



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

Bericht

über die Tätigkeiten des Eidgenössischen Amtes für das
Zivilstandswesen EAZW

in den Jahren 2008 und 2009

auszugsweise vorgetragen in französischer Sprache von Mario Massa, Fürsprecher und Notar, Vorsteher des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen EAZW, an der Jahresversammlung der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst KAZ am 23./24. April 2009 in Zug ZG

Mario Massa, Vorsteher
Fürsprecher und Notar
Bundesrain 20, 3003 Bern
Tel. +41 31 325 51 44, Fax +41 31 324 26 55
mario.massa@bj.admin.ch
www.eazw.admin.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen EAZW

- 1.1 Kantonale Autonomie - minimale Vorgaben des Bundesrechts
- 1.2 Unterschiedliche Praxen in den Kantonen
- 1.3 Harmonisierung der kantonalen Praxen?
- 1.4 Insbesondere zur dritten Kategorie von Kantonen
- 1.5 Umfrage des EAZW zur Umsetzung von Weisungen und Kreisschreiben

2. Rechtsetzung

- 2.1 Gesetze und Verordnungen
 - 2.1.1 Zivilgesetzbuch
 - 2.1.2 Bürgerrechtsgesetz
 - 2.1.3 Zivilstandsverordnung und Zivilstandsgebührenverordnung
- 2.2 Dokumentation
 - 2.2.1 Weisungen
 - 2.2.2 Kreisschreiben
 - 2.2.3 Fachprozesse
 - 2.2.4 Programmhandbücher

3. Parlamentarische Geschäfte - Auswahl

- 3.1 03.428 n Parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer Susanne - Name und Bürgerrecht der Ehegatten. Gleichstellung
- 3.2 05.463 n Parlamentarische Initiative Brunner Toni - Scheinehen unterbinden
- 3.3 05.3477 n Postulat Staatspolitische Kommission NR - Strafbarkeit von Zwangsheiraten
- 3.4 07.3116 n Motion Haller Ursula - Eheschliessung. Rechte und Pflichten müssen allen bekannt und verständlich sein
- 3.5 06.3861 n Postulat Vermot-Mangold Gabi - Kinder ohne Identität in der Schweiz
- 3.6 07.3622 Motion Müri Felix - Keine Eheschliessungen während laufenden Ausschaffungsfristen
- 3.7 08.3157 Interpellation Fehr Mario - Aufhebung des Adoptionsverbotes für Lesben und Schwule

3.8 09.3160 Postulat Fetz - Einbürgerung von Personen und Namen

4. Inspektion

5. Ausbildungswesen (ERFA - Meeting EAZW)

6. Personelle und organisatorische Änderungen

6.1 Internationale Ebene - CIEC

6.2 Bundesebene

6.2.1 EAZW

6.2.2 FKZ

7. Infostar

7.1 Projekte

7.2 Betrieb

8. Veränderungen in der Oberaufsicht des EAZW

8.1 Neues Gefäss für Mitteilungen: Amtliche Mitteilungen

8.2 Beantwortung juristischer Anfragen an die Oberaufsicht EAZW

9. Dank

Anhang / Annexe

Französische Fassung einzelner Kapitel / Version française de chapitres individuels

1. L'Office fédéral de l'état civil OFEC

- 1.1 Autonomie cantonale - exigences minimales de droit fédéral
- 1.2 Différence de pratiques dans les cantons
- 1.3 Harmonisation des pratiques cantonales?
- 1.4 Particularités relatives à la troisième catégorie de cantons
- 1.5 Enquête de l'OFEC sur la mise en application des directives et des circulaires

6.2.2 CCEC

8. Changement dans la haute surveillance de l'OFEC

- 8.1 Nouvelle rubrique: Communications officielles
- 8.2 Réponses aux questions juridiques soumises à l'autorité de haute surveillance OFEC

1. Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen EAZW

Am 20./21. November 2008 hat die Ausbildungskommission der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst KAZ eine Weiterbildungstagung zum Thema "Qualitätssicherung im Zivilstandsdienst" durchgeführt. Dem Sprechenden kam dabei die Ehre zu, das Eröffnungsreferat zu halten, worin einige Überlegungen von grundsätzlicher Bedeutung angestrengt worden sind (publ. unter www.eazw.admin.ch). Die daran anschliessenden Fachreferate von Vertretern des Bundes (ebenfalls publ. unter www.eazw.admin.ch) und der Kantone, die Workshops und Diskussionen waren für uns alle überaus lehrreich. Gestatten Sie, dass wir den Faden, den wir an jener Veranstaltung zu spinnen begonnen haben, anlässlich des vorliegenden traditionellen Jahresberichtes des EAZW kurz wieder aufnehmen, um nachzudoppeln und für die Zukunft einige Nägel einzuschlagen.

1.1 Kantonale Autonomie - minimale Vorgaben des Bundesrechts

Der schweizerische Zivilstandsdienst ist, wie manch anderer Verwaltungszweig in unserem Lande, föderalistisch organisiert. Nach Massgabe der einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen definiert jeder Kanton eine zentrale kantonale Behörde, welche die Zivilstandsämter im Kanton (kantonale od. kommunale Einheiten) beaufsichtigt. Die Kantone sind dabei in der Art und Weise, wie sie diese Beaufsichtigung organisieren, weitgehend frei.

Anlässlich der eingangs erwähnten Weiterbildungstagung der KAZ haben wir uns gemeinsam die Frage gestellt, was "Aufsicht / Beaufsichtigung", was "Qualitätssicherung" und was "Inspektionswesen" sei. Die Resultate unserer Überlegungen sollen an dieser Stelle nicht wiederholt werden, es sei vielmehr auf die Kursunterlagen und die damaligen Diskussionen verwiesen.

Die gesetzlichen Vorgaben (namentl. Art. 45 Abs. 2 Ziff. 1 ZGB; Art. 85 Abs. 1 ZStV) sind uns bekannt, bieten jedoch nur minimale Anhaltspunkte. Aus diesem Grunde wurde - einmal mehr - der Ruf nach detaillierten Bundesvorschriften zur Qualitätssicherung und zum Inspektionswesen laut (Weisungen und Kreisschreiben EAZW). Indessen, die Erarbeitung detaillierter Vorschriften durch das EAZW stehen, angesichts unserer Prioritäten und Ressourcen, nicht zuoberst auf unserer Pendenzenliste. Sie stehen aber auch aufgrund unserer nicht direkt vorhandenen Zuständigkeit im Inspektionsdienst nicht sehr weit oben auf unserer Hausaufgabenliste: Einmal mehr sei in Erinnerung gerufen, dass das EAZW nicht als genereller Regulator für all das dient, was im oben erwähnten föderal organisierten Zivilstandsdienst mit weitgehender Autonomie der Kantone nicht optimal funktioniert. Selbst wenn es verlockend ist, den Ruf zu erheben nach Bundesregeln für alle im föderalen Gefüge festgestellten Regelungslücken und Unebenheiten, ist doch festzuhalten, dass dort, wo aufgrund der föderalistischen Zuständigkeits- und Autonomieregeln die Kantone in der Pflicht stehen, es in erster Linie die Kantone selbst sind, die zum Erlass der zur Ausübung dieser Pflicht (z.B. Inspektionswesen) notwendigen Regelwerke aufgefordert sind - und nicht der Bund.

Damit bleibt es auf absehbare Zeit bei den erwähnten bloss minimalen Vorgaben des Bundesrechts und der weitgehenden Verantwortung der Kantone in der Sicherstellung der ihnen obliegenden Aufsichtspflichten, insbes. im Zusammenhang mit Qualitätssicherung und Inspektionen.

1.2 Unterschiedliche Praxen in den Kantonen

Aus der den Kantonen zukommenden Autonomie und dem Fehlen detaillierter Bundesvorschriften ergeben sich unweigerlich unterschiedliche Praxen in den Kantonen.

An der erwähnten Veranstaltung konnten wir feststellen, dass sich die Kantone - vereinfachend dargestellt - in folgende drei Kategorien einteilen lassen:

- Erstens: Kantone mit voll ausgebautem Qualitätssicherungsapparat, d.h. mit professionellem Inspektorat über die der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstehenden Zivilstandsämter; dieses Inspektorat verfügt über die nötigen personellen, fachlichen und informationellen Ressourcen, um die Zivilstandsämter systematisch zu inspizieren und um deren Qualitätsstandard stetig zu heben.
- Zweitens: Kantone mit nicht ganz ausgebautem Inspektorat, d.h. mit bloss fallweiser Hilfeleistung an die Zivilstandsämter, jedoch ohne systematische Inspektionen.
- Drittens: Kantone, die sich der Problematik des Inspektionswesens nicht bewusst sind resp. sich der Thematik verschliessen.

