einer Liste von Schlüsselrisiken, eine detailliert beschriebene Vorgehensweise zur Durchführung der Qualitätskontrolle im Rahmen von Inspektionen durch die AB. Dazu wurden eine Checkliste für Inspektionen sowie Muster für Inspektionsberichte, welche zu Händen des EAZW jährlich zu erstellen sind, erarbeitet. Im Weiteren beinhaltet das Konzept der KAZ die unterjährige Erhebung und Qualifizierung der Berichtigungen durch die kantonalen Aufsichtsbehörden. Die Beurteilung dieser Berichtigungen soll anlässlich der mindestens alle 2 Jahre durchgeführten Inspektion der Zivilstandsämter in die qualitative Beurteilung einfließen. Dieses Element geht bewusst über die während der Inspektion gemachten Feststellungen (Stichproben) hinaus und soll eine rollende Beurteilung darstellen. Die Bewertung der Berichtigungen (Quantität und Gewichtung der Fehler) ist gemäss Vorgaben im Konzept vorzunehmen (siehe Konzept Qualitätssicherung, Anhang 1, Ziff. 4.3).

Anlässlich der Jahresversammlung der KAZ im März 2020 wurde das Konzept zur Qualitätssicherung von den AB angenommen. Gleichzeitig wurde das EAZW darum ersucht, auf Basis dieses Konzepts eine Weisung an die AB zu erlassen, in welcher die darin erarbeiteten Vorgaben zur Qualitätssicherung gesamtschweizerisch für verbindlich erklären werden. Diesem Anliegen kommt das EAZW mit der vorliegenden Weisung nach.

3 Zentrale Risikoaspekte

Die Inspektionstätigkeit der AB setzt voraus, dass die AB über fundierte Kenntnisse im Beurkundungs- und Verfahrensrecht verfügen und die Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten sowie die weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zivilstandsämter in sämtlichen im Rahmen der Aufgabenerfüllung anfallenden Fragen kompetent unterstützen können.

Dazu sind die erstellten Grundlagen (siehe Anhang) zu verwenden, die eine schweizweite Vereinheitlichung oder mindestens eine Angleichung in der Qualitätssicherung ermöglichen. Es geht darum, Minimalstandards zu definieren, um die strukturierte Umsetzung der vorhandenen rechtlichen Grundlagen sicherzustellen.

Die AB stellen im Rahmen ihrer Inspektionstätigkeit auf folgende zentralen Risikoaspekte ab⁹:

⁸ Projekt „Qualitätssicherung im Zivilstandswesen“ mit Vertretern von AB, Zivilstandsämtern (ZA), der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und des EAZW; Anhang 1 der vorliegenden Weisung.

⁹ Siehe Projektbericht "Qualitätssicherung im Zivilstandswesen" vom 23. Januar 2020, S. 5 f.

3.1 Beurkundung

- Zuständigkeit
- Fristeinhaltung und -kontrolle
- Qualität in der Personensuche (z.B. Doppelerfassungen, Stand «eingetragen»)
- Mitteilungspflichten
- Qualität ausländischer Dokumente
- Ermessen
- Beratung der Betroffenen im Rahmen einer Beurkundung

3.2 Datenbekanntgabe

- Korrekte Form der Bekanntgabe: schriftlich mittels Zivilstandsformular bzw. Bescheinigung/Bestätigung oder mündlich.
- Anspruch der Bekanntgabe: Bezugsberechtigung von Privaten, Versicherungen, Behörden, ausländischen Vertretungen, Forschende.
- Umfang der Datenbekanntgabe unter Berücksichtigung des Datenschutzes, Gebührenbemessung
- Archivgut

3.3 Ausbildung und Schulung

- Ausbildung und Qualitätsanforderungen betr. Mitarbeitende von Zivilstandsämtern
- Regelmässige Schulungen und Weiterbildungen

Auf die Qualität der Ausbildung der Urkundsperson (Zivilstandsbeamtin, Zivilstandsbeamter) wird in der vorliegenden Weisung nicht näher eingegangen. Die Voraussetzungen bezüglich Ernennung oder Wahl zur Zivilstandsbeamtin oder zum Zivilstandsbeamten ist in Art. 4 ZStV geregelt. Die Ausbildung und der Erwerb des eidgenössischen Fachausweises wird durch den Schweizerischen Verband für Zivilstandswesen (SVZ) sowie durch die Groupe latin de l'état civil (GLEC) sichergestellt.

