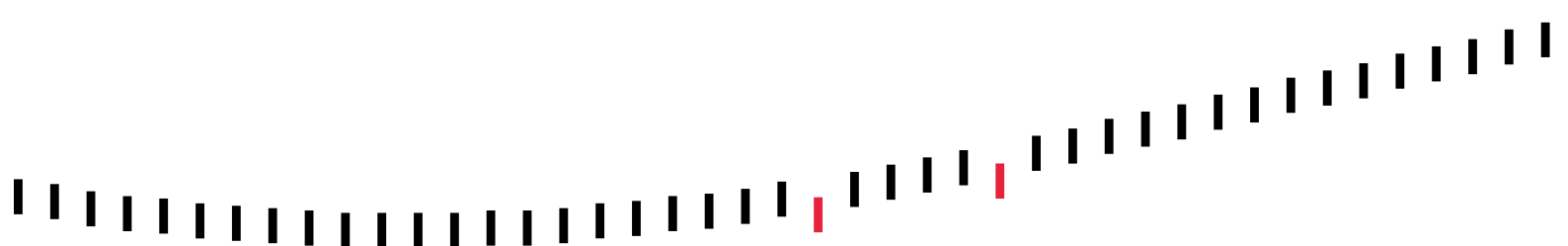


**Bericht**

# **Evaluation der Artikel 41-43 des Zivilgesetz- buches**

**Basel , 11.02.2025**



# Impressum

## **Evaluation der Artikel 41-43 des Zivilgesetzbuches**

Schlussbericht

11.02.2025

**Auftraggeber:** Bundesamt für Justiz

### **Autorinnen und Autoren:**

Miriam Frey, Mirjam Suri, Victor Legler (BSS)

Dr.iur. Barbara von Rütte (Universität Basel)

### **Juristische Unterstützung:**

Dr. iur. Michael Lüdi (STAIGER Rechtsanwälte AG)

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Aeschengraben 9

CH-4051 Basel

T +41 61 262 05 55

miriam.frey@bss-basel.ch

[www.bss-basel.ch](http://www.bss-basel.ch)

Unser Dank gilt den Interviewpersonen und den Mitwirkenden an den Online-Erhebungen, die ihr Wissen und ihre Erfahrungen mit uns geteilt haben. Weiter danken wir dem Bundesamt für Justiz und der Begleitgruppe für die Unterstützung und konstruktive Zusammenarbeit.

© 2025 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Ausgangslage und Ziel</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Methodik</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Beschreibung der aktuellen Situation</b> .....	<b>7</b>
3.1 Gesetzliche Grundlagen.....	7
3.2 Mengengerüst .....	14
3.3 Typische Situationen .....	15
3.4 Umsetzung in der Praxis .....	16
3.5 Aufwand und zeitliche Dauer.....	25
<b>4. Beurteilung der aktuellen Situation</b> .....	<b>28</b>
4.1 Stärken und Schwächen in der Übersicht.....	28
4.2 Herausforderung 1: Einbezug der Gerichte .....	29
4.3 Herausforderung 2: Heterogenität und Kohärenz .....	31
4.4 Herausforderung 3: Dauer der Verfahren / Aufwand.....	32
4.5 Herausforderung 4: Akteure und Koordination.....	34
4.6 Herausforderung 5: Anforderungen im Asylbereich .....	35
<b>5. Optimierung der aktuellen Situation</b> .....	<b>36</b>
5.1 Entwicklung Optimierungsmöglichkeiten: Internationaler Vergleich .....	36
5.2 Optimierungsmöglichkeiten für die Schweiz .....	43
5.3 Beurteilung Optimierungsmöglichkeiten .....	44
<b>6. Schlussfolgerungen</b> .....	<b>50</b>
6.1 Fazit.....	50
6.2 Lösungsansätze .....	50
<b>A. Anhang</b> .....	<b>54</b>
A.1 Literatur- und Materialverzeichnis .....	54
A.2 Ergänzende Auswertung .....	59
A.3 Befragte Personen (Fachgespräche).....	60

# Tabellen

Tabelle 1	Rücklauf .....	5
Tabelle 2	Dauer .....	25
Tabelle 3	Aufwand Zivilstandsämter .....	25
Tabelle 4	Aufwand Aufsichtsbehörden .....	26
Tabelle 5	Aufwand Gerichte .....	27
Tabelle 6	Aufwand in Stunden, insgesamt pro Fall .....	27
Tabelle 7	Aufwand in CHF, insgesamt .....	27
Tabelle 8	Übersicht der möglichen Optimierungen .....	43
Tabelle 9	Überblick Lösungsansätze der Akteure .....	52
Tabelle 10	Überblick Lösungsansätze .....	53

# Abbildungen

Abbildung 1	Mengengerüst (Jahr 2023) .....	14
Abbildung 2	Anerkannte Dokumente für Art. 41 ZGB .....	17
Abbildung 3	Erfassung von Kindern ausserhalb eines Zivilstandsereignisses .....	18
Abbildung 4	Beurteilung Zumutbarkeit Dokumentenbeschaffung Asylbereich .....	19
Abbildung 5	Anteil Fälle Art. 41/42 ZGB an allen Fällen im Jahr 2023 .....	20
Abbildung 6	Praxis Fallbeispiel 1 .....	21
Abbildung 7	Praxis Fallbeispiel 2 .....	23
Abbildung 8	Beurteilung der heutigen Situation .....	28
Abbildung 9	Beurteilung der Optimierungsansätze (Zivilstandsämter) .....	44
Abbildung 10	Beurteilung Datenqualität bei strittigen Fällen (Zivilstandsämter) .....	45
Abbildung 11	Beurteilung der Optimierungsansätze (Aufsichtsbehörden) .....	47
Abbildung 12	Beurteilung der erreichten Datenqualität bei strittigen Fällen .....	48
Abbildung 13	Anerkannte Dokumente für Art. 41 ZGB (Aufsichtsbehörden) .....	59

# Zusammenfassung

## Ausgangslage und Ziel

Art. 41 bis 43 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) regeln das Vorgehen für die Erfassung, die Berichtigung und die Löschung von Daten im Personenstandsregister, insbesondere bei fehlenden Urkunden zum Personenstand. Ein Postulat (21.4482) beschreibt die heutige Situation als unbefriedigend und fordert eine Untersuchung der bestehenden Bestimmungen und ihrer Anwendung in der Praxis. Vor diesem Hintergrund wurde die vorliegende Evaluation erstellt. Diese beschreibt die aktuelle Situation, diskutiert mögliche Probleme und entwickelt Lösungsansätze.

Als Daten- und Informationsbasis zur Durchführung der Evaluation wurden 40 Fachgespräche mit involvierten Akteuren sowie Online-Befragungen bei Zivilstandsämtern und kantonalen Aufsichtsbehörden durchgeführt.

## Beschreibung der aktuellen Situation

### Gesetzliche Grundlagen

Einträge von Personenstandsereignissen ins schweizerische elektronische Personenstandsregister (Infostar) sind mit Nachweisen zu belegen. Gemäss Art. 41 ZGB kann ein solcher Nachweis bei fehlenden Dokumenten u.U. auch über eine Erklärung vor der Zivilstandsbeamtin oder dem Zivilstandsbeamten erfolgen. Allerdings nur unter bestimmten Bedingungen: Es muss sich nach hinreichenden Bemühungen als unmöglich oder unzumutbar erweisen, Urkunden zum Nachweis des Personenstandes zu beschaffen, die Angaben dürfen nicht streitig sein und das Vorgehen ist von der kantonalen Aufsichtsbehörde zu bewilligen. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, entscheidet ein Gericht über die Eintragung (Art. 42 ZGB). Art. 43 ZGB regelt das Vorgehen bei Berichtigungen, die auf einem offensichtlichen Versehen oder Irrtum beruhen. Diese können die Zivilstandsbehörden von Amtes wegen beheben. Sind die Voraussetzungen gemäss Art. 43 ZGB nicht erfüllt, steht wiederum das gerichtliche Verfahren zur Verfügung (Art. 42 ZGB).

### Typische Situationen und Fälle

Betroffen von Art. 41 und Art. 42 ZGB sind in der Regel ausländische Staatsangehörige, die in ihren Herkunftsstaaten keine Dokumente beschaffen können. Vielfach sind dies Personen aus dem Asylbereich. Ausländische Staatsangehörige werden nur bei Eintritt eines Zivilstandsereignisses im Personenstandsregister aufgenommen. Daher stellt sich die Frage der Eintragung typischerweise bei Geburten, Vaterschaftsanerkennung, Heirat oder Einbürgerung. Art. 43 findet hingegen auch bei Schweizerinnen und Schweizern Anwendung.

Im Jahr 2023 wurden in der Schweiz 2882 Fälle gemäss Art. 41 ZGB erfasst, weitere 335 gemäss Art. 42 ZGB und 7798 gemäss Art. 43 ZGB. Das Mengengerüst verdeutlicht die grosse Bedeutung der administrativen Verfahren und die vergleichsweise geringe Anzahl Gerichtsverfahren. Eine

grobe Kostenschätzung zeigt, dass der Aufwand pro Fall bei den Gerichtsverfahren am höchsten ist. Aufgrund der geringen Fallzahlen fällt dies in der Gesamtsumme aber weniger ins Gewicht.

### **Umsetzung in der Praxis**

Die Erhebungen im Rahmen der Evaluation illustrieren eine heterogene Praxis zwischen den Zivilstandsbehörden im Hinblick auf verschiedene Aspekte. So werden beispielweise unterschiedliche Dokumente als Grundlage für eine Erklärung gemäss Art. 41 ZGB akzeptiert, die Zumutbarkeit der Dokumentenbeschaffung wird unterschiedlich beurteilt oder für dieselbe Fallkonstellation werden unterschiedliche Verfahren angewendet.

### **Beurteilung der aktuellen Situation**

Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Zivilstandsämter und die kantonalen Aufsichtsbehörden nach ihrer Zufriedenheit mit dem aktuellen System befragt. Rund 50% der Zivilstandsämter und 80% der kantonalen Aufsichtsbehörden beurteilen dieses ungenügend. Nur wenige Personen erachten die Situation als gut oder sehr gut. Folgende Schwächen und Herausforderungen wurden dabei besonders hervorgehoben:

- Der Einbezug der Gerichte wird von allen Akteursgruppen in der Mehrheit kritisch gesehen – gerade auch von den Gerichten selbst. Einerseits fehle den Gerichten aufgrund der geringen Fallzahl die Kompetenz zur Beurteilung und andererseits resultiere ein doppelter Aufwand (da oftmals dieselben Abklärungen wie von den Zivilstandsbehörden vorgenommen würden).
- Kritisiert wird weiter die heterogene Umsetzung zwischen den Zivilstandsbehörden. Die Problematik gehe aber über das Zivilstandswesen hinaus: Erstens würden Diskrepanzen zu den Anforderungen seitens Migrationsbehörden bestehen. Zweitens entstehe eine Ungleichbehandlung gegenüber Personen ohne Zivilstandsereignis (die nicht in Infostar erfasst seien und deren Angaben entsprechend nicht in diesem Ausmass überprüft würden).
- Die Dauer der Verfahren wird von den Befragten oftmals als zu lange (für die Betroffenen) und das Kosten-Nutzen-Verhältnis als ungenügend eingeschätzt.
- Das System weist eine Vielzahl von Akteuren und damit verbunden eine hohe Komplexität auf. Herausforderungen würden sich insbesondere in der Abstimmung mit dem Migrationsbereich resp. den Migrationsbehörden ergeben.
- Schliesslich zeigt sich eine besondere Problematik im Asylbereich. So dürfen Flüchtlinge und Asylsuchende gem. Migrationsrecht und völkerrechtlichen Bestimmungen nicht aufgefordert werden, mit heimatlichen Behörden in Kontakt zu treten. Die Erhebung im Rahmen der Evaluation hat gezeigt, dass dieser Problematik nicht immer adäquat Rechnung getragen wird.

### **Optimierung der aktuellen Situation**

Um die Herausforderungen anzugehen, wurden verschiedene Lösungsansätze entwickelt und mit den Akteuren diskutiert. Diese können miteinander kombiniert angewendet werden. Folgende Lösungsansätze werden dabei von der grossen Mehrheit der Akteure unterstützt:

- Rein administratives Verfahren: Die Änderung zu einem rein administrativen Verfahren fand bei allen Akteursgruppen breite Zustimmung. Dies reduziere die Komplexität des Systems (weniger Akteure), entlaste die Gerichte und führe zu ähnlichen oder sogar besseren Resultaten.

- Vereinheitlichung (Umsetzung): Wird das bestehende System bzgl. Zuständigkeit beibehalten, wäre aus Sicht der befragten Akteure die Abgrenzung zwischen Art. 41 ZGB und Art. 42 ZGB klar und einheitlich zu definieren. Unabhängig vom System könnten zudem eine vermehrte Information und Sensibilisierung im Asylbereich und ein verbesserter Datenaustausch zwischen Zivilstands- und Migrationsbehörden zu einer Vereinheitlichung beitragen. Weiter wäre denkbar, wichtige Elemente auf Ebene Verordnung zu regeln.