Gestatten Sie uns folgende Bemerkungen zu diesen drei Kategorien:

- Um die erste Kategorie von Kantonen machen wir uns selbstredend keine grossen Sorgen; wir dürfen feststellen, dass sich diese Kantone ihrer Aufgaben im Inspektionsdienst bewusst sind, diese ernst nehmen und mit Erfolg umsetzen.
- Anders sieht es in der zweiten Kategorie aus, die sich ihrer Aufgaben zwar bewusst ist, diese aber vernachlässigt. Hier geht es darum, auf Stufe Aufsichtsbehörde Know-how und den Willen aufzubauen, ein funktionsfähiges Qualitätsmanagement im kantonalen Zivilstandsdienst sicherzustellen.
- Stark beunruhigt sind wir schliesslich über die dritte Kategorie, welche sich der Thematik nicht bewusst ist oder sich ihr gar verschliesst. Hier geht es in einem ersten Schritt wohl darum, auf Stufe Aufsichtsbehörde überhaupt erst das Bewusstsein keimen zu lassen, dass Inspektionen der Zivilstandsämter aufgrund der bundesrechtlichen Minimalvorgaben kein frommer Wunsch, sondern zwingende Vorschrift sind.

1.3 Harmonisierung der kantonalen Praxen?

Wie erwähnt (Ziff. 1.1 hievor), haben wir den Ruf nach Harmonisierung der z.T. sehr unterschiedlichen Praxen in den Kantonen durch den Erlass detaillierter Bundesvorschriften (Weisungen und Kreisschreiben EAZW) zwar vernommen, werden ihn jedoch in absehbarer Zeit wohl nicht umsetzen können.

Ist eine "absolute" Harmonisierung überhaupt wünschbar oder gar nur möglich? - Wohl nicht. Die Gegebenheiten in den Kantonen sind sehr unterschiedlich und reichen von verhältnismässig vielen Zivilstandsämtern (z.B. GR, GE, AG) bis zu nur einem einzigen Zivilstandsamt für den ganzen Kanton (z.B. UR, SH, BS); die Anforderungen an die Qualitätssicherung sind sehr unterschiedlich (einerseits sehr grosse Kantone, z.B. BE, SG, ZH, mit spezialisierten Inspektions-Teams - andererseits sehr kleine Kantone, z.B. OW, GL, ohne Teams, resp. mit Verhältnissen, in denen die Aufsichtsbehörde aus einer einzigen Person besteht; einerseits städtische Verhältnisse mit sehr vielen Fällen mit Auslandsbezug und daher grossem Inspek-

tionsaufwand, z.B. BS - andererseits ländliche Verhältnisse mit weniger Auslandsbezug, z.B. AI, AR, wobei sich die Verhältnisse seit Gottfried Kellers und Rudolf v. Tavel's Zeiten überall in der Schweiz - auch in ländlichen Regionen - geändert haben hin zu internationalen, grenzüberschreitenden Zusammenhängen).

Nichtsdestotrotz braucht das Zivilstandswesen Schweiz einen minimalen Konsens darüber, dass es, erstens, in Ausführung der bundesrechtlichen Minimalvorgaben, ein Qualitätsmanagement im Zivilstandsdienst braucht, dass, zweitens, dafür die nötigen Ressourcen bereitgestellt werden müssen (inkl. zivilstandsrechtlichem Fachwissen auf Stufe Aufsichtsbehörde) und dass drittens damit ein Inspektionsdienst zu alimentieren ist, der den minimalen (Bundes-) Anforderungen, wie wir sie anlässlich der Veranstaltung von November 2008 gemeinsam erarbeitet haben, Genüge tut. Indessen, anlässlich der erwähnten Tagung mussten wir feststellen, dass wir im schweizerischen Zivilstandswesen von einem solchen, auch bloss minimalen, Konsens weit entfernt sind.

1.4 Insbesondere zur dritten Kategorie von Kantonen

An der Tagung war von Seiten der dritten - und z.T. auch der zweiten - Kategorie von Kantonen (d.h. derjenigen Kantone, bei welchen wir kleinere bis sehr grosse Defizite in der Umsetzung der ihnen obliegenden Kontroll- und Inspektionspflicht feststellen; Ziff. 1.2 hievor) zu hören, dass spätestens seit der vollständigen Einführung des Informatisierten Standesregisters Infostar die systematische Inspektion von Zivilstandsämtern nicht mehr nötig sei, weil die Aufsichtsbehörde mittels Bildschirm ja jederzeit Einblick ins Register habe. Dieser Auffassung ist entschieden zu widersprechen und bestätigt - mindestens teilweise - das Gerücht, dass gewisse kantonale Aufsichtsbehörden sich mehr und mehr von der Realität an der Basis der Zivilstandsämter entfernen: Man denke nur schon an die - in einer Inspektion stichprobenweise vorzunehmende - Überprüfung der Übereinstimmung der papiernen Belege mit den Eintragungen im elektronischen Hauptregister, wo einem der Bildschirm - als alleiniges Kontrollinstrument - überhaupt nichts hilft. Infostar hat das Inspektionswesen, wie es die bundesrechtlichen Minimalvorgaben vorschreiben, nicht überflüssig gemacht, sondern höchstens die Art und Weise der Ausübung der Kontrollen und Inspektionen verändert - im erwähnten Bsp.: Das Zusammenspiel von Informatikmitteln mit nach wie vor auf Papier gehaltenen Belegen, Auslandsurkunden etc.

Dem Sprechenden kam an der erwähnten Veranstaltung gar zu Ohren, dass sich Kantone auf den Standpunkt stellen, dass sie das Thema "Qualitätssicherung / Inspektionen" nicht oder bloss indirekt betreffe; ihr kantonales Zivilstandswesen sei heute aufgrund der in den letzten Jahren durchgeführten Reorganisationen professionalisiert und bedürfe keiner "Überwachung" (und damit keiner "Aufsicht") durch die Aufsichtsbehörde mehr; die Profis auf den Zivilstandsämtern wüssten schon, was sie zu tun haben; man müsse einfach auf deren Professionalität vertrauen.

Wenn dem wirklich so wäre: Wozu braucht es, wenn es keine Aufsicht mehr braucht, dann noch Aufsichtsbehörden? In der Konsequenz plädieren solcherart Argumentierende letztlich für die Abschaffung der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (wozu eine Aufsichtsbehörde, wenn der Kanton die Notwendigkeit der Aufsicht/Inspektion in ihrem Grundsatz negiert?). Oder versuchen derart Argumentierende vielmehr bloss das Fehlen des für die Ausübung einer richtig verstandenen Aufsicht notwendigen Zivilstands-Fachwissens auf Stufe Aufsichtsbehörde zu rechtfertigen?

Wie dem auch sei. Diese Haltung ist nicht nur bedauerlich, sondern sträflich und wird sich früher oder später (spätestens dann, wenn in den betroffenen Kantonen auf Stufe Aufsichtsbehörde kein Fachwissen mehr vorhanden sein wird) bitter rächen: Die betreffenden Kantone haben schlicht nicht begriffen, wie wichtig ein auch nur minimales Qualitätsmanagement im Zivilstandsdienst ist. Zu fürchten steht, dass diese Kantone über einen möglicherweise nicht ganz schmerzfreien Weg zur richtigen Auffassung gebracht werden müssen (Ziff. 1.5 i.f. hienach).

1.5 Umfrage des EAZW zur Umsetzung von Weisungen und Kreisschreiben

Am 5. Dezember 2008 hat das EAZW alle kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst beauftragt, vier Fragen betreffend Effektivität und Umsetzung unserer in den Jahren 2006, 2007 und 2008 erlassenen Weisungen und Kreisschreiben zu beantworten.