4 Bedeutung der Qualitätssicherung

Effektive Qualitätssicherung zeigt nicht nur Probleme auf, sondern liefert auch Hinweise und führt zu Lösungen. Auf eine risikobasierte Kontrolle kann daher nicht verzichtet werden. Qualitätssicherung beinhaltet aber mehr als nur Kontrolle. Fehlerhafte Beurkundungen sollen verhindert werden. Festgestellte Verarbeitungsmängel sollen zu einer gezielten und schwerpunktmässigen Instruktion und Schulung führen. Zudem dient die Qualitätskontrolle den Zivilstandsämtern und der AB als Standortbestimmung.

Die Zivilstandsämter sollen erkennen, wo Fehler eliminiert werden müssen, und sollen durch regelmässige Kontrollen Sicherheit (Professionalität) im Zivilstandswesen erlangen. Die geleistete Arbeit ist anzuerkennen; wo Missstände vorhanden sind, sind diese differenziert aufzuzeigen. Mittels eines Kontrollberichtes wird das Ergebnis festgehalten.

Ein Risikomanagement stellt ein wirkungsvolles und sinnvolles Instrument für Verwaltungseinheiten dar. Dies wird insbesondere dadurch sichergestellt, dass das Risikomanagement auf Aufwand-Nutzen-Überlegungen basiert. Dies bedeutet, dass Massnahmen nur dann initiiert und damit Aufwand verursacht wird, wenn dies durch ein entsprechend hohes Risiko gerechtfertigt ist. Inspektionen und Kontrollen sind gezielt und aufgrund von Aufwand-Nutzen-Überlegungen bzw. Risikogesichtspunkten durchzuführen.

5 Inspektionsschwerpunkte – definierte Schlüsselrisiken

Die Qualitätsprüfung erfolgt unter Einbezug vordefinierter Inspektionsschwerpunkte. Damit lässt sich beispielsweise die Prüfung des korrekten Vollzugs von neuen gesetzlichen Bestimmungen in der Beurkundung des Personenstandes zeitnah sicherstellen.

Das EAZW bestimmt in Zusammenarbeit mit der KAZ im Zweijahresrhythmus konkrete Prüfungsschwerpunkte. Diese beinhalten zwei bis drei konkrete Schlüsselrisiken, welche im Fokus der kommenden zwei von den AB bei ihren Zivilstandsbehörden vorzunehmenden Inspektionen stehen. Es steht den AB frei, darüber hinaus weitere individuell bestimmte Schwerpunkte zu setzen. Weiter wird über die Erfassung der offensichtlich selbst verschuldeten Beurkundungsfehler der Qualitätsgrad pro Kanton, Zivilstandsamt und Urkundsperson einerseits bestimmt werden und andererseits die Grundlage geschaffen werden, durch Massnahmen (Instruktion, Weiterbildung und dgl.) die Qualität zu verbessern. Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamte, die sich zur Ausübung ihres Amtes als unfähig erwiesen haben, sind durch die Aufsichtsbehörde von Amtes wegen oder auf Antrag des EAZW ihres Amtes zu entheben.¹⁰

Die Inspektionsschwerpunkte bilden nicht Inhalt dieser Weisung. Sie werden vom EAZW in geeigneter Form (E-Mail) jeweils per Jahresende den AB für die kommenden zwei Inspektionsjahre bekanntgegeben.

6 Berichterstattung

Die AB haben die beigefügten Musterdokumente (Checkliste Inspektionen, Inspektionsbericht Zivilstandsamt und zusammenfassender, kantonaler Bericht über die Inspektionen der Zivilstandsämter im Rahmen ihrer jährlichen Berichterstattung, Anhänge 2–4 zur vorliegenden Weisung) zu verwenden und dem EAZW zukommen zu lassen.

Gestützt auf die Inspektionsberichte der AB und die darin enthaltenen Resultate zu den Inspektionsschwerpunkten prüft das EAZW, ob Handlungsbedarf besteht, und trifft gegebenenfalls entsprechende Massnahmen.

¹⁰ Art. 87 ZStV.

7 Qualitätssteuerung

Das vorgelegte Qualitätskonzept mit sämtlichen Unterlagen ist im Rahmen der Qualitätssteuerung regelmässig auf deren Zweckmässigkeit hin zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung melden die Aufsichtsbehörden Erfahrungen, Verbesserungen und Unzulänglichkeiten.

8 Inkrafttreten

Die vorliegende Weisung tritt am **1. Januar 2022** in Kraft.

Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen EAZW

David Rüetschi

Anhänge:

- Anhang 1: Konzept Qualitätssicherung KAZ
- Anhang 2: Checkliste Inspektionen
- Anhang 3: Bericht über die Inspektion des Zivilstandsamtes/Sonderzivilstandsamtes xy
- Anhang 4: Zusammenfassender Bericht über die Inspektion der Zivilstandsämter des Kantons xy