Die Lösungsansätze würden viele Schwächen des bestehenden Systems verringern. Allerdings würde die fehlende Kohärenz des Gesamtsystems dadurch nicht angegangen. Aus diesem Grund wären u.E. weitere Lösungsansätze zu prüfen:

- Besonders stossend erscheint aus unserer Sicht die fehlende Kohärenz beim Familiennachzug. Für Personen, die aufgrund ihres Zivilstands in die Schweiz einreisen, wird gerade dieser Zivilstand später aufgrund eines Eintrags in das Zivilstandsregister wieder in Frage gestellt. Hier wäre aus unserer Sicht zu empfehlen, die Abklärungen der Migrationsbehörden zu übernehmen (resp. ggf. zu verstärken).
- Auch die Tatsache, dass für Personen ohne Zivilstandsereignis tiefere Anforderungen an die Datenqualität gestellt werden, lässt sich u.E. inhaltlich nur schwer begründen. Eine Fokussierung auf das Ereignis (d.h. eine unvollständige Erfassung in Infostar) könnte diese Problematik reduzieren. Weitreichender wäre die Idee einer vertieften Identifikationsabklärung bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen durch eine Fachstelle des Staatssekretariats für Migration.

Alle Lösungsvorschläge sind als *grundsätzliche* Optimierungsmöglichkeiten zu verstehen, die konkrete Ausgestaltung und die dafür notwendigen Gesetzesanpassungen müssten noch vertieft geklärt werden. Ein Blick in die Nachbarländer Deutschland, Frankreich, Österreich und Italien zeigt jedoch, dass die Lösungsansätze im Ausland oftmals bereits Anwendung finden. Dies unterstreicht die grundsätzliche Umsetzbarkeit der diskutierten Lösungsansätze und kann Hinweise bieten auf die konkrete Ausgestaltung.



# 1. Ausgangslage und Ziel

Art. 41 bis 43 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB)<sup>1</sup> sowie die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen regeln das Vorgehen für die Erfassung, die Berichtigung und die Löschung von Daten im Personenstandsregister insbesondere für Personen, die ihren Personenstand nicht durch Urkunden belegen können. Dabei sind zwei Konstellationen zu unterscheiden: Sind die Angaben nicht streitig und ist es unmöglich oder unzumutbar, die Urkunden zu beschaffen, kann die kantonale Aufsichtsbehörde den Nachweis durch Abgabe einer Erklärung vor den Zivilstandsbeamtinnen und -beamten bewilligen. Sind hingegen die Angaben streitig, ist eine gerichtliche Beurteilung erforderlich. Weiter werden fehlerhafte Einträge, die auf einem offensichtlichen Fehler beruhen, direkt durch die Zivilstandsbehörden behoben, während andere Berichtigungen oder Löschungen ebenfalls durch ein Gericht beurteilt werden müssen.

Die Bestimmungen weisen in der Praxis Herausforderungen auf. So kritisiert das vom Nationalrat angenommene Postulat Arslan<sup>2</sup> die Situation als unbefriedigend und fordert eine Untersuchung der bestehenden Bestimmungen und ihrer Anwendung in der Praxis. Auf dieser Basis sollen in einem zweiten Schritt konkrete Lösungsansätze erarbeitet werden.

Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen (EAZW) beauftragte vor diesem Hintergrund BSS Volkswirtschaftliche Beratung in Kooperation mit Dr.iur. Barbara von Rütte (Universität Basel) mit der Durchführung einer Evaluation. Die Evaluation verfolgt dabei drei Ziele:

- Beschreibung der aktuellen Situation: Regelungen und Praxis
- Beurteilung der aktuellen Situation: Stärken und Schwächen
- Optimierung der aktuellen Situation: Ermittlung von Lösungsansätzen

Die Ergebnisse der Evaluation sollen dem EAZW eine Grundlage für die Weiterentwicklung möglicher Lösungsansätze bieten.

Für das Verständnis des Evaluationsgegenstands ist die historische Entwicklung relevant: Vor 2003 bestanden in der Schweiz Papierregister am jeweiligen Heimatort bzw. Ereignisort der betroffenen Personen (Einzelregister sowie Familienregister). Ab 2003 wurde die Erfassung im elektronischen Personenstandsregister Infostar eingeführt. Diese zentrale Datenbank wird durch den Bund betrieben.<sup>3</sup> In Infostar sind alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger erfasst. Von ausländischen Staatsangehörigen werden Personenangaben erfasst, wenn sie in der Schweiz von einem Zivilstandsereignis (z.B. Geburt, Heirat, Tod, Einbürgerung) betroffen sind.

---

<sup>1</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

<sup>2</sup> Postulat Arslan Sibel vom 16. Dezember 2021 (21.4482).

<sup>3</sup> Zunächst im Auftrag der Kantone, seit 2019 liegt die Zuständigkeit für die Datenbank Infostar beim Bund. Vgl. STOLL (2023), S. 3.

## 2. Methodik

Nachfolgend werden die im Rahmen der Evaluation angewendeten Methoden zur Informationserhebung kurz beschrieben.

### Fachgespräche

Im Rahmen der Evaluation wurden insgesamt 40 Fachgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der nachfolgenden Akteursgruppen geführt. Eine detailliertere Aufstellung der befragten Fachpersonen findet sich im Anhang.

- 5 Gespräche mit Bund (BJ, SEM)
- 4 Gespräche mit Zivilstandsämtern
- 4 Gespräche mit kantonalen Aufsichtsbehörden
- 17 Gespräche mit Gerichten
- 3 Gespräche mit kantonalen Migrationsbehörden
- 1 Gespräch mit Einwohnerkontrolle
- 6 Gespräche mit Rechtsberatungsstellen

Die Gerichte wurden bei den Fachgesprächen überproportional berücksichtigt, da für diese Gruppe auf eine Online-Befragung verzichtet wurde (s.u.).

### Online-Befragung

Sowohl unter Zivilstandsämtern als auch unter kantonalen Aufsichtsbehörden wurde im Herbst 2024 eine Online-Befragung durchgeführt (Vollerhebung). Die Befragung wurde auf Deutsch, Französisch und Italienisch angeboten und per E-Mail verschickt. Der Fragebogen enthielt für Zivilstandsämter und kantonale Aufsichtsbehörden teilweise unterschiedliche Fragen. Der hohe Rücklauf verdeutlicht die Relevanz der Thematik.

**Tabelle 1** Rücklauf

	Anfragen	Antworten	Rücklauf
Zivilstandsämter	128	93	73%
Kantonale Aufsichtsbehörden	22 <sup>4</sup>	19	86%

Da die Grösse der Zivilstandsämter sehr unterschiedlich ist, wurden gewisse Fragen anhand der (befragten) Anzahl Geschäftsfälle gewichtet ausgewertet. Dies wurde für Fragen nach der aktuellen Praxis sowie zum Aufwand umgesetzt. Im Bericht wird die ungewichtete Darstellung verwendet. Punktuell wird auf Unterschiede verwiesen, diese sind jedoch meist gering.

<sup>4</sup> Der Kanton SZ betreibt keine eigene Aufsichtsbehörde, sondern betrug diese Aufgabe der Aufsichtsbehörde ZH. Ebenso übernimmt die Aufsichtsbehörde LU die entsprechenden Aufgaben für die Kantone NW, OW und UR.

## **Vergleichsanalyse**

Im Rahmen der Vergleichsanalyse wurde zunächst ein Quervergleich auf nationaler Ebene durchgeführt, indem der Umgang bei fehlendem Nachweis von Angaben über den Personenstand im Zentralen Migrationsregister ZEMIS beleuchtet wurde.

Zum anderen umfasste ein Vergleich auf internationaler Ebene die Regelungen in anderen Ländern zum Umgang mit fehlenden Nachweisen in Personenstandsregistern. Dieser internationale Vergleich beinhaltete die Nachbarländer Deutschland, Frankreich, Österreich und Italien.

## **Validierungsworkshop**

Im Rahmen eines Workshops wurden die Ergebnisse der vorangehenden Arbeitsschritte mit der Begleitgruppe<sup>5</sup> gespiegelt und Empfehlungen diskutiert.

---

<sup>5</sup> Die Begleitgruppe umfasst Vertreterinnen und Vertreter der folgenden Organisationen: Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen (EAZW), Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (KAZ), Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen (SVZ), Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM), Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR), Staatssekretariat für Migration (SEM), Betroffene NGO.

# 3. Beschreibung der aktuellen Situation

## 3.1 Gesetzliche Grundlagen

### 3.1.1 Aktuelle Regelung

Einträge von Personenstandsereignissen ins schweizerische elektronische Personenstandsregister (Infostar) sind grundsätzlich mit genügenden Nachweisen zu belegen (Art. 16 Abs. 2 Zivilstandsverordnung<sup>6</sup>). Dies ergibt sich durch das übergeordnete Ziel bei der Führung der Personenstandsregister, nämlich die «Sicherheit darüber, dass der Inhalt richtig und vollständig ist».<sup>7</sup> Der hohe Anspruch resultiert auch aus der erhöhten Beweiskraft, welche öffentliche Register und öffentliche Urkunden gemäss Art. 9 ZGB innehaben. Werden Personen neu ins Personenstandsregister aufgenommen, müssen sie die erforderlichen Dokumente zum Nachweis ihrer Identität vorlegen.<sup>8</sup>

Art. 41 bis 43 ZGB regelt das Vorgehen bei fehlendem oder strittigem Nachweis von Angaben. Gemäss Art. 41 ZGB können die kantonalen Aufsichtsbehörden den Nachweis von Angaben über den Personenstand durch Abgabe einer Erklärung vor der Zivilstandsbeamtin oder dem Zivilstandsbeamten bewilligen, sofern es sich nach hinreichenden Bemühungen als unmöglich oder unzumutbar erweist, Urkunden zum Nachweis des Personenstandes zu beschaffen, und die Angaben nicht-streitig sind.<sup>9</sup> Art. 41 ZGB wurde mit dem Ziel eingeführt, dass bei nicht-streitigen Angaben subsidiär und im Einzelfall der Nachweis durch Abgabe einer Erklärung möglich sein soll.<sup>10</sup> Die Bestimmung richtet sich insbesondere auch an Ausländerinnen und Ausländer, die die strengen Anforderungen an den Nachweis nicht erfüllen können.<sup>11</sup> Die Hürden für eine Anwendung von Art. 41 ZGB sind aber hoch. Die betroffene Person muss nachweisen, dass die Beschaffung der Dokumente trotz hinreichenden und aktiven Bemühungen unmöglich oder unzumutbar ist.<sup>12</sup> Sind Angaben strittig, ist die Erklärung ausgeschlossen. Gleiches gilt, wenn die Beschaffung der Dokumente für möglich oder zumutbar erachtet wird. In einem solchen Fall ist die Eintragung auf gerichtlichem Weg zu beantragen (Art. 42 ZGB). Strittig sind die Angaben etwa, wenn ein Eintrag im Zentralen Migrationsinformationssystem ZEMIS zu einer Person oder das Dossier zum Asylgesuch widersprüchliche Informationen enthalten.<sup>13</sup>

Art. 42 ZGB regelt den Nachweis bei streitigen Angaben.<sup>14</sup> Die Bestimmung sieht vor, dass vor Gericht auf Eintragung von streitigen Angaben über den Personenstand, auf Berichtigung oder auf Löschung einer Eintragung geklagt werden kann. Beim Verfahren nach Art. 42 ZGB handelt

<sup>6</sup> Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV; SR 211.112.2).

<sup>7</sup> BGE 135 III 389, E. 3.4.2. Vgl. auch GÖKSU (2007), S. 1253.

<sup>8</sup> Art. 15a Abs. 2 i.V.m. Art. 16 Abs. 2 Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV; SR 211.112.2). Vgl. dazu auch Weisung EAZW Nr. 10.19.03.01, S. 3.

<sup>9</sup> Als unmöglich gilt die Urkundenbeschaffung, wenn Register fehlen oder zerstört sind, als unzumutbar, wenn politische oder sonstige Verfolgung oder Gefahr für Leib und Leben droht, vgl. DÖRR, Art. 41 Rz. 2.

<sup>10</sup> GRAF-GAISER/MONTINI, Art. 41 Rz. 1.

<sup>11</sup> Botschaft, BBl 1996 I 1, 6.

<sup>12</sup> GRAF-GAISER/MONTINI, Art. 41 Rz. 1a.

<sup>13</sup> GRAF-GAISER/MONTINI, Art. 41 Rz. 1b.

<sup>14</sup> GRAF-GAISER/MONTINI, Art. 42 Rz. 1.

es sich um ein gerichtliches Verfahren. Die Klage ist eine umfassende Gestaltungs- und Berichtigungsklage für Bereinigung bzw. Berichtigung des Personenstandsregisters im Falle, dass kein besonderes Berichtigungsverfahren (z.B. Vaterschaftsklage gem. Art. 261 ff. ZGB) besteht. Die Klage gemäss Art. 42 ZGB ist abzugrenzen von der allgemeinen Feststellungsklage gestützt auf Art. 88 ZPO.<sup>15</sup>

Art. 43 ZGB sieht schliesslich vor, dass die Zivilstandsbehörden von Amtes wegen Fehler beheben, die auf einem offensichtlichen Versehen oder Irrtum beruhen. Hierbei handelt es sich um ein administratives Bereinigungsverfahren.<sup>16</sup> Der Fehler muss offensichtlich und unbestritten sein und bereits aus den ursprünglich bei der Eintragung zur Verfügung stehenden Urkunden und Informationen hervorgehen.<sup>17</sup> Dabei ist von einem restriktiven Ansatz auszugehen.<sup>18</sup> Der Anwendungsbereich für Art. 43 ZGB ist folglich eng.<sup>19</sup> Die Bereinigung erfolgt auf Verfügung der kantonalen Aufsichtsbehörde (Art. 29 ZStV).