Für die Retournierung der ausgefüllten Fragebögen bedanken wir uns an dieser Stelle bestens. Wir haben die Antworten in der Zwischenzeit mit grossem Interesse ausgewertet und stellen dabei folgendes fest:

- Die Fragen wurden zum Teil sehr ausführlich, teilweise nur minimal oder gar ungenügend beantwortet - der Enthusiasmus beim Ausfüllen des Fragebogens war wohl nicht in allen Kantonen gleich gross.
- Unsere Weisungen und Kreisschreiben werden umgehend an die Zivilstandsämter weitergeleitet - teils mit und teils ohne weitere Kommentierung.
- In diversen Kantonen werden Schulungen oder Instruktionstagungen (sog. Leitersitzungen) durchgeführt.
- Ganz unterschiedlich wird mit der den Aufsichtsbehörden obliegenden Kontroll- und damit Inspektionspflicht umgegangen (Frage der Umsetzung unserer Weisungen und Kreisschreiben an der Basis mittels Durchführung von Kontrollen/Inspektionen). Das Spektrum reicht hier von systematischen und periodischen (jährlichen) über sporadische (fallweise) bis zu gar keinen Inspektionen.

Der letzte der soeben aufgeführten Punkte bringt uns unweigerlich zurück zu den drei Kategorien von Kantonen, wie wir sie bereits anlässlich der Weiterbildungsveranstaltung von Ende November 2008 feststellen konnten (Ziff. 1.2 hievor):

- Erste Kategorie: Kantone mit ausgebildetem Inspektionswesen;
- Zweite Kategorie: Kantone mit zwar vorhandenem, aber nicht voll funktionsfähigem Inspektionsdienst;
- Dritte Kategorie: Kantone, die sich der Thematik verschliessen.

Als Resultat unserer Umfrage kann festgehalten werden, dass wir bloss 10 Kantonen das Prädikat "gut" verleihen können. 12 Kantone erhalten die Benotung "befriedigend", 4 Kantone die Note "mangelhaft". Wir stellen dabei fest, dass diejenigen Kantone, die schlecht abgeschnitten haben, insbes. der Frage der Kontrolle der Umsetzung unserer Weisungen und Kreisschreiben zu wenig oder gar keine Beachtung schenken, mithin den Bereich des Qualitätsmanagements / Inspektionswesens vernachlässigen. Das Bild, das wir bereits an der Weiterbildungsveranstaltung der KAZ gewonnen haben (Ziff. 1.4 hievor), hat sich damit, durch die Auswertung der von uns durchgeführten Umfrage, bestätigt.

Das EAZW wird in den nächsten Tagen jedem einzelnen Kanton die ihn betreffende Auswertung zukommen lassen.

Handlungsbedarf besteht. Wir erwarten insbes. von den 16 Kantonen (Prädikat "befriedigend" oder "mangelhaft"), bei denen Verbesserungsbedarf besteht, dass sie die ihnen bundesrechtlich minimal obliegenden Kontroll- und Inspektionsverantwortungen in Zukunft besser - resp. überhaupt erst - wahrnehmen. Erstes Rüstzeug dazu war an der erwähnten Weiterbildungsveranstaltung von Ende November abzuholen. Das EAZW behält sich vor, die Umfrage zu einem späteren Zeitpunkt für eine weitere Periode zu wiederholen. Sollten dabei insbes. im von uns in etlichen Kantonen als ungenügend taxierten Kontroll- und damit Inspektionswesen bis dahin keine Verbesserungen feststellbar sein, werden wir dannzumal die nötigen oberoaufsichtsrechtlichen Massnahmen ergreifen und die den Aufsichtsbehörden in den Kantonen vorgesetzten Stellen darüber informieren müssen.

2. Rechtsetzung

2.1 Gesetze und Verordnungen

Nachdem in der vorhergehenden Berichtsperiode etliche Rechtsänderungen zu verzeichnen waren, fällt der Umfang der Änderungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe in der zurückliegenden Periode bescheiden aus.

2.1.1 Zivilgesetzbuch

Art. 43a Abs. 4 Ziff. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) hat auf den 5. Dezember 2008 eine kleine redaktionelle Änderung erfahren.

2.1.2 Bürgerrechtsgesetz

Das Bürgerrechtsgesetz (BüG; SR 141.0) wurde per 1. August 2008 in seinen Art. 49b Abs. 2 und Art. 56 (formelle Bereinigung des Bundesrechts) sowie per 1. Januar 2009 in seinen Art. 15a ff. und Art. 50 f. (Verfahren im Kanton; kantonaler beschwerdefähiger Einbürgerungsentscheid; Beschwerdeführung vor einem kantonalen Gericht) geändert.

2.1.3 Zivilstandsverordnung und Zivilstandsgebührenverordnung

Das EAZW ist zur Zeit daran, die Zivilstandsverordnung (ZStV; SR 211.112.2) und die Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen (ZStGV; SR 172.042.110) je einer Partialrevision zu unterziehen. Zu gegebenem Zeitpunkt werden die Kantone wie auch die KAZ in ihrer Gesamtheit Gelegenheit erhalten, sich dazu vernehmen zu lassen (vermutlich noch 2009).

2.2 Dokumentation

In der Berichtsperiode wurde die im Folgenden (Ziff. 2.2.1 ff. hiernach) aufgeführte Dokumentation neu erlassen resp. einer Revision unterzogen. Der Umfang dieser neuen Arbeiten

hat im Vergleich zum Vorjahr (damals waren es rund 900 Seiten Text in Deutsch, Französisch und Italienisch) etwas abgenommen und beträgt nurmehr 625 Seiten.

2.2.1 Weisungen

- **Aufnahme ausländischer Personen in das Personenstandsregister**
(Weisung 10.08.10.01 vom 1.10.2008)
Saisie des personnes étrangères dans le registre de l'état civil
(Directives 10.08.10.01 du 1.10.2008)
Rilevamento di persone straniere nel registro dello stato civile
(Istruzioni 10.08.10.01 del 1.10.2008)
- **In Papierform geführte Zivilstandsregister (1876 bis 2004)**
Übergangsrechtliche Eintragungen und Ausfertigung von Auszügen
(Weisung 10.08.10.02 vom 1.10.2008)
Registres de l'état civil tenus sur papier (1876 à 2004)
Inscriptions selon le droit transitoire et établissement d'extraits
(Directives 10.08.10.02 du 1.10.2008)
I registri cartacei dello stato civile (dal 1876 al 2004)
Iscrizioni transitorie e allestimento di estratti
(Istruzioni 10.08.10.02 del 1.10.2008)
- **Betrieb des Beurkundungssystems Infostar**
(Führung des Personenstandsregisters)
(Weisung 10.08.10.03 vom 1.10.2008)
Exploitation du système d'enregistrement Infostar
(Tenue du registre de l'état civil)
(Directives 10.08.10.03 du 1.10.2008)
Gestione del sistema di documentazione Infostar
(Tenuta del registro dello stato civile)
(Istruzioni 10.08.10.03 del 1.10.2008)

2.2.2 Kreisschreiben

- **Beurkundung der Geburt eines Kindes ausländischer Eltern, deren Daten im Personenstandsregister nicht abrufbar sind**
(Kreisschreiben 20.08.10.01 vom 1.10.2008)
Enregistrement de la naissance d'un enfant de parents étrangers dont les données ne sont pas disponibles dans le registre de l'état civil
(Circulaire 20.08.10.01 du 1.10.2008)
Documentazione della nascita di un figlio di genitori stranieri, in assenza di dati disponibili nel registro dello stato civile
(Circolare 20.08.10.01 del 1.10.2008)

- **Angaben über Abstammung, Namen und Bürgerrecht totgeborener und verstorbener Kinder**
(Kreisschreiben 20.08.12.01 vom 1.12.2008)
Données sur la filiation, le nom et le droit de cité des enfants mort-nés et des enfants décédés
(Circulaire 20.08.12.01 du 1.12.2008)
Dati su filiazione, nomi e cittadinanza di figli nati morti o deceduti
(Circolare 20.08.12.01 del 1.12.2008)

2.2.3 Fachprozesse

- **Übertragung der Daten über den Personenstand aus dem Familienregister (Rückerofassung)**
(Fachprozess 30.1 vom 15.12.2004 [Stand: 1.7.2008])
Transfert des données d'état civil à partir du registre des familles (ressaisie)
(Processus technique 30.1 du 15.12.2004 [Etat: 1.7.2008])
Trascrizione dei dati di stato civile dal registro delle famiglie (rilevamento retroattivo)
(Processo tecnico 30.1 del 15.12.2004 [Stato: 1.7.2008])
- **Geburt eines Kindes bekannter Abstammung im Inland**
(Fachprozess 31.1 vom 15.12.2004 [Stand: 1.7.2008])
Naissance en Suisse d'un enfant dont la filiation est connue
(Processus technique 31.1 du 15.12.2004 [Etat: 1.7.2008])
Nascita in Svizzera di un bambino con filiazione nota
(Processo tecnico 31.1 del 15.12.2004 [Stato: 1.7.2008])
- **Tod einer Person mit bekannter Identität im Inland**
(Fachprozess 31.4 vom 15.12.2004 [Stand: 1.7.2008])
Décès en Suisse d'une personne dont l'identité est connue
(Processus technique 31.4 du 15.12.2004 [Etat: 1.7.2008])
Morte in Svizzera di una persona di identità nota
(Processo tecnico 31.4 del 15.12.2004 [Stato: 1.7.2008])
- **Eheschließung im Inland**
(Fachprozess 32.2 vom 15.12.2004 [Stand: 1.12.2008])
Mariage célébré en Suisse
(Processus technique 32.2 du 15.12.2004 [Etat: 1.12.2008])
Matrimonio celebrato in Svizzera
(Processo tecnico 32.2 del 15.12.2004 [Stato: 1.12.2008])
- **Anerkennung eines Kindes im Inland durch Erklärung beim Zivilstandsamt, beim Gericht oder im Testament**
(Fachprozess 33.1 vom 15.12.2004 [Stand: 1.12.2008])
Reconnaissance d'un enfant en Suisse par déclaration devant l'office de l'état civil, devant le tribunal ou par disposition de dernière volonté
(Processus technique 33.1 du 15.12.2004 [Etat: 1.12.2008])
Riconoscimento di un figlio in Svizzera dinanzi all'ufficio dello stato civile, dinanzi al tribunale o per disposizione di ultima volontà
(Processo tecnico 33.1 del 15.12.2004 [Stato: 1.12.2008])

2.2.4 Programmhandbücher

- **Datenbereinigung**
(Modul 410.2, Stand: Februar 2008, veröffentlicht am 17.3.2008)
Mise à jour des données
(Module 410.2, Etat: Février 2008, publié le 4.6.2008)
- **Tod**
(Modul 41.3, Stand: Juni 2008, veröffentlicht am 4.6.2008)
Décès
(Module 41.3, Etat: Juin 2008, publié le 4.6.2008)

3. Parlamentarische Geschäfte - Auswahl

3.1 03.428 n Parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer Susanne - Name und Bürgerrecht der Ehegatten. Gleichstellung

Am 11. März 2009 hat der Erstrat (Nationalrat) die in den letzten Jahren erarbeitete Vorlage zum Neuen Namensrecht an die Rechtskommission zurückgewiesen mit dem Auftrag, nur die notwendigsten Änderungen vorzunehmen und auf eine grundsätzliche Reform zu verzichten.

3.2 05.463 n Parlamentarische Initiative Brunner Toni - Scheinehen unterbinden

Am 4. März 2009 hat der Erstrat (Nationalrat) die Vorlage zur Partial-Revision von ZGB und PartG gutgeheissen. Das Geschäft geht nun in die Rechtskommission des Zweitrates (Ständerat).

3.3 05.3477 n Postulat Staatspolitische Kommission NR - Strafbarkeit von Zwangsheiraten

Seit der letzten Berichtsperiode wurde der Bericht der Kommission vom 31. Januar 2008 publiziert (BBI 2008 2467).

3.4 07.3116 n Motion Haller Ursula - Eheschliessung. Rechte und Pflichten müssen allen bekannt und verständlich sein

In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration BFM ist das EAZW derzeit daran, den Vorstoss umzusetzen.

3.5 06.3861 n Postulat Vermot-Mangold Gabi - Kinder ohne Identität in der Schweiz

Der Bericht des Bundesrates datiert vom 6. März 2009 und ist publiziert (www.eazw.admin.ch).

Wir erwarten - nachdem wir einerseits die Weisungen EAZW "Aufnahme ausländischer Personen in das Personenstandsregister" und andererseits das Kreisschreiben "Beurkundung der

Geburt eines Kindes ausländischer Eltern, deren Daten im Personenstandsregister nicht abrufbar sind" an unserer ERFA-Tagung vom 23./30. September 2008 ausführlich geschult (Ziff. 5 hienach) und auf den 1. Oktober 2008 in Kraft gesetzt haben (Ziff. 2.2.1 und 2.2.2 hievor) - von sämtlichen kantonalen Behörden (Zivilstandsämter und kantonale Aufsichtsbehörden), dass dem im Bericht des Bundesrates Vorgegebenen in jedem Einzelfall und vollumfänglich Nachachtung verschafft wird.

3.6 07.3622 n Motion Müri Felix - Keine Eheschliessungen während laufenden Ausschaffungsfristen

Das Geschäft ist im Plenum noch nicht behandelt worden.

3.7 08.3157 Interpellation Fehr Mario - Aufhebung des Adoptionsverbotes für Lesben und Schwule

Die Stellungnahme des Bundesrates datiert vom 14. Mai 2008.

3.8 09.3160 Postulat Fetz - Einbürgerung von Personen und Namen

Der Bundesrat soll prüfen, ob und wie ausländische Namen bei der Einbürgerung auf freiwilliger Basis entweder über den Lautklang einer Amts- oder Landessprache angeglichen oder über den Bedeutungsgehalt des Namens "helvetisiert" werden könnten.

Die Stellungnahme des Bundesrates wird zur Zeit ausgearbeitet.

4. Inspektionen

Inspektionen im klassischen Sinne durch das EAZW haben in der Berichtsperiode nicht stattgefunden. Indessen, die Durchführung und Auswertung der Umfrage zur Umsetzung unserer Weisungen und Kreisschreiben in den Kantonen (Ziff. 1.5 hievor) ist durchaus eines der (zahlreichen) Mittel neben der klassischen Inspektion vor Ort, damit sich das EAZW ein Bild der Realitäten in den Kantonen machen kann und um daraus die nötigen Schlüsse zu ziehen. Weitere derartige Untersuchungen werden folgen.

5. Ausbildungswesen (ERFA - Meeting EAZW)

In der Berichtsperiode fanden folgende, vom EAZW durchgeführte nationale Anlässe statt:

- ERFA-Tagung, deutsch am 23. und französisch am 30. September 2008, mit folgenden Themen:
 - Ordnungsstruktur der Weisungen, Kreisschreiben und Fachprozesse EAZW;
 - Betrieb des Beurkundungssystems;
 - Aufnahme ausländischer Personen ins Personenstandsregister.

- Meeting EAZW vom 27. Januar 2009 zu Themen zukünftiger technischer Entwicklungen im Zivilstandsdienst im Allgemeinen und im Informatisierten Standesregister Infostar im Besonderen.

Die Vorbereitung und Durchführung derartiger Anlässe ist überaus aufwendig. Obwohl sie sich sehr grosser Beliebtheit bei den Teilnehmern erfreuen, wissen wir zur Zeit nicht, ob es uns in Zukunft angesichts unserer Ressourcen noch möglich sein wird, die Anlässe im selben Umfang und mit selber Kadenz wie in den letzten Jahren weiterzuführen.

6. Personelle und organisatorische Änderungen

6.1 Internationale Ebene - CIEC

Die Schweizer Sektion der Commission Internationale de l'Etat Civil CIEC besteht nach wie vor aus Michel Montini (Sekretär der Sektion, wiss. Mitarbeiter EAZW) und dem Sprechenden (Präsident der Schweizer Sektion und Mitglied des Bureaus der CIEC); die Sektion wurde in der Berichtsperiode fallweise verstärkt durch Experten aus der Bundesverwaltung (Adrian Blöchliger, Bundesamt für Justiz BJ, für informatik-rechtliche Belange; Sabine Jenkins, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, für konsularische Aspekte; dem Kollegen und der Kollegin sei an dieser Stelle herzlich für ihre Arbeit gedankt). Für den traditionellen Bericht über die Tätigkeiten der CIEC sei auf den separaten Bericht verwiesen.