Das schweizerische Zivilstandsregisterrecht folgt dem Prinzip der Ereignisbeurkundung, d.h. ausländische Personen, die nicht in der Schweiz geboren sind, werden erst im Personenstandsregister aufgenommen, wenn ein Zivilstandsereignis eintritt, etwa eine Geburt, eine Heirat oder eine Einbürgerung.<sup>20</sup> Schweizerinnen und Schweizer sind hingegen automatisch mit der Geburt im Register erfasst. Herausforderungen ergeben sich insbesondere für ausländische Personen aus dem Migrations- und Asylbereich, die teils keine Urkunden zum Personenstand haben, darunter namentlich:<sup>21</sup>

- Anerkannte Flüchtlinge (mit Asyl oder vorläufiger Aufnahme);
- Personen mit vorläufiger Aufnahme;
- Asylsuchende;
- Personen in Nothilfe, d.h. Personen mit rechtskräftiger Wegweisungsentscheidung, die die Schweiz (noch) nicht verlassen haben;
- Staatenlose;
- Schriftenlose;
- Personen ohne Aufenthaltsrecht.

Diese Personengruppen können für die Eintragung von Personenstandsereignissen unter Umständen nicht ohne weiteres auf Nachweise aus ihren Herkunftsstaaten zurückgreifen oder aus diesen keine den schweizerischen Ansprüchen an die Qualität genügenden Nachweise erhalten.<sup>22</sup>

### 3.1.2 Rechtlicher Kontext

Für gewisse Fragestellungen, die sich im Zusammenhang mit der Eintragung ins Personenstandsregister stellen, bestehen auch migrationsrechtliche Bestimmungen sowie grund- und menschenrechtliche Standards, die zu beachten sind.

---

<sup>15</sup> GRAF-GAISER/MONTINI, Art. 42 Rz. 5. Vgl. dazu auch BGer 5A\_549/2015, Urteil vom 11. Januar 2016, E. 3.3.

<sup>16</sup> GRAF-GAISER/MONTINI, Art. 43 Rz. 1.

<sup>17</sup> GRAF-GAISER/MONTINI, Art. 43 Rz. 1.

<sup>18</sup> MONTINI, Art. 43 CC Rz. 1.

<sup>19</sup> *ibid.*

<sup>20</sup> GÖKSU (2007), S. 1253.

<sup>21</sup> GRAF-GAISER, Art. 41 ZGB Rz. 1; DÖRR, Art. 41 Rz. 1.

<sup>22</sup> So auch schon die Botschaft, BBl 1996 I 1, 6.

## Zumutbarkeit der Beschaffung von Nachweisen

Art. 59c des Ausländer- und Integrationsgesetzes<sup>23</sup>, in Kraft seit dem 1. April 2020, verbietet anerkannten Flüchtlingen Reisen in den Heimat- und Herkunftsstaat. Bei Verdacht auf missbräuchliches Verhalten können auch Reiseverbote für weitere Staaten verhängt werden. Ausnahmen sind aus wichtigen Gründen möglich, wobei die Beschaffung von Nachweisen nicht als wichtiger Grund gilt.<sup>24</sup> Folglich kann bei Flüchtlingen nicht erwartet werden, dass sie in einen Nachbarstaat oder gar in ihr Herkunftsland reisen können, um Nachweise zu beschaffen.<sup>25</sup> Der Gesetzgeber hat jüngst weitere Verschärfungen bei den Reisemöglichkeiten für Personen des Asylbereichs beschlossen: Für Asylsuchende, Personen mit vorläufiger Aufnahme und Personen mit Schutzstatus S wurde ebenfalls ein Reiseverbot für den Heimat- und Herkunftsstaat beschlossen, wobei diese noch nicht in Kraft sind (Art. 59d E-AIG). Ausnahmen von diesem neuen, weitergehenden Reiseverbot sind nur möglich, wenn dies für die Ausreise nötig ist. Asylsuchenden, Personen mit vorläufiger Aufnahme und Personen mit Schutzstatus S sind künftig ausserdem auch Reisen in alle anderen Staaten untersagt (Art. 59e E-AIG). Hier sind Ausnahmen nur möglich, wenn es für das Asyl- oder Wegweisungsverfahren nötig ist oder wenn besondere persönliche Gründe vorliegen. Missachten die betroffenen Personen das Reiseverbot, kann eine Busse verhängt werden oder sogar das Aufenthaltsrecht erlöschen. Diese Neuregelungen bedeuten, dass zukünftig von Asylsuchenden, Personen mit vorläufiger Aufnahme und Personen mit Schutzstatus S nicht verlangt werden kann, dass sie sich ausserhalb der Schweiz um die Beschaffung von Nachweisen bemühen.

Ein besonderer völkerrechtlicher Schutz besteht für Flüchtlinge i.S. der Flüchtlingskonvention<sup>26</sup> und für Staatenlose i.S. des Staatenlosenübereinkommens<sup>27</sup>. Um Flüchtlinge und Asylsuchende keiner Gefährdung durch den Verfolgerstaat auszusetzen, dürfen die Behörden des Aufnahmeandes keinen direkten Kontakt zum Herkunftsstaat aufnehmen und die betroffenen Personen auch nicht auffordern, selbst Kontakt zum Herkunftsstaat aufzunehmen.<sup>28</sup> Ausserdem verpflichten die beiden parallelen Übereinkommen die Staaten, Flüchtlingen, Asylsuchenden und Staatenlosen jene Mitwirkung zu leisten, die normalerweise vom Heimatstaat erbracht werden sollte, deren Unterstützung die betroffenen Personen aber nicht mehr in Anspruch nehmen können (Art. 25 GFK und Art. 25 StÜ).<sup>29</sup> Die Bestimmung soll es den Betroffenen erlauben, ihre Rechte auch tatsächlich ausüben zu können, obwohl sie den Schutz ihres Heimatstaates nicht in Anspruch nehmen können.<sup>30</sup> Die Behörden sind also verpflichtet, dem notorischen Beweisnotstand von asylsuchenden Personen, Flüchtlingen und Staatenlosen in Verwaltungsverfahren aber auch in registerrechtlichen Angelegenheiten angemessen Rechnung zu tragen.<sup>31</sup> In Bezug auf den Umgang mit fehlenden Urkunden oder strittigen Angaben verpflichten Art. 25 GFK und Art. 25 StÜ die Schweizer Behörden die Interessen von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Staatenlosen an der Beurkundung anzuerkennen und gegenüber dem öffentlichen Interesse am Schutz des Registers

---

<sup>23</sup> Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20).

<sup>24</sup> HRUSCHKA, Art. 59c AIG Rz. 4.

<sup>25</sup> Vgl. auch Weisung EAZW Nr. 10.19.03.01, S. 3.

<sup>26</sup> Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Flüchtlingskonvention, GFK; SR 0.142.30).

<sup>27</sup> Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954 (Staatenlosenübereinkommen, StÜ; SR 0.142.40).

<sup>28</sup> So auch Weisung EAZW Nr. 10.19.03.01, S. 3.

<sup>29</sup> Vgl. auch ROHMANN, Art. 25 GFK Rz. 16.

<sup>30</sup> LESTER, Art. 25 RC, S. 1275.

<sup>31</sup> FREI, Art. 25 GFK Rz. 109. Kritisch auch Rohmann, Art. 25 GFK Rz. 117.

angemessen zu gewichten.<sup>32</sup> Art. 25 GFK noch Art. 25 StÜ wurden im Schweizer Recht jedoch nicht gesondert umgesetzt und auch die Praxis zu Art. 41-43 ZGB nimmt nur sehr selten ausdrücklich auf die die beiden Bestimmungen Bezug, was in der Lehre kritisiert wird.<sup>33</sup>

Eine Weisung des EAZW<sup>34</sup> konkretisiert diese übergeordneten rechtlichen Bestimmungen mit Blick auf die Tätigkeit der Zivilstandsbehörden:

«Die Aufforderung zur Beschaffung fehlender Dokumente durch Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden ist zulässig, wenn dadurch keine Gefahr für die Betroffenen (Ausländer und Ausländerinnen ohne Flüchtlingseigenschaft). Demgegenüber dürfen ausländische Personen dann nicht aufgefordert werden, Dokumente durch Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden zu beschaffen, wenn diese die potentiellen Verfolgerbehörden sind (Asylsuchende, Schutzbedürftige oder Flüchtlinge). In diesem Fall sind die Schutzinteressen der (allenfalls) verfolgten Person höher zu gewichten.»

### **Anspruch auf Eintragung**

Auf grund- und menschenrechtlicher Ebene ist weiter zu berücksichtigen, dass für gewisse Personengruppen bzw. für gewisse Situationen ein Anspruch auf Eintragung eines Personenstandsregisters besteht. Aus dem Recht auf Privatleben, das in verschiedenen völkerrechtlichen Abkommen aber auch in der Bundesverfassung verankert ist, lässt sich ein Anspruch auf eine eigene Identität und auf Anerkennung seiner Rechtsfähigkeit ableiten.<sup>35</sup> Dies hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Bezug auf Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention<sup>36</sup> bestätigt.

Grund- und menschenrechtlich geschützt ist auch das Recht auf Ehe (Art. 14 BV, Art. 12 EMRK). So haben auch Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz ein Recht zu Heiraten. Dies schliesst auch Personen ohne Aufenthaltsrecht ein, denen u.U. zu diesem Zweck ein Aufenthaltsrecht gewährt werden muss.<sup>37</sup>

Speziell für Kinder begründen Art. 7 der Kinderrechtskonvention (KRK)<sup>38</sup> und Art. 24 Abs. 2 des UNO-Pakt II<sup>39</sup> eine Pflicht der Staaten ein Kind unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen. Ausserdem hat das Kind das Recht auf einen Namen, auf eine Staatsangehörigkeit und auf Kenntnis seiner Abstammung und Betreuung durch seine Eltern. Dies bedeutet, dass die Eintragung der Geburt möglichst rasch erfolgen muss. Eine Verweigerung der Eintragung der Geburt wegen fehlenden Nachweisen zur Identität der Eltern wäre völkerrechtswidrig.<sup>40</sup> Das öffentliche Interesse an der Wahrheit der Register oder praktische Probleme bei der Beschaffung

---

<sup>32</sup> Vgl. auch LESTER, Art. 25 RC, S. 1291.

<sup>33</sup> FREI, Art. 25 GFK Rz. 97 und 109.

<sup>34</sup> Weisung EAZW Nr. 10.19.03.01 vom 1. März 2019, S. 3.

<sup>35</sup> GÖKSU (2007), S. 1256.

<sup>36</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK; SR 0.101).

<sup>37</sup> Vgl. BGE 138 I 41.

<sup>38</sup> Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention, KRK; SR 0.107).

<sup>39</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt II; SR 0.103.2).

<sup>40</sup> So auch schon GÖKSU (2007), S. 1260.



von Nachweisen sind keine genügenden öffentlichen Interessen, welche eine Verweigerung der Eintragung rechtfertigen könnten.<sup>41</sup>

Die Schweizer Praxis sieht vor, dass Geburten innert drei Tagen registriert werden müssen. Bei Schwierigkeiten des Nachweises der Identität der Mutter, des Bestands der Ehe oder der Identität des Vaters kann es jedoch zu Verzögerungen kommen.<sup>42</sup> In diesem Fall ist die Eintragung der Geburt mit unvollständigen Personenstandsdaten der Eltern oder subsidiär eine zivilstandesamtliche Bestätigung über die Anmeldung der Geburt möglich.<sup>43</sup> Dementsprechend hat der für die Überwachung der KRK zuständige Kinderrechts-Ausschuss die Schweiz bereits mehrfach aufgefordert sicherzustellen, dass alle in der Schweiz geborenen Kinder, unabhängig vom ausländerrechtlichen Status der Eltern, Zugang zur Eintragung der Geburt haben.<sup>44</sup>

Auf europäischer Ebene hat das Ministerkomitee des Europarats die Mitgliedstaaten ebenfalls bereits mehrfach aufgefordert, die Registrierung der Geburt aller Kinder sicherzustellen.<sup>45</sup> Die Registrierung muss unmittelbar nach der Geburt und unentgeltlich erfolgen. Der EGMR hat diese Verpflichtung im Urteil *G.T.B. gg. Spanien* konkretisiert. In diesem Urteil, das die Eintragung eines im Ausland geborenen Kindes spanischer Staatsangehöriger betraf, hat der EGMR geurteilt, dass die Eintragung der Geburt nicht nur die Eintragung in die Zivilstandsregister umfasst, sondern auch die Ausstellung einer Geburtsurkunde.<sup>46</sup> Die Unmöglichkeit der Eintragung der Geburt und eine daraus resultierende Unmöglichkeit der Ausstellung von Identitätsdokumenten führt zu einer Verletzung des Rechts auf Privat- und Familienleben gemäss Art. 8 EMRK. Obwohl der EGMR die Wahrung der Verlässlichkeit der Register und damit mittelbar die Rechtssicherheit als wichtiges öffentliches Interesse anerkennt, müssen die Staaten insbesondere Kindern die nötige Unterstützung bei der Eintragung der Geburt und bei der Ausstellung von Geburtsurkunden bieten.<sup>47</sup>

Aus migrations-, völker- und menschenrechtlicher Sicht dürfen also an den Nachweis von Personenstandereignissen nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden und muss eine Eintragung gewisser, die persönliche Identität betreffender Personenstandereignisse trotzdem möglich sein.

---

<sup>41</sup> *ibid.*, S. 1260.

<sup>42</sup> Kreisschreiben EAZW Nr. 20.08.10.01, S. 4.