6.2 Bundesebene

6.2.1 EAZW

Herr Joseph Broquet, stv. Vorsteher EAZW, ist, nach 29 Jahren Tätigkeit in unserem Amt, per 31. Mai 2008 in Pension gegangen. All seine Verdienste aufzuzählen, würde den Rahmen des vorliegenden Jahresberichtes bei Weitem sprengen. Der Sprechende dankt Herrn Broquet für die vielen Jahre auf das Herzlichste für all das, was er für den Organismus "Zivilstandswesen Schweiz" geleistet hat. Mit ihm verliert das EAZW nicht nur einen lieben Kollegen, sondern eine zwar im Hintergrund wirkende, dadurch aber umso tragendere Persönlichkeit. Der Verlust von Herrn Broquet wurde dadurch etwas "versüsst", als er bereit war, nach seiner Pensionierung bis Ende 2008 in Teilzeit weiterhin für das EAZW zur Verfügung zu stehen. Auch dafür gebührt ihm unser Dank.

Als Nachfolgerin von Herrn Broquet konnten wir Madame Sandra Racine, Officière de l'Etat civil avec brevet fédéral, vormals stv. Vorsteherin des Zivilstandsamtes des Kreises Moutier BE, gewinnen, die ihr Amt am 1. Juni 2008 angetreten hat und bis Ende 2008 bei Herrn Broquet eine 7-monatige Einführung geniessen durfte.

Per 1. August 2008 hat Frau Cora Graf-Gaiser, lic.iur., Fürsprecherin, die Stellvertretung des Sprechenden übernommen. Frau Graf-Gaiser ist seit dem Jahre 2000 im EAZW tätig und ist Ihnen allen mit ihrem grossen Engagement und ihrem grossen Herzen für das Zivilstandswesen längst und bestens bekannt und braucht hier nicht näher vorgestellt zu werden. Wir freuen uns sehr, dass wir ihr diese zusätzliche Funktion übertragen durften und wünschen ihr dafür das Beste.

Von Mai bis Oktober 2008 hat uns eine juristische Praktikantin verstärkt, die im Rahmen ihrer Anwaltsausbildung bei uns einen Stage absolviert hat: Frau Anne Ritz, lic.iur.

Seit November 2008 wird das Team EAZW zusätzlich verstärkt durch Frau Claudia Krebs, kaufm. Mitarbeiterin. Frau Krebs ist eine langjährige und verdiente Insiderin im Bundesamt für Justiz BJ: Sie hat bereits im Fachbereich Internationales Privatrecht IPR sowie im Eidgenössischen Amt für das Handelsregister EHRA während vieler Jahre erfolgreich gewirkt - wir freuen uns sehr über diesen Zugang.

Für neue Aufgaben, insbes. im Zusammenhang mit der Einführung der Neuen Sozialversicherungsnummer im Zivilstandsregister, konnten wir per 1. Januar 2009 Frau Anita Mathys, Zivilstandsbeamtin mit Eidgenössischem Fachausweis, sowie Frau Sandra Hösle gewinnen.

Per Ende Mai 2009 wird uns die Leiterin des Teams Tester Infostar, Frau Petra-Virginia Bittel, verlassen. Frau Bittel, Primarlehrerin, Kauffrau mit Matura und derzeit Studentin an der Berner Fachhochschule für Soziale Arbeit, war seit 2002 im EAZW und wird sich beruflich weiterentwickeln können, was uns sehr freut. Wir danken ihr für ihr grosses Engagement als Leiterin des Tester-Teams ganz herzlich. Durch glückliche Fügung wird es möglich sein, diese Aufgabe ab 1. Juni 2009 an Frau Anita Mathys weiterzugeben.

6.2.2 FKZ

Per Ende 2008 ist Herr Paul Neuenschwander aus unserer Fachkommission für Zivilstandsfragen FKZ ausgeschieden. Seinen Abgang bedauern wir ausserordentlich. Sein gesunder Menschenverstand und Instinkt für das Praktische und Wesentliche wird uns fehlen. Andererseits verstärkt Herr Gian Carlo Pescio, Leiter des Zivilstandsamtes der Stadt Chur, die Kommission seit Dezember 2008, was uns sehr freut.

Per Ende 2009 zeichnen sich weitere, altershalber erfolgende Abgänge aus der Kommission ab. Die Suche nach möglichen Nachfolgekandidatinnen und -kandidaten erweist sich dabei als nicht einfach - mitunter verunmöglichen die den Kandidaten vorgesetzten Stellen die Einsitznahme oder einen weiteren Verbleib in der Kommission durch das Aufstellen unannehmbarer Konditionen.

Einmal mehr sei in Erinnerung gerufen, dass die Mitglieder der Kommission auf alleinigen Vorschlag des Vorstehers EAZW durch das Bundesamt für Justiz BJ gewählt werden. Die Kommissionsmitglieder sind niemand anderem als dem Vorsteher EAZW verpflichtet. Die Kommission verhandelt unter strenger Vertraulichkeit und ausserhalb jeglicher Hierarchien. Die Kommissionsmitglieder sind ad personam gewählt und frei von allen Instruktionen; es ist ihnen des Weiteren verboten, wem auch immer (insbes. ihnen im Kanton vorgesetzten Stellen) irgendwelche Informationen aus den Verhandlungen der Kommission zuzuspielen. Nur so ist es uns in der FKZ möglich, ausserhalb aller beruflichen und persönlichen Bindungen frank und frei zu verhandeln.

Die Einsitznahme von Vertretern der kantonalen Aufsichtsbehörden wie auch der Zivilstandsämter in die FKZ liegt im allseitigen Interesse: Aufsichtsbehörden und Basis können auf diese Weise ihre Anliegen an den Bund direkt und unkompliziert (jenseits aller Hierarchien und ohne Instruktionen durch die Hierarchien) einbringen, sie können direkt Einfluss auf die Entwicklungen auf Bundesebene, inkl. Rechtsetzung (wozu wir auch Weisungen und Kreisschreiben EAZW zählen), nehmen. Dadurch stellen wir letztlich sicher, dass unsere Unternehmungen nicht in rein theoretische und damit realitätsferne Gefilde abdriften, son-

dern den Bedürfnissen und Sorgen der Praxis Rechnung tragen. Dies alles liegt letztlich im Gesamtinteresse des schweizerischen Zivilstandswesens.

Persönlich profitiert ein Kommissionsmitglied vom grossen Informationsvorsprung, den es gegenüber allen anderen im Zivilstandsdienst Tätigen dadurch genießt, dass es bei der Entwicklung der wesentlichen Bundesunternehmungen im Bereich des Zivilstandswesens von Anfang an beratend und gestaltend teilnimmt. Darüber hinaus profitiert der Herkunftskanton des Mitgliedes wenn nicht direkt (weil wir eine direkte Einflussnahme und Interessenübung nicht dulden), so doch indirekt vom Wissensvorsprung des Kommissionsmitgliedes: Jedem Kanton sollte daran gelegen sein, möglichst qualifizierte Mitarbeiter zu beschäftigen und ständig zu fördern - dazu gehört, nebst vielen anderen Förderungsmöglichkeiten, auch die Einsitznahme in die FKZ.

Die Einsitznahme in die Kommission ist also für den arbeitgebenden Kanton alles andere als ein überflüssiges "Geschenk" an die Eidgenossenschaft, sondern liegt durchaus auch im (legitimen) egoistischen Interesse des Arbeitgebers. Leider mussten wir in letzter Zeit feststellen, dass diese Einsicht nicht von allen Kantonen geteilt wird.

7. Infostar

Das EAZW und das Bundesamt für Justiz BJ sind zur Zeit mit den Verantwortlichen der KAZ im Gespräch, bezüglich der Zuständigkeiten für das Informatisierte Standesregister Infostar grundlegende Veränderungen herbeizuführen. Es sei an dieser Stelle verwiesen auf die Informationen und Verhandlungen an der heutigen Jahresversammlung der KAZ.

7.1 Projekte

In der Berichtsperiode wurde an folgenden Projekten gearbeitet:

- **Einführung der Neuen Sozialversicherungsnummer und Registerharmonisierung**
Implementierung der neuen Nummer in Infostar, Registerharmonisierung, elektronische Mitteilungen an Einwohnerkontrollen, neuer Dienst EAZW-NNSS
- **Biometrischer Pass ISA**
Vorbereitungsarbeiten (Verordnungsanpassungen).
- **Verschollenensuche**
Einbezug in Projekt biometrischer Pass.
- **Fahndungsregister – RIPOL**
Schnittstellenspezifikation und Tests.
- **Service-orientierte Fachanwendung SoFa**
Verbesserungsarbeiten.
- **Einführung Gruppenzertifikate für Lernende**
Pilotbetrieb abgeschlossen, flächendeckender Rollout folgt.
- **Infostar III (I-3)**
Projekt Dokumente der Priorität A und B.
- **Infostar IV (I-4)**
Projekt Dokumente der Priorität C (Freigabe durch KAZ vorbehalten).

- **Infostar V (I-5)**
Projektstudie Data Warehouse.
- **Infostar 6 (I-6)**
Offerte an KAZ für div. Anpassungen.
- **Burger-Mutationsbatch**
Projekte Kt. AG

7.2 Betrieb

Hierzu sei verwiesen auf den Jahresbericht Infostar 2008 vom 12. Januar 2009.

8. Veränderungen in der Oberaufsicht des EAZW

Im EAZW ist nicht bloss der Bereich Infostar (Ziff. 7 i.i. hievor), sondern auch der Bereich der Oberaufsicht stetigen Veränderungen unterworfen.

8.1 Neues Gefäss für Mitteilungen: Amtliche Mitteilungen

Seit einigen Jahren teilen wir unsere "Erlasse" unterhalb der Stufe Verordnung einerseits in Weisungen (höhere Stufe; Ziff. 2.2.1 hievor) und Kreisschreiben EAZW (niedrigere Stufe; Ziff. 2.2.2 hievor) ein; andererseits figurieren die Fachprozesse (Ziff. 2.2.3 hievor) und Programmhandbücher (Ziff. 2.2.4 hievor) weiter unten in der Hierarchie. Im Verlaufe des letzten Jahres wurden wir gewahr, dass es zwischen den Weisungen und Kreisschreiben einerseits und den Fachprozessen und Programmhandbüchern andererseits einer Zwischenstufe bedarf für Mitteilungen des EAZW mit zwar amtlichem, d.h. zwingendem, Charakter, nicht jedoch mit derselben Regelungsdichte wie ein Kreisschreiben. Aus diesem Grunde haben wir per 2009 die Kategorie der Amtlichen Mitteilungen EAZW geschaffen, die es uns ermöglichen wird, auf neue Entwicklungen und Fragestellungen dynamisch reagieren und die schweizerischen Zivilstandsbehörden über unsere Lösungen rasch informieren zu können. Erste Amtliche Mitteilungen EAZW sind bereits vorbereitet und werden Ihnen in Kürze zugehen.

Daraus ergibt sich folgende Hierarchie:

- Gesetz;
- Verordnung;
- Weisung;
- Kreisschreiben;
- Amtliche Mitteilung;
- Fachprozess;
- Programmhandbuch.

8.2 Beantwortung juristischer Anfragen an die Oberaufsicht EAZW

Die Möglichkeit, dass kantonale Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst dem EAZW mehr oder minder komplexe juristische Fragestellungen - auch im Zusammenhang mit konkreten Fällen aus der Rechtspraxis - zur Begutachtung unterbreiten, hat eine lange Tradition. Die Kantone machen heute davon in sehr unterschiedlichem Masse Gebrauch, bis hin zu exzessiver Beanspruchung des Juristen-Teams im EAZW.

Wie bei allen Traditionen, ist auch in diesem Zusammenhang eine periodische Überprüfung lange geübter Überlieferung vonnöten. Bei dieser Überprüfung stellen wir heute fest, was folgt:

Das EAZW stellt sich selbstverständlich seinen Aufgaben und Verantwortungen innerhalb der ihm obliegenden Oberaufsicht über das schweizerische Zivilstandswesen. Es ist aber nicht der "allgemeine Rechtsdienst" für die kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst; das EAZW dient auch nicht dazu, das Manko an juristischem Fachwissen auf Stufe Kanton aufzufangen. Im Gegenteil ist es Aufgabe der Kantone, in einer immer komplexer, interdependenten und auch inkongruenter werdenden Rechtswirklichkeit (internationalrechtliche Zusammenhänge, widersprüchliche Gesetzgebungen etc.) dafür zu sorgen, dass ihr Zivilstandsdienst, jedenfalls auf Stufe Aufsichtsbehörde, quantitativ und qualitativ genügend dotiert ist. Dazu gehört auch das juristische Fachwissen. Das EAZW wird daher in Zukunft - mehr noch als bis anhin - vor der Beantwortung von Rechtsfragen prüfen, ob die ihm unterbreiteten Fragen überhaupt die Oberaufsichtsverantwortung des Bundes betreffen oder nicht vielmehr in die Kompetenz der kantonalen Aufsichtsbehörde fallen und somit von dieser selbständig zu beantworten sind, d.h. ohne Inanspruchnahme unserer Oberaufsicht.

9 Dank

Der Sprechende bedankt sich namens des ganzen Teams des EAZW bei allen im Zivilstandswesen Tätigen (Zivilstandsbeamtinnen und -beamte, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf den kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst und auf den Schweizer Vertretungen im Ausland) recht herzlich für die Zusammenarbeit während der Berichtsperiode.

Die inneren und äusseren An- und Herausforderungen an den schweizerischen Zivilstandsdienst werden auch in Zukunft nicht ab-, sondern klar zunehmen. Diese Aufgaben werden wir nur gemeinsam und mit vereinten Kräften meistern können.

Französische Fassung einzelner Kapitel / Version française de chapitres individuels

1. L'Office fédéral de l'état civil OFEC

Des journées de perfectionnement sur le thème "garantie de la qualité dans le service de l'état civil" ont été organisées les 20 et 21 novembre 2008 par la Commission de formation de la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil CEC. L'auteur de ce rapport a eu l'honneur de prononcer le discours d'ouverture dans lequel quelques réflexions d'importance principielle ont été soulevées (publication sous www.eazw.admin.ch). Les exposés des représentants de la Confédération (publication sous www.eazw.admin.ch) et des cantons, les ateliers et les discussions qui ont suivi, ont été pour nous tous très instructifs. Nous nous permettons, à l'occasion du présent rapport annuel de l'OFEC, de reprendre brièvement le fil que nous avons commencé à tisser à cette manifestation pour le doubler et planter quelques clous pour l'avenir.

1.1 Autonomie cantonale - exigences minimales de droit fédéral

Le service de l'état civil suisse, comme bien d'autres secteurs d'administration dans notre pays, est organisé de manière fédéraliste. Selon les dispositions spécifiques de droit fédéral, chaque canton institue une autorité cantonale centrale qui exerce la surveillance sur les offices d'état civil du canton (unités cantonales ou communales). Les cantons ont une grande liberté d'action dans la manière d'organiser cette surveillance.

Lors des journées de perfectionnement de la CEC, dont il est fait mention ci-dessus, nous nous sommes posés ensemble la question de savoir ce que signifie "surveillance / contrôle", "garantie de la qualité" et "inspections". Nous ne voulons pas reparler ici des résultats de nos réflexions mais vous renvoyons aux documents du cours et aux précédentes discussions.

Les exigences légales, que nous connaissons tous (notamment l'art. 45, al. 2, ch. 1 CC et l'art. 85, al. 1 OEC), ne contiennent cependant qu'un minimum d'éléments. C'est pourquoi - une fois de plus - la demande de dispositions fédérales détaillées relatives à la garantie de la qualité et aux inspections (directives et commentaires OFEC) a été exprimée. Toutefois, compte tenu de nos priorités et de nos ressources, l'élaboration de telles dispositions détaillées ne figure pas en tête de la liste des objets en suspens de l'OFEC. De même, elle ne se trouve qu'à la fin de la liste des tâches de l'OFEC puisque nous n'avons qu'une compétence indirecte dans le domaine des inspections. Nous rappelons encore une fois que l'OFEC n'a pas le rôle de régulateur général pour tout ce qui ne fonctionne pas de manière optimale dans le service de l'état civil où une grande autonomie est conférée aux cantons par l'organisation fédéraliste. Même s'il est tentant de demander des règles fédérales pour toutes les lacunes et les inégalités constatées dans la structure fédéraliste, il est important de souligner qu'il appartient en premier lieu aux cantons - et non à la Confédération - d'édicter eux-mêmes les règles nécessaires pour répondre aux obligations (p.ex. inspections) résultant des règles de compétence et d'autonomie fédéralistes.

Ainsi, les exigences minimales mentionnées dans le droit fédéral et la responsabilité étendue des cantons d'assumer les tâches de surveillance prescrites, en particulier dans le cadre de la garantie de la qualité et des inspections, sont maintenues dans un avenir prévisible.