<sup>43</sup> *ibid.*, S. 5.

<sup>44</sup> UN-Kinderrechtsausschuss, Concluding observations Switzerland, Ziff. 21(a).

<sup>45</sup> Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung CM/Rec (2009)13, Ziff. 23.

<sup>46</sup> EGMR, *G.T.B. gg. Spanien*, App. Nr. 3041/19, Urteil vom 16. November 2023.

<sup>47</sup> *ibid.*, Ziff. 119 und 124.



## Das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS

Auch bei anderen nationalen Registern stellt sich die Frage des Umgangs bei fehlenden Nachweisen zur Identität. Im Vordergrund steht dabei das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS, welches in diesem Exkurs beleuchtet wird.

Das Hauptinformationssystem für die Erfassung und Bearbeitung der Identität von Ausländerinnen / Ausländern und Personen aus dem Asylbereich ist das ZEMIS.<sup>48</sup> Im ZEMIS werden u.a. Name, Vorname, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit und das Geschlecht einer Person eingetragen. Bei Personen des Asylbereichs wird zusätzlich die Ethnie und der Geburtsort im Ausland erfasst.<sup>49</sup> Ziel der Eintragung ist es einerseits, die Identität einer Person möglichst genau und korrekt festzustellen und entsprechend zu erfassen und andererseits dient ZEMIS als Arbeitsinstrument beispielsweise zur Steuerung der verschiedenen Verfahrensschritte.<sup>50</sup> Die Identitätsbestimmung erfolgt anhand der vorgelegten Dokumente, Fingerabdruckvergleich, Angaben der Person und aufgrund von Rapporten von Polizei und Grenzkontrollbehörden.<sup>51</sup> Zuständig für die Erfassung der Daten sind das SEM und die kantonalen Migrationsbehörden.<sup>52</sup>

Bei der Feststellung der Identität im ZEMIS wird zwischen gesicherter und nicht gesicherter Identität unterschieden.<sup>53</sup> Als gesichert gilt die Identität einer Person, wenn sie als Nachweis ein echtes, gültiges und ihr zustehendes heimatliches Identitäts- oder Reisedokument vorweisen kann.<sup>54</sup> Nicht gesichert ist die Identität hingegen einerseits, wenn keine Nachweise vorliegen und die Personalien gemäss Angaben erfasst werden müssen, d.h. gestützt auf Angaben der Person selbst oder der zuständigen Asyl- oder der Grenzkontrollbehörden. Oder andererseits, wenn die vorgelegten Dokumente keine Reise- oder Identitätsdokumente darstellen (z.B. ein Führerschein oder Diplome) oder nur als Ersatzreisedokumente gelten, oder wenn die Dokumente gefälscht oder verfälscht sind oder nicht der Person zustehen (z.B. missbräuchlich verwendete Dokumente einer anderen Person).<sup>55</sup>

In der Praxis erfolgt die ZEMIS-Identifikation bei Personen im Asylbereich oft «nach Angabe». Bei Personen im Anwendungsbereich des AIG erfolgt die Identifikation eher weniger «nach Angabe», sondern in erster Linie über Reisedokumente. Im ZEMIS geht es nicht nur um die Richtigkeit der

<sup>48</sup> HUSI-STÄMPFLI (2022), Rz. 19.6. Vgl. auch Art. 3 Abs. 1 Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich vom 20. Juni 2003 (BGIAA; SR 142.51).

<sup>49</sup> SEM, Weisung Personendaten ZEMIS, Ziff. 2.1.

<sup>50</sup> *ibid.*, Ziff. 3.6.

<sup>51</sup> Botschaft, BBl 1996 I 1, S. 51 Fn. 194. Die Entwicklung hin zu einer schnelleren und umfassenderen Datenerfassung wird sich durch den Ausbau automatisierter Informationssysteme und den vermehrten Austausch von Informationen auf europäischer Ebene im Rahmen der Schengen-Dublin-Assoziierung der Schweiz in den kommenden Jahren noch verstärken, vgl. dazu etwa den Erläuternden Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) vom 14. August 2024.

<sup>52</sup> Innerhalb des SEM in erster Linie die Abteilung Identifikation und Sicherheitsprüfung (AIS) im Direktionsbereich Zuwanderung und Integration (ab 1. Januar 2025). Diese unterstützt die anderen Abteilungen und Bundesstellen und koordiniert mit ausländischen Behörden.

<sup>53</sup> SEM, Weisung Personendaten ZEMIS, Ziff. 2.1.

<sup>54</sup> *ibid.*, Ziff. 2.1.1. Die Weisung enthält keine weiteren Angaben dazu, wann ein Identitäts- oder Reisedokument als echt, gültig und ihr zustehend gilt.

<sup>55</sup> *ibid.*, Ziff. 2.1.2.

erfassten Personendaten. Vielmehr geht es darum, jede Person mit möglichst vielen und möglichst korrekten Informationen zu erfassen. Da jede Person rasch erfasst werden muss, geschieht dies im Notfall auch mit Angaben, von denen klar ist, dass sie nicht stimmen können.

Bestehen Zweifel über die Identität einer Person, sieht das ZEMIS-System verschiedene Möglichkeiten für eine Identitätsbestimmung vor:<sup>56</sup>

- Fingerabdruckvergleich (mit anderen migrationsrechtlichen Datenbanken wie der Datenbank EU-RODAC im Kontext des Dublin-Systems); bei Treffern werden der Person die entsprechenden bekannten Identitätsangaben zugewiesen;
- Foto-, Schriften- und Aktenvergleich;
- Identitätsabklärung bei nationalen Stellen und ausländischen Behörden;
- Befragungen und Anhörungen;
- sog. Lingua-Gutachten zur Sprachabklärung;
- Dokumentenprüfungen.

Kann weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit von Personendaten bewiesen werden, muss bei den bestrittenen Daten der Hauptidentität ein entsprechender Vermerk angebracht werden.<sup>57</sup> Neben einer Hauptidentität können bei Bedarf mehrere Nebenidentitäten geführt werden (z.B. mit Ledignamen oder Alias-Namen). Als Hauptidentität gilt jene Angabe, die mit der höchsten Wahrscheinlichkeit richtig ist.<sup>58</sup> Spricht bei einer Berichtigung mehr für die Richtigkeit der aktuell erfassten Daten, sind diese zu belassen, aber mit einem Bestreitungsvermerk zu versehen.<sup>59</sup>

Der Umgang mit fehlenden oder strittigen Nachweisen im ZEMIS-Register zeigt, dass Informationen regelmässig nach Angabe der betroffenen Person und mit entsprechendem Vermerk erfasst werden. Dies hat jedoch Auswirkungen auf die Richtigkeit und Verlässlichkeit der Daten im ZEMIS.

---

<sup>56</sup> SEM, Weisung Personendaten ZEMIS, Ziff. 3.7.

<sup>57</sup> *ibid.*, Ziff. 3.5.

<sup>58</sup> *ibid.*, Ziff. 3.8.

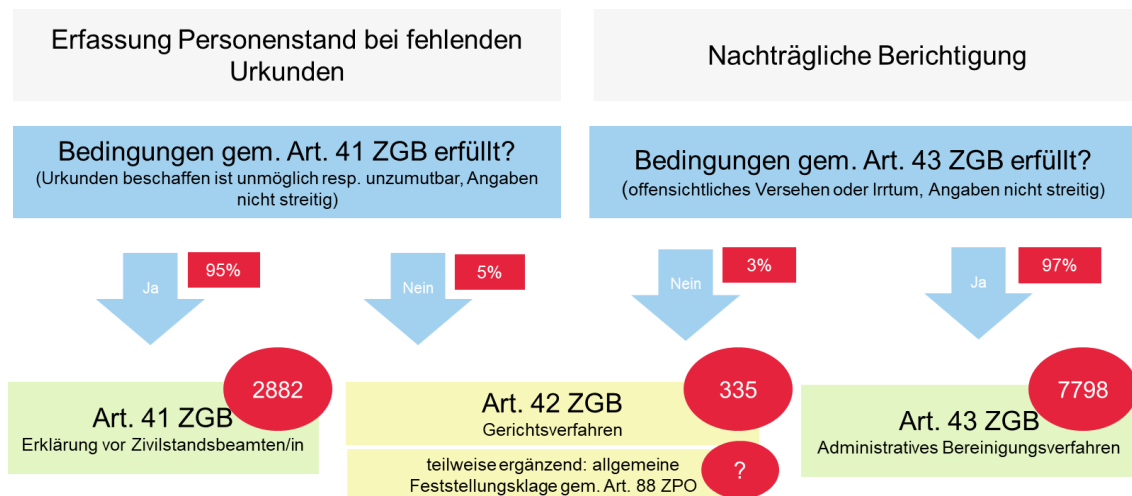
<sup>59</sup> Art. 19 Abs. 1 Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem vom 12. April 2006 (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513) i.V.m. Art. 32 Abs. 3 Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1). In der Praxis ist dies oft bei der Eintragung des Geburtsdatums und damit des Alters ausländischer Personen wichtig, vgl. dazu auch MÖSCH (2023).

## 3.2 Mengengerüst

Die nachfolgende Abbildung führt das Mengengerüst der Fälle gemäss Art. 41-43 ZGB für das Jahr 2023 auf. Dabei wird zunächst deutlich, dass eine überragende Mehrheit der Anträge für Art. 41 sowie 43 ZGB gutgeheissen wird.

Ferner fällt auf, dass vergleichsweise wenige Fälle mit Gerichtsverfahren nach Art. 42 ZGB bestehen. Allerdings ist dabei darauf hinzuweisen, dass möglicherweise zusätzliche Gerichtsverfahren gemäss Art. 88 ZPO bestehen. Ob diese allgemeinen Feststellungsklagen ganz, teilweise oder gar nicht in den Daten der kantonalen Aufsichtsbehörden erfasst sind, ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich. In der Befragung der Aufsichtsbehörden gab ein Drittel der antwortenden Personen an, dass die allgemeinen Feststellungsklagen vollständig in der Anzahl Fällen zur gerichtlichen Personalienfeststellung enthalten sind. Etwas mehr als ein Drittel gab an, dass diese teilweise erfasst seien. Das letzte knappe Drittel gab an, dass die allgemeinen Feststellungsklagen nicht in den gemeldeten Daten seien. Die Frage, wie viele zusätzliche allgemeine Feststellungsklagen es im Jahr 2023 gab, konnten nur wenige Personen beantworten. Bei den 7 Antworten liegt die Spannweite zwischen 0 bis 25 Fälle. Auch wenn also die Anzahl der noch zusätzlichen allgemeinen Feststellungsklagen sehr unsicher ist, scheint sie sich doch ebenfalls in einer eher geringen Gröszenordnung zu bewegen.

**Abbildung 1 Mengengerüst (Jahr 2023)**



Quelle: EAZW, Angaben der kant. Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen in den jährlichen Berichterstattungen.

In der Befragung wurde bei den kantonalen Aufsichtsbehörden erhoben, ob Einträge mit unvollständigen Angaben / Minimalangaben ebenfalls in diesen Zahlen für die jährliche Berichterstattung enthalten sind. Nur eine Antwort entfiel auf die vollständige Erfassung dieser Fälle. Bei knapp der Hälfte der Antwortenden sind diese Fälle teilweise, aber nicht vollständig in den Angaben erfasst. Bei der restlichen knappen Hälfte sind solche Fälle nicht in den Daten erfasst. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass es nicht möglich sei, die Anzahl der Einträge mit unvollständigen Angaben / Minimalangaben anzugeben, da diese Information nicht in den Datenbanken enthalten ist. Die Schätzungen variieren von 10 bis 130 Fällen pro Jahr.

Nicht nur bei Fällen, welche im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 41-43 ZGB abgeschlossen werden, entsteht Aufwand, sondern möglicherweise auch bei Fällen, welche in diesem Sinne begonnen, aber nicht abgeschlossen werden. Daher wurden die Aufsichtsbehörden einerseits gefragt, wie viele weitere Verfahren jährlich mit Blick auf Art. 41-43 ZGB eingeleitet, aber abgebrochen wurden (z.B. Rückzug). 12 Personen konnten hierzu eine Schätzung abgeben, diese bewegen sich in einer Spanweite von 0 bis 47 Fällen. Andererseits wurden die Aufsichtsbehörden gefragt, wie viele weitere Verfahren jährlich mit Blick auf Art. 41-43 ZGB eingeleitet werden, aber im Verlauf des Verfahrens die notwendigen Urkunden beschafft werden konnten. Dies scheint sehr selten der Fall zu sein: Die Schätzungen reichen von 0 bis 10 Fällen.

## 3.3 Typische Situationen

### 3.3.1 Personen

Verfahren nach Art. 41 ZGB umfassen i.d.R. Personen aus dem Asylbereich und sind auf einige wenige Länder beschränkt. Dazu zählen gem. Interviewaussagen aktuell etwa Afghanistan, Albanien, Eritrea, Somalia, Syrien, Türkei und Ukraine.

Im Unterschied zu Art. 41 ZGB betreffen die Berichtigungen gem. Art. 43 ZGB nicht nur Personen aus dem Asylbereich, sondern eine Vielzahl Personen mit unterschiedlicher Herkunft, insb. auch Schweizerinnen und Schweizer. Denn in den früher auf Papier geführten Registern sind teils fehlerhafte Angaben erfasst oder es treten Inkonsistenzen bei Namen (z.B. deutsche und französische Schreibweise) auf.