1.2 Différence de pratiques dans les cantons

L'autonomie conférée aux cantons et l'absence de dispositions fédérales détaillées donnent forcément lieu à des pratiques fort différentes selon les cantons.

Nous avons constaté, lors de la manifestation susmentionnée, que nous pouvons diviser les cantons en trois catégories. Nous vous les présentons de manière simple:

- Première catégorie: cantons disposant d'un processus de garantie de la qualité entièrement structuré, c'est-à-dire avec des inspections professionnelles des offices de l'état civil subordonnés à l'autorité de surveillance; cet inspectorat dispose des ressources nécessaires, spécialisées et informationnelles pour procéder aux inspections systématiques des offices de l'état civil et pour améliorer continuellement le standard de la qualité.
- Deuxième catégorie: cantons dont le service d'inspections n'est pas complètement structuré, c'est-à-dire avec une simple assistance, cas par cas, aux offices de l'état civil mais sans inspections systématiques.
- Troisième catégorie: cantons qui ne sont pas conscients de la problématique des inspections resp. qui refusent la thématique.

Nous nous permettons de faire les remarques suivantes sur ces trois catégories:

- En ce qui concerne la première catégorie de cantons, il est évident que nous ne nous faisons aucun souci; ces cantons ont conscience de leurs tâches d'inspections, les prennent au sérieux et savent les mettre en application avec succès.
- Il n'en est pas de même dans la deuxième catégorie où les cantons sont conscients de leurs tâches mais les négligent. Le know-how et la volonté doivent être améliorés au niveau de l'autorité de surveillance afin d'assurer une gestion opérationnelle de la qualité dans le service de l'état civil cantonal.
- La troisième catégorie nous inquiète fortement car les cantons ne sont pas conscients de l'importance de la thématique ou la refusent. Il s'agit ici, dans un premier temps, d'amener l'autorité de surveillance à prendre conscience que les inspections des offices de l'état civil, en raison des exigences minimales de droit fédéral, ne sont pas un simple désir mais une prescription contraignante.

1.3 Harmonisation des pratiques cantonales?

Comme il a déjà été mentionné ci-dessus (ch. 1.1), nous avons pris note de la demande d'harmonisation des pratiques, en partie fort différentes d'un canton à l'autre, par l'adoption de prescriptions fédérales détaillées (directives et circulaires OFEC). Cependant, nous ne sommes pas en mesure d'y répondre dans un proche avenir.

Une harmonisation "absolue" est-elle souhaitable ou voire même seulement possible? Il semble que non. La situation est très différente d'un canton à l'autre où l'on passe d'un grand nombre d'offices de l'état civil (p.ex. GR, GE, AG) à un seul office (p.ex. UR, SH, BS) pour tout le canton; les exigences relatives à la garantie de la qualité ne sont pas les mêmes (d'une part les grands cantons, p.ex. BE, SG, ZH, avec des équipes d'inspection spécialisées - d'autre part les tous petits cantons, par ex. OW, GL, sans équipe, resp. avec une autorité de surveillance ne se composant que d'une seule personne; d'une part une région urbaine avec de très nombreux cas en relation avec l'étranger et, par conséquent, une grande

mise en œuvre d'inspections, p.ex. BS - d'autre part une région rurale avec peu de cas en relation avec l'étranger, p.ex. AI, AR, même si la situation a changé partout en Suisse - également dans les zones rurales - depuis les périodes de Gottfried Keller et de Rudolf v. Tavel en raison des relations transfrontalières).

Le domaine de l'état civil en Suisse a d'autant plus besoin d'un consensus minimal car - premièrement, une gestion de la qualité dans le domaine de l'état civil est nécessaire en exécution des exigences minimales de droit fédéral, - deuxièmement, les ressources indispensables y relatives doivent être mises à disposition (y compris les connaissances juridiques en matière d'état civil au niveau de l'autorité de surveillance) et - troisièmement, un service d'inspection qui satisfasse aux exigences minimales (fédérales), comme nous les avons développées ensemble lors de la manifestation du 20 novembre 2008, doit être assuré. A cette occasion, nous avons cependant constaté que l'état civil suisse est encore loin d'un tel consensus, même minimum.

1.4 Particularités relatives à la troisième catégorie de cantons

Nous avons entendu, lors des journées de perfectionnement, que les cantons figurant dans la troisième catégorie - et aussi une partie de ceux de la deuxième catégorie - (soit les cantons dans lesquels l'exécution des obligations de contrôles et d'inspections prescrites présentent de petites ou de grandes lacunes; ch. 1.2. ci-dessus) jugent qu'une inspection systématique des offices de l'état civil n'a plus raison d'être depuis la fin de l'introduction du registre de l'état civil informatisé Infostar puisque les autorités de surveillance ont la possibilité de contrôler le registre en tout temps sur l'écran. On doit s'opposer de manière ferme à cette opinion qui confirme - au moins en partie - la rumeur que certaines autorités de surveillance s'éloignent de plus en plus de la réalité à la base des offices de l'état civil. Il suffit de penser au contrôle, effectué par sondage lors des inspections, de la conformité des pièces justificatives sur papier avec les inscriptions figurant dans le registre électronique où l'écran - comme seul instrument de contrôle - ne sert à rien. Infostar n'a pas rendu superflu les inspections prescrites par les exigences minimales de droit fédéral mais a tout au plus changé la façon d'exercer les contrôles et les inspections: association des moyens informatiques avec les pièces justificatives, les actes étrangers, etc. tenus sous forme papier.

De même, certains cantons ne se sentent pas concernés, ou seulement indirectement, par le thème "garantie de la qualité / inspections"; ils estiment que l'état civil dans leur canton est maintenant devenu professionnalisé en raison des réorganisations effectuées au cours des dernières années et que des "contrôles" (donc la surveillance) par les autorités de surveillance ne sont plus nécessaires; les professionnels des offices de l'état civil savent déjà ce qu'ils doivent faire; il faut simplement faire confiance à leur professionnalisme.

Si tel était vraiment le cas: Pourquoi aurait-on encore besoin d'autorités de surveillance si la surveillance n'est plus nécessaire? Par conséquent, de tels arguments plaident en faveur de la suppression des autorités cantonales de surveillance de l'état civil (à quoi servirait une autorité de surveillance si le canton juge que la surveillance et les inspections dans leur principe n'ont plus raison d'être?). Ou bien veut-on ainsi justifier, plutôt mal que bien, le manque de connaissances en matière d'état civil nécessaires à l'exercice d'une surveillance correctement comprise au niveau des autorités de surveillance?

Quoi qu'il en soit, cette attitude est non seulement regrettable mais répréhensible et il faut s'attendre, tôt ou tard, à des conséquences amères (au plus tard lorsqu'aucune connaissance ne sera disponible au niveau de l'autorité de surveillance dans les cantons concer-

nés). Ces cantons n'ont tout simplement pas compris l'importance d'une gestion de la qualité, même minimale, dans le domaine de l'état civil. Il ne sera possible de faire changer d'opinion ces cantons qu'en passant par de nombreux chemins tortueux (ch. 1.5 i.f. ci-dessous).

1.5 Enquête de l'OFEC sur la mise en application des directives et des circulaires

Le 5 décembre 2008, l'OFEC a demandé à toutes les autorités cantonales de surveillance de l'état civil de répondre à quatre questions concernant l'efficacité et l'application des directives et des circulaires édictées en 2006, 2007 et 2008.

Nous vous remercions de nous avoir retourné le questionnaire dûment rempli. Entretemps, nous avons procédé avec grand intérêt à l'évaluation de tous les questionnaires et apportons les remarques suivantes:

- Les réponses étaient en partie très détaillées, parfois minimales voire même insuffisantes. Remplir ledit questionnaire n'a pas suscité le même enthousiasme auprès de tous les cantons.
- Nous avons noté que les directives et les circulaires édictées par l'OFEC ont immédiatement été transférées aux offices de l'état civil - avec ou sans commentaires.
- Des formations ou des journées d'instruction (séances directives) ont été organisées dans divers cantons.
- Les autorités cantonales de surveillance de l'état civil ont rempli de différentes manières leur devoir de contrôles et donc d'inspections (questions de la mise en application de nos directives et de nos circulaires à la base à l'aide de contrôles / inspections). L'éventail va des inspections périodiques (annuelles) aux inspections sporadiques (cas par cas) à aucune inspection.

Le dernier des points cités ci-dessus nous fait inévitablement revenir aux trois catégories de cantons que nous avons déjà constatées à l'occasion de la formation continue fin novembre 2008 (voir le point 1.2 ci-dessus):

- Première catégorie: cantons disposant d'un service d'inspections qualifié;
- Deuxième catégorie: cantons disposant d'un service d'inspections qui n'est pas complètement opérationnel;
- Troisième catégorie: cantons qui refusent la thématique.

Il résulte de notre enquête que 10 cantons ont obtenu la mention "bien" alors que 12 cantons obtenaient "satisfaisant" et 4 cantons "insuffisant". Nous constatons que les cantons qui ont obtenu un mauvais résultat ne portent pas ou peu d'intérêt à la question du contrôle de la mise en application de nos directives et de nos circulaires et par conséquent négligent le domaine de la gestion de la qualité et des inspections. Ainsi, l'évaluation de l'enquête que nous avons menée confirme l'image que nous nous sommes déjà faite lors de la formation continue de la CEC (ch. 1.4 ci-dessus).

L'OFEC fera parvenir dans les prochains jours à chaque canton l'évaluation le concernant individuellement.

Il faut agir. Nous attendons, en particulier des 16 cantons (avec mention "satisfaisant" ou "insuffisant"), dans lesquels un besoin d'améliorations existe, qu'ils assument mieux - resp. réellement - dans l'avenir leurs responsabilités minimales quant aux contrôles et aux inspec-

tions prescrits par le droit fédéral. Les premières informations sont à reprendre de la formation continue de fin novembre. L'OFEC se réserve le droit de procéder à une nouvelle enquête à une date ultérieure pour une autre période. Si aucune amélioration n'est constatée, en particulier dans les cantons où les contrôles et les inspections étaient insuffisants, nous devons prendre les mesures légales nécessaires en matière de haute surveillance et informer les services hiérarchiquement supérieurs aux autorités de surveillance dans les cantons.

6.2.2 CCEC

A la fin de l'année 2008, Monsieur Paul Neuenschwander a démissionné de notre Commission consultative pour les questions de l'état civil (CCEC). Nous regrettons beaucoup son départ. Son bon sens et son instinct pratique et substantiel nous manqueront. Monsieur Gian Carlo Pescio, directeur de l'Office de l'état civil de la ville de Coire, est venu renforcer la Commission en décembre 2008, ce dont nous nous réjouissons.

D'autres démissions au sein de la commission, en raison du départ à la retraite des titulaires, sont annoncées pour fin 2009. La recherche de candidates et de candidats en tant que successeurs s'avère difficile - les supérieurs hiérarchiques empêchent parfois les candidats d'entrer ou de rester au sein de la commission par la mise en place de conditions non acceptables.

Une fois de plus, il est rappelé que les membres de la Commission sont élus par l'Office fédéral de la justice OFJ, sur la seule proposition du chef de l'OFEC. Les membres de la Commission ne s'engagent qu'envers le chef de l'OFEC. La Commission négocie dans la stricte confidentialité et en dehors de toute hiérarchie. Les membres de la Commission sont élus ad personam et libres de toutes instructions; en outre, il leur est interdit de donner des informations à qui que ce soit (notamment au supérieur hiérarchique de leur canton) sur les négociations de la Commission. Nous pouvons ainsi nous exprimer de manière franche et libre à l'intérieur de la CCEC, sans contraintes personnelles et professionnelles.

L'entrée de représentants des autorités cantonales de surveillance ainsi que des offices de l'état civil dans la CCEC est dans l'intérêt de tous: les autorités de surveillance et la base peuvent ainsi présenter leurs demandes à la Confédération de manière directe et simple (au-delà de toute hiérarchie et en toute indépendance). Ils peuvent avoir une influence directe sur les développements au niveau fédéral, y compris la législation (dont font partie les directives et les circulaires de l'OFEC). Nous garantissons ainsi que nous ne nous en tenons pas aux réflexions théoriques qui nous éloignent de la réalité mais que nous prenons en compte les besoins et les préoccupations de la pratique. Ceci est avant tout dans l'intérêt de l'état civil suisse.

Un membre de la Commission a connaissance bien à l'avance des informations car il a le privilège, vis-à-vis des autres collaborateurs travaillant dans le service de l'état civil, de participer dès le début, en tant que conseiller et exécutant, au développement des principales activités fédérales dans le domaine de l'état civil. En outre, le canton d'origine de cette personne profite, même si ce n'est qu'indirectement (car nous ne tolérons aucune influence directe et aucun exercice des intérêts), de ses connaissances anticipées. Chaque canton devrait avoir l'opportunité d'occuper si possible du personnel qualifié et de le promouvoir continuellement - l'entrée à la CCEC fait aussi partie des nombreuses autres possibilités de promotion.

L'entrée d'un membre dans la commission n'est donc pas un "cadeau" superflu offert à la Confédération par le canton qui emploie la personne, mais elle est dans l'intérêt égoïste (légitime) de l'employeur. Malheureusement, nous avons récemment constaté, que tous les cantons ne partagent pas ce point de vue.

8. Changement dans la haute surveillance de l'OFEC

Tout comme le domaine Infostar (ch. 7 i.i.), le secteur de la haute surveillance est également en constante évolution.

8.1 Nouvelle rubrique: Communications officielles

Depuis quelques années, nous partageons nos "documents législatifs", hiérarchiquement en-dessous de l'ordonnance, en directives (niveau supérieur; ch. 2.2.1 ci-dessus) et en circulaires (niveau inférieur, ch. 2.2.2 ci-dessus) de l'OFEC; suivent ensuite les processus (ch. 2.2.3 ci-dessus) et les manuels du programme (ch. 2.2.4 ci-dessus). L'année passée, nous avons remarqué qu'un niveau intermédiaire devait être prévu entre les directives et les circulaires d'une part, et les processus et les manuels du programme d'autre part, pour les communications de l'OFEC; bien qu'elles aient un caractère officiel et sont donc contraignantes, elles n'ont pas la valeur de règlement d'une circulaire. Pour cette raison, nous avons créé, en 2009, la catégorie "Communications officielles de l'OFEC" qui va nous permettre de réagir de manière dynamique aux développements futurs et aux questions y relatives et de transmettre rapidement nos solutions aux offices de l'état civil suisses. Les premières communications sont prêtes et vous parviendront prochainement.

Nous trouvons donc la hiérarchie suivante:

- Loi;
- Ordonnance;
- Directive;
- Circulaire;
- Communication officielle;
- Processus;
- Manuel du programme.

8.2 Réponses aux questions juridiques soumises à l'autorité de haute surveillance OFEC

La possibilité donnée aux autorités cantonales de surveillance de l'état civil de soumettre les questions juridiques plus ou moins complexes à l'OFEC pour examen - également celles qui sont en rapport avec des cas concrets de la pratique juridique - a une longue tradition. Les cantons font usage aujourd'hui de cette option de manière très variable qui va jusqu'à un nombre excessif de demandes à l'équipe des juristes de l'OFEC.

Comme dans toutes les traditions, une révision périodique de cette habitude ancrée depuis longtemps est également nécessaire dans ce contexte. Lors de ce contrôle, nous avons constaté ce qui suit:

L'OFEC assume bien sûr les fonctions et les responsabilités qui lui incombent au sein de la haute surveillance de l'état civil suisse. Il ne fait cependant pas fonction de "service juridique général" pour les autorités cantonales de surveillance de l'état civil; l'OFEC ne sert pas non plus à combler le manque de connaissances juridiques au niveau des cantons. Au contraire, il est du devoir des cantons, dans une réalité juridique de plus en plus complexe, interdépendante et incongruente (relations juridiques internationales, législations contradictoires etc.) de veiller à ce que leur service de l'état civil, au moins au niveau de la surveillance, soit suffisamment doté sur le plan quantitatif et qualitatif, ce qui inclut aussi les connaissances juridiques. A l'avenir, avant de répondre à des questions juridiques, l'OFEC va vérifier - encore plus qu'avant - si les demandes qui lui sont soumises engagent vraiment la responsabilité de la haute surveillance de la Confédération, ou si elles entrent plutôt dans la compétence de l'autorité cantonale de surveillance qui devra donc répondre elle-même, soit sans faire appel à notre haute surveillance.