Gerichtsverfahren – also Ablehnungen von Art. 41 resp. Art. 43 ZGB – erfolgen i.d.R. bei Personen aus dem Asylbereich. Dieses Verfahren kommt dann zu Anwendung, wenn Angaben streitig sind (in Abgrenzung zu Art. 41 ZGB) oder nicht auf offensichtlichen Fehlern basieren (in Abgrenzung zu Art. 43 ZGB).

### 3.3.2 Fälle

Im Rahmen der Fachgespräche wurden folgende Situationen als typische Beispiele erwähnt:

- Geburt:  
Beispiel: Ein Kind einer Asylsuchenden wird geboren. Die Mutter ist bisher nicht in Infostar erfasst und verfügt über keine offiziellen Dokumente. Sie hat zudem noch ein älteres Kind, das ebenfalls nicht in der Schweiz registriert ist.
- Vaterschaftsanerkennung:  
Beispiel: Der Vater ist aus Afghanistan. Er will sein Kind anerkennen. Die Mutter stimmt dem zu. Es gibt allerdings Ungereimtheiten in Bezug auf seinen Namen und er hat keine entsprechenden Dokumente.
- Einbürgerung:  
Beispiel: Ein Mann kommt als Asylsuchender in die Schweiz, später reist seine Ehefrau über Familiennachzug ebenfalls ein. Beide leben 20 Jahre in der Schweiz (ohne Zivilstandsereignis) und wollen sich dann einbürgern lassen. In diesem Zusammenhang wird klar, dass der Name auf den Dokumenten anders ist und unklar ist, ob sie als verheiratet gelten.

- Heirat:  
Beispiel: Eine Person wurde mit Minimalangaben erfasst. Später möchte sie heiraten, weshalb der Zivilstand geklärt werden muss. In diesem Zusammenhang stellt sich auch oftmals die Frage, wie mit einer religiösen Heirat umgegangen wird.
- Rückkehr in das Heimatland:  
Beispiel Rückkehr in Heimatland: Eine Person möchte in ihr Heimatland zurückkehren. In ihrem Reisedokument ist jedoch ihr Name falsch geschrieben. Daraus können Probleme bei der Einreise resultieren.
- Berichtigung einer fehlerhaften Erfassung bei der Einreise:  
Beispiel: Ein Geburtsdatum wurde bei einer Person aus Eritrea falsch erfasst, da dort ein anderer Kalender verwendet wird und bei der Einreise ein Fehler bei der Umrechnung erfolgt ist. Ein anderes Beispiel ist, dass das Geburtsdatum bei der Einreise nicht angegeben wurde resp. nicht bekannt war und daher mit «1. Januar» erfasst wurde.

## 3.4 Umsetzung in der Praxis

### 3.4.1 Zivilstandämter

#### Grundsätzliches Vorgehen

Anhand eines Fallbeispiels, das im Rahmen der Fachgespräche erhoben wurde, soll der Ablauf einer Eintragung in Zivilstandsregister illustriert werden. Dabei ist zu beachten, dass es sich hierbei um das Vorgehen *einer* ausgewählten Zivilstandsbehörde handelt. Wie weiter unten aufgeführt, gibt es Unterschiede. Das Fallbeispiel soll daher lediglich die verschiedenen Arbeitsschritte illustrieren, die in einem solchen Fall durchgeführt werden können.

Beispiel:

- Im Kanton wurde ein Kind geboren und soll registriert werden. Die Mutter (Asylsuchende N) ist bisher nicht in Infostar erfasst und verfügt über keinerlei offizielle Dokumente, der Vater ist unbekannt. Die Mutter gibt Name, Geburtsdatum, Zivilstand (ledig) und Nationalität (Eritrea) an. Die Mutter hat zudem noch ein 5-jähriges Kind, das ebenfalls nicht in der Schweiz registriert ist.

Vorgehen eines ausgewählten Kantons:

- Schritt 1: schriftliche Aufforderung an die Mutter an, welche Dokumente benötigt werden und Antrag zur Akteneinsicht an das SEM.
- Schritt 2: Falls die Kundin keine Dokumente bringen kann oder sich nicht meldet, erfolgt eine telefonische Nachfrage.
- Schritt 3: Danach findet das Studium von Unterlagen resp. Dossier statt. Es wird geprüft, was übereinstimmt und was geklärt werden muss.
- Schritt 4: Nach dem Aktenstudium wird ein Termin für ein Gespräch vereinbart.<sup>60</sup> Dabei wird die Erklärung gem. Art. 41 ZGB entgegengenommen und unterschrieben. Dabei werden auch

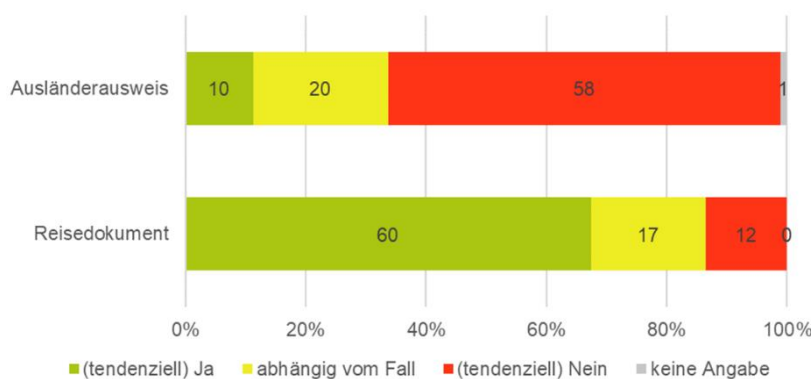
<sup>60</sup> Ein anderes Zivilstandsamt präzisiert diesen Arbeitsschritt wie folgt: «In der Befragung stellen wir sicher, ob Bemühungen gemacht wurden. Es werden Fragen zu den Beschaffungsbemühungen gestellt, z.B. fragen

die Aufwände resp. Gebühr verrechnet. Dann geht das Gesuch an die Aufsichtsbehörde. Wenn die Bewilligung für Art. 41 ZGB eintrifft, erfolgt die Beurkundung. Das zweite Kind würde nicht berücksichtigt werden. Hinweis: Alternativ wird häufig auch erst die Bewilligung der Aufsichtsbehörde eingeholt und erst danach die Erklärung gem. Art. 41 ZGB entgegengenommen.

### Spezifische Fragen zur Umsetzung

Im Rahmen der Befragungen wurden mehrere Aspekte konkret erfragt, bei welchen in ersten Fachgesprächen eine heterogene Umsetzung beschrieben wurde. Eine erste Frage betraf dabei die Dokumente, auf deren Basis eine Erklärung nicht-streitiger Angaben (Art. 41 ZGB) grundsätzlich möglich wäre – sofern keine Widersprüche vorliegen. Dabei zeigt sich, dass bei rund zwei Drittel der Zivilstandsämter ein in der Schweiz ausgestelltes Reisedokument als Grundlage akzeptiert und rund ein Drittel einen Ausländerausweis. Bei beiden Dokumententypen zeigt sich somit zwar eine klare Mehrheit, aber auch eine gewisse Heterogenität in der Praxis. Diese Frage wurde auch den Aufsichtsbehörden gestellt (welche über die Bewilligung von Art. 41 ZGB entscheiden). Dabei zeigt sich ein sehr ähnliches Bild (vgl. Abbildung 13 im Anhang).

**Abbildung 2 Anerkannte Dokumente für Art. 41 ZGB**



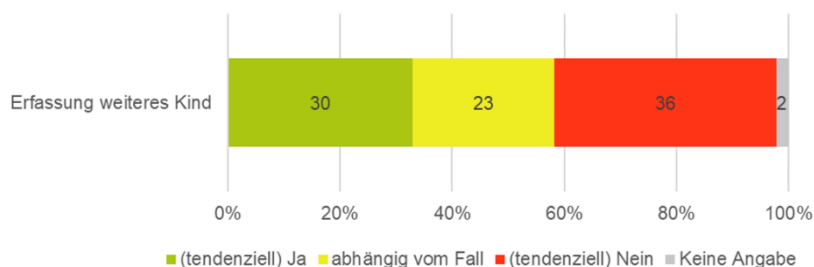
Quelle: Befragung BSS, N=89. Beide Dokumente von der Schweiz ausgestellt. Frage: Wäre eine Erklärung nicht-streitiger Angaben (Art. 41 ZGB) basierend auf den folgenden Dokumenten grundsätzlich möglich (sofern keine Widersprüche vorliegen)? Die gewichtete Auswertung nach Fallzahlen ergab Ergebnisse in einer ähnlichen Grössenordnung.

Weiter wurde in den Fachgesprächen eine heterogene Praxis bei der Erfassung von minderjährigen Kindern, welche nicht direkt vom Zivilstandsereignis betroffen sind, berichtet (vgl. das obige Beispiel). Zwar sei grundsätzlich geregelt, dass Personen ohne direkten Bezug zum Ereignis (z.B. Geschwisterkinder bei einer Geburt) nicht erfasst werden sollen. Teilweise werde dies aber gemacht, da gerade die Abklärungen möglicher Urkunden die ganze Familie betreffen und sich damit bei einem späteren Zivilstandsereignis der jetzt noch minderjährigen Kinder dieselben Fragen nochmals stellen würden. Zudem könne nur so Dokumente ausgestellt werden, welche die

wir, ob die Eltern noch dort sind. Diese können ggf. etwas organisieren. Wir klären das mündlich, sie unterschreiben das. In einigen Ländern kann auch einfach online ein Dokument bestellt werden, das wird teils vor Ort bei uns gemacht. Asylsuchende dürfen dabei keinen Kontakt mit dem Herkunftsland aufnehmen. Es geht daher eher darum, ob sie Verwandte haben oder ob sie über einen Anwalt an Dokumente kommen können.»

ganze Familie – also auch im Ausland geborene Kinder – umfassen. Die Befragung bei den Zivilstandsämtern bestätigt diese heterogene Praxis, wie Abbildung 3 verdeutlicht.

**Abbildung 3 Erfassung von Kindern ausserhalb eines Zivilstandsereignisses**



Quelle: Befragung BSS, N=91. Frage: Sie registrieren eine Geburt, wobei die Mutter (Asylsuchende aus Eritrea, N) noch nicht in Infostar erfasst ist und über keine offiziellen Dokumente verfügt. Die Mutter hat bereits ein 5-jähriges Kind. Würden Sie dieses Kind ebenfalls in Infostar aufnehmen? Anmerkung: Mit Gewichtung ändern sich die Werte leicht (etwas mehr ja, etwas weniger nein).

### Beurteilung der Zumutbarkeit (Befragung Zivilstandsämter)

Besonders sensibel ist bei Personen aus dem Asylbereich die Frage nach der Zumutbarkeit der Dokumentenbeschaffung. Gemäss den Bestimmungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes sowie der Flüchtlingskonvention dürfen anerkannte Flüchtlinge und Asylsuchende nicht aufgefordert werden, mit ihrem Herkunftsstaat Kontakt aufzunehmen. Eine Ausdehnung der Reisebeschränkungen für weitere Personengruppen, insbesondere Personen mit vorläufiger Aufnahme, wird zukünftig in Kraft treten (vgl. dazu Abschnitt 3.1.2). Die Zivilstandsämter wurden daher in der Online-Befragung gebeten, anzugeben, auf welcher Basis sie für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene sowie anerkannte Flüchtlinge beurteilen, welche Bemühungen für die Dokumentenbeschaffung zumutbar sind. Die nachfolgenden Aspekte wurden in absteigender Häufigkeit genannt:

- Weisung EAZW
- Anfrage ans SEM (resp. dort vorhandene Unterlagen und Daten)
- Documentation Internationale (Doc-Int)
- Eigene Erfahrung
- Kantonale Richtlinien / Weisungen
- Anfragen bei Schweizer Vertretungen<sup>61</sup>
- Anfragen bei den jeweiligen Aufsichtsbehörden
- Befragung / Aussage der Betroffenen

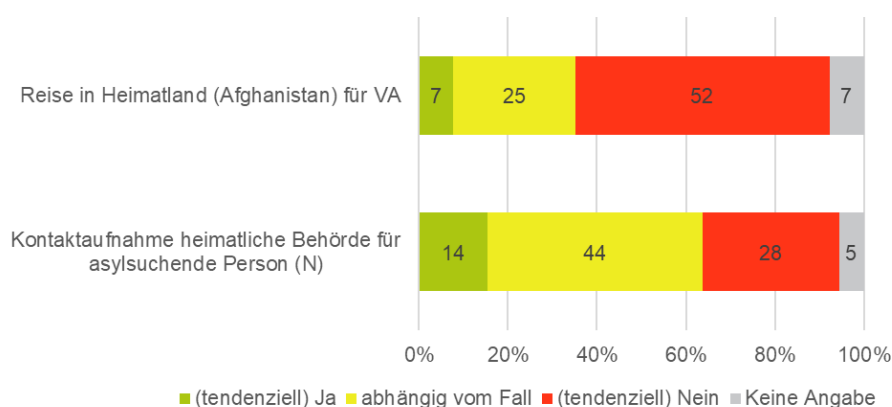
Auch die Aufsichtsbehörden wurden befragt, wie sie mit dem Umstand umgehen, dass sich die politische Situation in einigen Ländern rasch ändert und von dieser Dynamik auf die Möglichkeiten zur Dokumentenbeschaffung betroffen sind. Am meisten erwähnt wurde, dass sich die Aufsichtsbehörden auf Doc-Int sowie auf Anfragen an die Schweizer Vertretungen vor Ort abstützen.

<sup>61</sup> Seitens der Begleitgruppe wurden in diesem Zusammenhang zwei Aspekte kritisch hinterfragt: Zum einen sollten solche Anfragen nicht durch einzelne Zivilstandsmitarbeitende getätigt werden, sondern lediglich durch Aufsichtsbehörden, um die Anzahl der Anfragen zu reduzieren. Andererseits könne auch die Qualität der Rückmeldungen sehr unterschiedlich sein in Abhängigkeit von der jeweiligen Auskunftsperson.



In der Befragung der Zivilstandsämter wurde zudem erhoben, ob für eine Person mit vorläufiger Aufnahme eine Reise ins Heimatland resp. für eine asylsuchende Person die Kontaktaufnahme mit heimatlichen Behörden tendenziell als zumutbar eingestuft würde oder nicht. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Ergebnisse auf: Wiederum wird deutlich, dass sich die Praxis der Zivilstandsämter merklich unterscheidet. Zudem fällt insbesondere im Hinblick auf asylsuchende Personen der hohe Anteil «(tendenziell) Ja» und «abhängig vom Fall» auf. Diese Praxis würde grundsätzlich nicht den rechtlichen Vorgaben für diese Personengruppen entsprechen.

**Abbildung 4 Beurteilung Zumutbarkeit Dokumentenbeschaffung Asylbereich**



Quelle: Befragung BSS, N=91.

Wird diese Fragestellung gewichtet nach der Anzahl Geschäftsfälle der antwortenden Zivilstandsämter ausgewertet, zeigt sich in Bezug auf die Kontaktaufnahme für asylsuchende Personen (N) eine Verschiebung: Der Anteil der «(tendenziell) Ja» nimmt dabei ab, während der Anteil «(tendenziell) Nein» auf 50% ansteigt. Dies legt die Vermutung nahe, dass die kleineren Zivilstandsämter in der Tendenz eher dazu neigen, die Dokumentenbeschaffung bei asylsuchenden Personen als zumutbar einzuschätzen. Die Ergebnisse in Bezug auf die vorläufig aufgenommene Person bleiben in einer ähnlichen Grössenordnung.

In Bezug auf anerkannte Flüchtlinge ist geregelt, dass eine Kontaktaufnahme mit heimatlichen Behörden unzumutbar ist. Sofern diesen Personen aber bereits gewisse Urkunden oder Dokumente vorliegen, kann es für die Zivilstandsbehörden eine Erleichterung sein, diese bei einer anstehenden Eintragung beizuziehen. Eine mögliche Herausforderung könnte sich gemäss den Rechtsberatungsstellen allerdings aus der Art dieser Nachfrage ergeben: Es ist möglich, dass sich manche anerkannte Flüchtlinge durch eine standardisierte Aufforderung zu Beschaffung von Dokumenten unter Druck fühlen, entsprechende Dokumente beizubringen. Im Rahmen der Befragung der Zivilstandsämter fragten wir daher nach dem Vorgehen, um zu erfahren, ob bei anerkannten Flüchtlingen Dokumente vorhanden sind oder problemlos beschafft werden können. Bei den Antworten fällt auf, dass meistens mehrere Optionen der Mehrfachauswahl gewählt wurden. Jeweils rund drei Viertel verwenden standardisierte Formulare mit der Aufforderung bereits vorhandene Dokumente beizubringen oder soweit möglich Dokumente zu beschaffen. Weiter erfolgt in knapp zwei Drittel ein individuelles Gespräch. Knapp die Hälfte der Befragten wählten zudem die Option «Weiteres» aus. Unter «Weiteres» wurde insbesondere aufgeführt, dass Anfragen an das SEM gestellt werden sowie dass die betroffenen Personen einen Fragebogen ausfüllen



müssen, bei welchem es darum geht, die Bemühungen zur Beschaffung von Dokumenten darzulegen. Dies verdeutlicht das nachfolgende Zitat:

«Falls ein Dokument nicht beigebracht werden kann, Fragebogen zu Identität und Dokumenten ausfüllen und erläutern, was alles unternommen wurde etc. die Unmöglichkeit oder die Unzumutbarkeit der Beschaffung muss klar aus der individuellen Stellungnahme oder dem Fragebogen hervorgehen.»

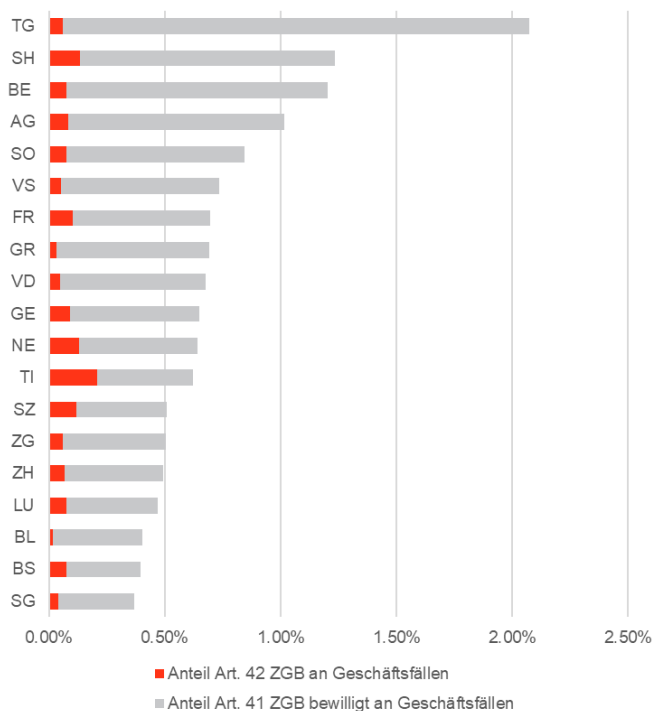
(Zivilstandsamt)

### 3.4.2 Kantonale Aufsichtsbehörden

#### Anteil Fälle Art. 41 und 42 ZGB

Der Blick auf den Anteil Fälle gemäss Art. 41 und 42 ZGB gemessen an alle Geschäftsfällen differenziert nach Kantonen zeigt eine grosse Heterogenität. Zum einen fällt auf, die Fälle eine unterschiedliche Bedeutung einnehmen: Im Spitzenreiter Thurgau sind über 2% der Geschäftsfälle Verfahren nach Art. 41 oder 42 ZGB. Auf der anderen Seite des Spektrums liegt St.Gallen mit weniger als 0.5%. Zum anderen wird deutlich, dass auch die Verteilung auf Art. 41 und 42 ZGB sehr unterschiedlich ausfällt. Beispielsweise ist der Anteil der Gerichtsverfahren nach Art. 42 ZGB in Baselland sehr tief, im Gegensatz dazu im Tessin sehr hoch. Einschränkend muss erwähnt werden, dass diese Daten gewisse Unschärfen aufweisen, insbesondere da allgemeine Feststellungsklagen unterschiedlich erfasst werden.

Abbildung 5 Anteil Fälle Art. 41/42 ZGB an allen Fällen im Jahr 2023



Quelle: Fallzahlen EAZW. Hinweis: Kantone mit weniger als 20 Fällen Art. 41/42 ZGB sind nicht aufgeführt.

## Fallbeispiele

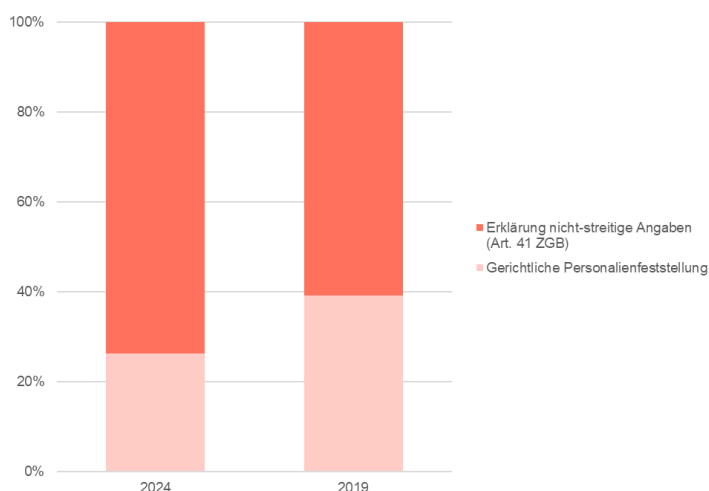
In der Befragung der Aufsichtsbehörden wurde anhand von zwei Fallbeispielen die konkrete Umsetzung erfragt. Im Rahmen eines Workshops der KAZ im Jahr 2019 wurde bereits einmal die Praxis der Aufsichtsbehörden anhand verschiedener Fallbeispiele erhoben. Freundlicherweise wurden uns die damaligen Ergebnisse von der KAZ zur Verfügung gestellt. Zwei dieser Fallbeispiele wurden nun für die aktuelle Befragung wieder verwendet. So kann nicht nur die heutige Praxis aufgezeigt, sondern auch die Entwicklung seit 2019 beobachtet werden.

### Fallbeispiel 1

Suwar Hamza, geb. 01.01.1986 in Syrien, ist anerkannter Flüchtling in der Schweiz und vom SEM als staatenlose Person anerkannt, da er der syrischen Minderheit Maktumin angehört. Herr Suwar möchte sich gerne in Ihrem Zivilstandskreis einbürgern lassen. Er kann aufgrund seiner Herkunft (Maktumin) keinerlei syrische Dokumente vorlegen und er kann auch nachvollziehbar darlegen, weshalb seine Beschaffungsbemühungen ausgeschöpft sind. Auch die schweizerische Vertretung bestätigt, dass Staatenlose der Ethnie Maktumin keine Dokumente beschaffen können, da sie in keinem syrischen Register geführt werden. Beim SEM hinterlegt ist einzig ein alter syrischer Ausweis mit Foto für Ausländer (Maktumin) im Original. Darauf ist das Geburtsdatum mit 00.01.1985 registriert. Ebenso kann er einen schweizerischen Reiseausweis vorlegen mit dem Geburtsdatum 01.01.1986. Herr Suwar selbst sagt Ihnen gegenüber, dass er sein genaues Geburtsdatum nicht kenne. Das Datum auf dem syrischen Ausweis sei eine Schätzung gewesen, deshalb die ungenauen Angaben. Er ist seit 15 Jahren in der Schweiz wohnhaft mit dem Geburtsdatum 01.01.1986, was sich für ihn inzwischen richtig anfühlt.

Bei der Beantwortung von Fallbeispiel 1 zeigt sich, dass rund ein Viertel der befragten Aufsichtsbehörden eine gerichtliche Personalienfeststellung als adäquat erachten. Die restlichen Personen würden hingegen eine Erklärung nicht-streitiger Angaben (Art. 41 ZGB) gutheissen. Im Vergleich zu Erhebung 2019 ist der Anteil der Personen, die ein Verfahren nach Art. 41 ZGB gutheissen würden, gestiegen. Eine gewisse Heterogenität in der Praxis bleibt jedoch bestehen.

Abbildung 6 Praxis Fallbeispiel 1



Quelle: 2024: Befragung BSS, N=19. 2019: Erhebung KAZ, N: 23. Frage: Wie würden Sie die Personendaten in nachfolgendem Beispiel aufnehmen?

## Fallbeispiel 2

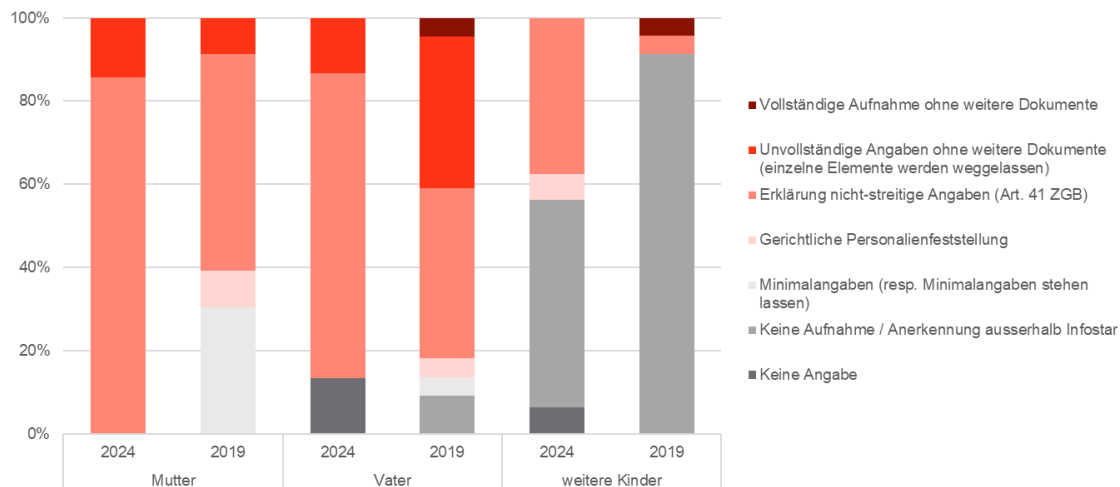
Frau A.D., geb. 01.07.1980, irakische Staatsangehörige, seit 2004 nach Brauch im Irak verheiratet, hat am 01. Juni 2018 in Ihrem Zivilstandskreis ihr fünftes Kind geboren. Drei ihrer Kinder wurden im Irak geboren. Das vierte im Jahr 2016 ist ebenfalls in Ihrem Zivilstandskreis geboren. Die Beurkundung der Geburten 2016 und 2018 erfolgten nur im Kindsverhältnis zur Mutter und mit Minimalangaben. Vom Kindsvater wurden die Kinder noch nicht nachgeburtlich anerkannt. Er ist ebenfalls irakischer Staatsangehöriger.

Kürzlich erscheinen die «Kindseltern» auf Ihrem Amt, denn sie möchten, dass ihre Kinder als eheliche Kinder in Infostar erfasst werden.

- Von der Kindsmutter sowie vom Kindsvater liegen jetzt je eine übersetzte irakische Identitätskarte (einmal ab Original, einmal ab Kopie) (vom kriminaltechnischen Dienst geprüft, ohne dass objektive Fälschungsmerkmale festgestellt wurden) vor.
- Beide besitzen einen Ausländerausweis für vorläufig aufgenommene Ausländer (F).
- Es liegt eine Kopie eines Heiratsvertrages (ab Original) mit Übersetzung vor.
- Das SEM-Protokoll liegt vor. Als Zivilstand wurde verheiratet angegeben.
- Es gibt keine Nebenidentitäten.
- Es konnten auch irakische Pässe der Kindseltern beschafft werden (diese wurden z.Hd. des SEM eingezogen)

Für das Fallbeispiel 2 wurden die Aufsichtsbehörden nach dem Vorgehen bei der Kindsmutter, dem Kindsvater sowie der weiteren (im Irak geborenen) Kindern gefragt. Bei der Erfassung der Eltern zeigt sich seit 2019 eine gewisse Harmonisierung, wobei auch aktuell noch Unterschiede in der Praxis bestehen. Zudem wird deutlich, dass die Anwendung der Erklärung nicht-streitiger Angaben (Art. 41 ZGB) im Vergleich zu 2019 zugenommen hat. Dies trifft auch auf die Erfassung der weiteren Kinder, die nicht vom Zivilstandsereignis betroffen sind, zu: Während diese 2019 mehrheitlich nicht aufgenommen wurden, werden aktuell über 40% erfasst, mehrheitlich über Art. 41 ZGB.

**Abbildung 7 Praxis Fallbeispiel 2**



Quellen: 2024: Befragung BSS, N=15-17. 2019: Erhebung KAZ, N=22-23. Fragen: Können Sie die Personendaten der Mutter entsprechend ergänzen? (wenn ja, wie)? / Wie wird der Kindsvater in Infostar aufgenommen? / Werden die im Irak geborenen Kinder ebenfalls in Infostar aufgenommen? (wenn ja, wie)?

### 3.4.3 Gerichte

#### Häufigkeit

Die befragten Gerichte weisen eine hohe Spannweite von 0 bis 50 Fälle pro Jahr auf. Im Durchschnitt sind es 10 Fälle pro Jahr (bezogen auf das gesamte Gericht). Da diese Fälle i.d.R. verschiedenen Personen zugewiesen werden (s.u.), stellt die Thematik für viele Richterinnen und Richter ein eher seltenes Verfahren dar.

#### Art des Verfahrens

In Bezug auf die Art des Verfahrens gibt es Unterschiede. So wenden einige Gerichte ausschliesslich Verfahren gem. Art. 42 ZGB an. In anderen Kantonen berichten die Gerichte, dass auch allgemeine Feststellungsklagen zur Anwendung kommen. Zwei Gerichte erläutern die Unterscheidung wie folgt:

- In einem Gericht kommt Art. 42 ZGB bei Berichtungen zur Anwendung (d.h. wenn ein Antrag vorhanden ist), bei einer neuen Erfassung wird eine allgemeine Feststellungsklage gemacht.
- In einem Gericht kommt Art. 42 ZGB zur Anwendung, wenn es einen direkten Zusammenhang zum Zivilstandsamt gibt, allgemeine Feststellungsklagen werden in anderem Zusammenhang genutzt (Beispiel: eine junge Person möchte einen Lehrfahrausweis beantragen und das Alter muss geklärt werden). Anmerkung: Andere Befragte konnten sich an keinen solchen Fall erinnern. Möglicherweise würde dies dann aber auch über eine allgemeine Feststellungsklage laufen und nicht über Art. 42 ZGB.

Denkbar ist ferner, dass Unterschiede dabei bestehen, ob bei Vaterschaftsanerkennungen ein Verfahren nach Art. 42 ZGB gewählt wird oder vermehrt Vaterschaftsklagen (Art. 261 ZGB) eingeleitet werden. In den Fachgesprächen wurde vereinzelt darauf hingewiesen, dass solche

Vaterschaftsklagen gem. Art. 261 ZGB seitens Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) teilweise vorgezogen würden, da sie rascher abgeschlossen seien. Mit der Revision der ZStV (Art. 15a), die seit November 2024 in Kraft ist und auch die Erfassung des Kindsvaters mit Minimalangaben ermöglicht, dürfte sich diese Problematik entschärft haben.

## **Ablauf**

### **Initiierung**

Die Initiierung des Verfahrens erfolgt i.d.R. durch die betroffenen Personen. Teilweise wurde darauf hingewiesen, dass dies auf Anraten der Zivilstandsbehörden erfolge (das Verfahren aber durch die Betroffenen eingeleitet würde). Mehrere Gerichte verweisen auf ein Formular, das für diesen Zweck zur Verfügung steht. Nur 1 Gericht gibt an, dass die Verfahren in der Mehrheit von den kantonalen Aufsichtsbehörden ausgelöst werden.

### **Zuteilung**

Die Zuteilung auf den Richter /die Richterin erfolgt oftmals zufällig. In einigen Gerichten sind die Richterinnen und Richter Abteilungen zugeordnet. Unter diesen erfolgt dann eine zufällige Zuteilung der Verfahren. Nur ein Gericht gibt an, dass bei ihnen lediglich eine Person (resp. der/die Stellvertreter/in) zuständig sei.

### **Abklärungen und Verhandlung**

Die Gerichte nehmen meistens ein Aktenstudium vor. Sie konsultieren die Stellungnahme der kantonalen Aufsichtsbehörde sowie ggf. Dossiers des SEM oder des kantonalen Migrationsamts. Das Einholen einer Stellungnahme der kantonalen Aufsichtsbehörde ist bei Art. 42 ZGB gesetzlich vorgesehen. Bei den allgemeinen Feststellungsklagen ist es hingegen nicht zwingend und wird daher auch nicht bei allen Gerichten gleich gehandhabt. Danach erfolgt eine Anhörung. Seltener sind eigene Abklärungen wie kriminaltechnische Untersuchungen, die nur von einzelnen der befragten Gerichte (und auch nicht in jedem Fall) eingesetzt werden.

### **Urteil**

Je nach Fall und Gericht wird das Urteil begründet oder nicht. Ein Gericht erläutert, dass eine Begründung dann erfolgt, wenn der Antrag nicht gutgeheissen wird. Zwei Gerichte sagen, dass sie eine kurze Begründung (Umfang von 5 Seiten) erstellen. Mehrere Gerichte geben an, dass i.d.R. keine Begründung des Urteils erfolge (sofern dies nicht von den Betroffenen explizit gewünscht wird).

## 3.5 Aufwand und zeitliche Dauer

### 3.5.1 Dauer

Die Dauer der Verfahren weisen eine grosse Spannweite auf. Im Mittel dauert Art. 41 ZGB etwa ein halbes Jahr und Art. 42 ZGB 9 Monate. Die Bereinigungsverfahren gem. Art. 43 ZGB dauern mit 2 Monaten im Mittel deutlich weniger lange. Zum Vergleich: Die Erfassung eines Ereignisses wie z.B. Heirat bei Schweizerinnen und Schweizern mit entsprechenden Nachweisen dauert im Mittel 1 Monat.

**Tabelle 2** Dauer

Situation / Verfahren	Zeitliche Dauer pro Fall	
	Spannweite	Mittelwert
Art. 41 ZGB: Erklärung nicht-streitige Angaben	0 bis 36 Monate	6 Monate
Art. 42 ZGB: Gerichtliche Personalienfeststellung (inkl. Prüfung / Entscheid Art. 41 ZGB)	0 bis 36 Monate	9 Monate
Art. 43 ZGB: Bereinigungsverfahren	0 bis 18 Monate	2 Monate

Quelle: Befragung BSS, je nach Frage N=53 bis 76. Die gewichtete Auswertung nach Fallzahlen ergab Ergebnisse in einer ähnlichen Grössenordnung.

### 3.5.2 Aufwand

#### Zivilstandsämter

Die befragten Zivilstandsämter gaben einen Aufwand von ein paar Minuten bis zu mehreren Tagen an. Im Mittel beläuft sich der Arbeitsaufwand bei Verfahren gem. Art. 41 ZGB auf 6 Stunden und Verfahren gem. Art. 43 ZGB auf 3 Stunden. Zum Vergleich: Die Erfassung eines Ereignisses wie z.B. Heirat bei Schweizerinnen und Schweizern mit entsprechenden Nachweisen beinhaltet einen Aufwand von im Durchschnitt einer Stunde.

**Tabelle 3** Aufwand Zivilstandsämter

Situation / Verfahren	Arbeitsaufwand Zivilstandsamt pro Fall	
	Spannweite	Mittelwert
Art. 41 ZGB: Erklärung nicht-streitige Angaben	0.5 bis 30 Stunden	6 Stunden
Art. 43 ZGB: Bereinigungsverfahren	0 bis 40 Stunden	3 Stunden

Quelle: Befragung BSS, je nach Frage N=58 bis 87. Die gewichtete Auswertung nach Fallzahlen ergab Ergebnisse in einer ähnlichen Grössenordnung.

Die Beteiligung der Zivilstandsämter in Bezug auf Art. 42 ZGB unterscheidet sich. Teilweise resultieren Aufwände für Prüfung, Unterstützung bei der Stellungnahme der Aufsichtsbehörden und Kommunikation (z.B. mit dem Gericht), teilweise sind die kantonalen Aufsichtsbehörden dafür zuständig und die Zivilstandsämter weisen keine zusätzlichen Aufwände auf.

Als besonders aufwändig wurden folgende Punkte mehrfach genannt:

- Sprachliche und interkulturelle Verständigung (24 Nennungen): *«Die Verständigung mit den betroffenen Personen ist oft schwierig, einerseits aufgrund der Sprachbarriere und andererseits aufgrund der kulturellen Andersartigkeit. Oft wird nicht verstanden, was wir genau benötigen und weshalb. Manchmal fehlt die Kooperation gänzlich.» «Expliquer, se faire comprendre, exiger, justifier vis-à-vis de personnes qui ne comprennent pas toujours correctement notre langue. »*
- Kommunikation mit betroffenen Personen (17 Nennungen): z.B. Kontakt mit Personen, Erklärungen zu den benötigten Dokumenten, mehrfache Rückfragen, fehlende Mitwirkung und teils Unverständnis der Betroffenen: *«Die betroffenen Personen verstehen nicht, dass sie bei den Migrationsbehörden in einem aufwändigen Verfahren identifiziert worden sind und beim Zivilstandsamt das Ganze von vorne beginnt.» «Emotional aufreibend für betroffene Personen, wenn sie Dokumente im Land besorgen müssen, wo sie Schlimmes erlebt haben. Unverständnis, dass wir sie dazu "zwingen".»*
- Lange Wartezeiten auf Dossiers des SEM und insgesamt lange Verfahrensdauern und damit verbunden wiederholtes "hineindenken" in das Dossier (7 Nennungen)
- Aufbereiten der Dossiers für die kantonale Aufsichtsbehörde (4 Nennungen)
- Abklärungen zur Lage der jeweiligen Länder (3 Nennungen)
- Heterogene Fälle und damit verbunden fehlende Standardisierung (2 Nennungen) *«Et surtout, les dossiers ne sont pas des généralités. Ils sont tous au cas par cas.»*

### Kantonale Aufsichtsbehörden

Die befragten kantonalen Aufsichtsbehörden gaben einen Aufwand von im Durchschnitt 3 Stunden für Art. 41 ZGB, 7 Stunden für Art. 42 ZGB und 2 Stunden für Art. 43 ZGB an. Auch hier allerdings mit grosser Spannweite.

**Tabelle 4 Aufwand Aufsichtsbehörden**

Situation / Verfahren	Arbeitsaufwand Aufsichtsbehörde pro Fall	
	Spannweite	Mittelwert
Art. 41 ZGB: Erklärung nicht-streitige Angaben	0.25 bis 12 Stunden	3 Stunden
Art. 42 ZGB: Gerichtliche Personalienfeststellung (inkl. Prüfung / Entscheid Art. 41 ZGB)	2 bis 20 Stunden	7 Stunden
Art. 43 ZGB: Bereinigungsverfahren	0.25 bis 8 Stunden	2 Stunden

Quelle: Befragung BSS, je nach Frage N=15 bis 18.

### Gerichte

Die befragten Gerichte gaben einen Aufwand von im Durchschnitt ein paar wenigen Stunden bis zu 2.5 Tagen an. Bei sehr schwierigen Fälle könne es auch bis zu 5 Tagen Aufwand bedeuten. Im Mittel resultiert auf Grundlage der Abschätzung von 8 Richterinnen und Richtern ein Aufwand von 8 Stunden.

**Tabelle 5 Aufwand Gerichte**

Situation / Verfahren	Arbeitsaufwand Gerichte pro Fall	
	Spannweite	Mittelwert
Art. 42 ZGB: Gerichtliche Personalienfeststellung	2 Stunden bis 5 Tage (bei sehr schwierigen Fällen)	8 Stunden

Quelle: Fachgespräche BSS, N=8.

### Hochrechnung

Verwendet man die obigen Zahlen zum Aufwand, lassen sich die Gesamtkosten von Art. 41 – Art. 43 ZGB für den Staat berechnen resp. annähern. Zunächst fassen wir alle zeitlichen Aufwände der unterschiedlichen Akteure zusammen.

**Tabelle 6 Aufwand in Stunden, insgesamt pro Fall**

Situation / Verfahren	Arbeitsaufwand in Stunden pro Fall			
	Zivilstandsamt	Kantonale Aufsichtsbehörde	Gericht	Insgesamt
Art. 41 ZGB	6 Stunden	3 Stunden	-	9 Stunden
Art. 42 ZGB	6 Stunden*	7 Stunden	8 Stunden	21 Stunden
Art. 43 ZGB	3 Stunden	2 Stunden	-	5 Stunden

Quelle: Befragung BSS und Fachgespräche BSS. \* Annahme: Art. 41 ZGB abgelehnt, daher gleicher Aufwand wie bei Art. 41 ZGB.

Unter der Annahme eines mittleren Stundensatzes (150 CHF) lassen sich die Aufwände in Kosten umrechnen. Pro Fall ist Art. 42 ZGB am aufwändigsten. Aufgrund der höheren Anzahl Fälle ist aber Art. 43 ZGB in der Summe teurer. Insgesamt resultieren Kosten von rund 11 Mio. CHF. Zu beachten: In den Fallzahlen zu Art. 42 ZGB sind die allgemeinen Feststellungsklagen nicht vollständig enthalten (vgl. Abschnitt 3.2). Grundsätzlich ist die gesamte Berechnung mit einer Unschärfe behaftet. Sie dient daher lediglich zur Angabe einer groben Grössenordnung. Entsprechend werden die jährlichen Gesamtkosten nur gerundet ausgewiesen (die Kosten pro Fall werden exakt aufgeführt, was jedoch lediglich der Nachvollziehbarkeit der Berechnung dient).

**Tabelle 7 Aufwand in CHF, insgesamt**

Situation / Verfahren	Arbeitsaufwand in CHF		
	Kosten pro Fall	Anzahl Fälle	Kosten pro Jahr (gerundet)
Art. 41 ZGB	1350 CHF	2882	4 Mio. CHF
Art. 42 ZGB	3150 CHF	335*	1 Mio. CHF
Art. 43 ZGB	750 CHF	7798	6 Mio. CHF
Insgesamt			11 Mio. CHF

Quelle: Befragung BSS und Fachgespräche BSS. \* nicht alle Verfahren erfasst (z.T. ohne allgemeine Feststellungsklage).



## 4. Beurteilung der aktuellen Situation

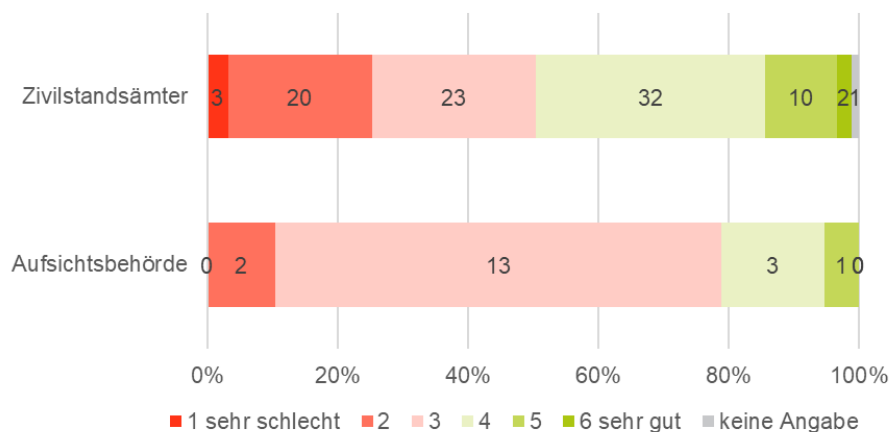
Die Stärken und Schwächen der aktuellen Situation wurden in den Fachgesprächen und in den Online-Erhebungen diskutiert. Nachfolgend wird zunächst ein Überblick dargestellt, danach werden die häufig genannten Herausforderungen vertieft diskutiert.

### 4.1 Stärken und Schwächen in der Übersicht

#### Online-Befragung

Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Zivilstandsämter und die kantonalen Aufsichtsbehörden nach ihrer Zufriedenheit mit dem aktuellen System befragt. Rund 50% der Zivilstandsämter und 80% der kantonalen Aufsichtsbehörden beurteilen dieses ungenügend. Nur wenige Personen erachten die Situation als gut oder sehr gut.

Abbildung 8 Beurteilung der heutigen Situation



Quelle: Befragung BSS, Zivilstandsbehörden N=91; Aufsichtsbehörden N=19.

#### Fachgespräche

Von den in den Fachgesprächen befragten 40 Akteure nennen 15 Personen Stärken des Systems und 31 Personen geben Schwächen an. Die Schwächen überwiegen somit nach Einschätzung der Befragten.

Als Stärken wurden mehrfach genannt:

- Pragmatische Lösung für schwierige Situationen durch Art. 41 (und Art. 43) ZGB
- Klares System mit damit verbundener Sicherheit für die Beteiligten
- Abgestuftes dreistufiges System (Zivilstandsamt, kantonale Aufsichtsbehörde, Gericht)
- Hohe Datenqualität

Mehrfach genannte Schwächen sind:

- Einbezug der Gerichte erbringt keinen Mehrwert
- Heterogenität zwischen Zivilstandsämtern und fehlende Kohärenz im Gesamtsystem
- Lange Dauer der Verfahren und hoher Aufwand für Staat und Betroffene
- Viele Akteure und damit verbundene Komplexität resp. Abstimmungsschwierigkeiten
- Nicht adäquate Anforderungen im Asylbereich

Die Schwächen werden in den nachfolgenden Kapiteln vertieft diskutiert und an Beispielen illustriert. Punktuell wurden in den Gesprächen weitere Herausforderungen genannt, die nachfolgend nicht näher diskutiert werden (da sie nur vereinzelt zur Sprache kamen). Dazu zählen:

- Das System «erzwingt» eine Lösung, auch wenn die Daten nicht ausreichend überprüft werden können.
- Herausforderungen spezifisch für Personen ohne Aufenthaltsrecht: Bei einer Geburt werden die Väter oftmals nicht erfasst (um eine rasche Registrierung zu gewährleisten). Für die Vaterschaftsanerkennung muss dann ein Gerichtsverfahren erfolgen (was für Personen ohne Aufenthaltsrecht schwierig und mit Risiko verbunden sei). Anmerkung: Es ist davon auszugehen, dass diesen Herausforderungen durch die Revision der ZStV (Art. 15a), die seit November 2024 in Kraft ist, bereits entgegengewirkt wird.
- Kinder ohne Urkunden werden nicht in Infostar erfasst, wenn kein Zivilstandsereignis vorliegt. An Geburtsurkunden sind jedoch auch z.B. Familienzulagen gekoppelt (in der Praxis gibt es Lösungen dafür, aber für die Betroffenen ist dies teils mit Herausforderungen verbunden, insb. bei fehlenden Sprachkenntnissen). Auch wenn die Vaterschaft aufgrund fehlender Urkunden nicht anerkannt wird, kann dies negative rechtliche resp. finanzielle Folgen nach sich ziehen.

## 4.2 Herausforderung 1: Einbezug der Gerichte

Der Einbezug der Gerichte wird von allen Akteursgruppen in der Mehrheit kritisch gesehen – gerade auch von den betroffenen Gerichten selbst. Sie äussern einerseits, dass sie sich selbst zu wenig kompetent fühlen, da sie sich thematisch nicht vertieft auskennen (z.B. mit spezifischen Hochzeitbräuchen ferner Länder). Andererseits geben sie ein ungenügendes Kosten-Nutzen-Verhältnis eines Einbezugs von Gerichten an. So würde doppelter Aufwand resultieren, da die Gerichte oftmals dieselben Tätigkeiten durchführen würden, wie dies bereits die Zivilstandsbehörden getan hätten. Dem würde aber kein zusätzlicher Nutzen gegenüberstehen, da die Gerichte oftmals dieselben Entscheide wie die Zivilstandsbehörden treffen würden. Dabei wurde mehrfach von einem Mehraufwand ohne Mehrwert gesprochen. Folgende Aussagen von Gerichten zeigen die Kritikpunkte auf:

*«Viele Gerichte befassen sich nur sehr selten mit den Verfahren und müssen bei der Erarbeitung des Einzelfalles wiederum bei null beginnen, was einen Mehraufwand bewirkt.»*

*«Nebenbei mache ich Strafrecht. Das ist m.E. wichtiger als die Frage, ob sich jemand mit i oder y schreibt.»*

*«Wir müssen etwas beurteilen, wissen aber gar nicht, um was es geht. Wenn jemand aus Syrien sagt, dass er die Dokumente nicht beschaffen kann, weiss ich nicht, ob das stimmt oder nicht.»*

*(Gerichte)*

Es gibt vereinzelt auch Personen, welche den Einbezug der Gerichte befürworten. Sie gehen von einer höheren Autorität der Richterinnen und Richter aus, nennen die Gewaltentrennung als Argument und weisen darauf hin, dass Gerichte mehr Prozessmittel haben. Sie sind allerdings deutlich in der Minderheit. Die Aussage zweier Gerichte gehen darauf ein:

*«Es wird geglaubt, dass das Gerichtsverfahren zu mehr Wahrheit führt. Da wird aber übersehen, dass im Gerichtsverfahren genau die gleichen Dokumente angeschaut und Aussagen aufgenommen werden. Ich ermahne zur Wahrheit, unter Strafandrohung. In Art. 41 gibt es aber auch eine Strafandrohung – die ist sogar noch höher (5 anstatt 3 Jahre).»*

*«Die Gerichtsverfahren sind völlig überflüssig. Auch der potenzielle Mehrwert des grösseren «Gewichts» einer Aussage vor Gericht stelle ich in Frage, da die Personen häufig gar nicht verstehen, weshalb sie dieselbe Aussage vor einer anderen Person wiederholen müssen.»*

*(Gerichte)*

Ein weiteres Thema sind Kompetenzkonflikte und Fragen der Zuständigkeit. So werde bspw. auf Verfahren aufgrund falscher Zuständigkeit oftmals nicht eingetreten. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn das Gericht die Strittigkeit in Frage stellt, welche die Aufsichtsbehörde überhaupt zur Einleitung des Gerichtsverfahren brachte. Oder aber, wenn die örtliche Zuständigkeit nicht gegeben ist.

Die Zivilstandsbehörden teilen die Kritik am Einbezug der Gerichte grösstenteils. Exemplarisch dafür steht die Aussage einer kantonalen Aufsichtsbehörde zu diesem Thema:

*«Grösstes Problem sind die Gerichte. In unserem Kanton haben wir einen Austausch mit den Gerichten gehabt und vereinbart, möglichst wenige Fälle zu schicken, die dann die Gerichte aber übernehmen. Das Gerichtsverfahren führt aber zu keinem besseren Ergebnis. Sie stellen einfach das fest, was die Leute erklären, z.T. auch offensichtlich falsches.»*

*(Kantonale Aufsichtsbehörde)*

Weiter wurde erwähnt, dass manchmal unterschiedliche Gerichte über denselben Inhalt urteilen müssen (z.B. ein Gericht zum Vater, ein weiteres zu den Kindern), was zu Inkohärenz führen kann. Ergänzend kommt aus Sicht Zivilstandsbehörden dazu, dass die Anforderungen des Zivilstandsregisters bei den Gerichten nicht bekannt (resp. für die Urteile nicht relevant) seien und entsprechend in den Urteilen teils Angaben fehlten, was zu Mehraufwand führe:

*«Wenn das Gericht nicht die vollständigen Daten gemäss Art. 8 ZStV feststellt, entsteht ein grosser Aufwand für das Zivilstandsamt und die Betroffenen. Oft ist es nicht möglich, ergänzende Gerichtsurteile zu verlangen»*

*(Zivilstandsamt)*

Insgesamt nennen 16 der 40 Befragten den Einbezug der Gerichte als Schwäche auf die Frage nach den Vorteilen resp. Nachteilen des Systems. Von den 17 Gerichten sind es sogar 10 Personen, welche dies aktiv kritisieren.

## 4.3 Herausforderung 2: Heterogenität und Kohärenz

Ein zweiter grosser Kritikpunkt ist die Ungleichbehandlung im System. Diese beinhaltet verschiedene Dimensionen.

### Heterogenität zwischen den Zivilstandsbehörden

Ein erstes Element beinhaltet die teils heterogene Umsetzung zwischen den Zivilstandsbehörden. Dieser Punkt wurde bereits weiter oben dargestellt. Es zeigen sich Unterschiede in Bezug auf die anerkannten Dokumente, die Erfassung der Personen und die angewandten Verfahren. Vgl. dazu Abschnitt 3.4. Im Rahmen der Erhebungen befragte Zivilstandsbehörden äussern sich dazu wie folgt:

*«Die Artikelspanne lässt eine Ermessensspanne offen, was den Kantonen erlaubt, eine unterschiedliche Handhabung umzusetzen. Dies ist für uns an der Front dann sehr schwierig zu erklären, wenn Ereignisse in verschiedenen Kantonen stattgefunden haben.»*

*(Online-Erhebung)*

*«Daraus resultiert ein Tourismus von Personen, welche Ihre Daten vollständig beurkundet haben möchten und dafür auch ihren Wohnsitz verlegen, um die zivilstandsamtlichen Aufgaben in Anspruch nehmen zu können.»*

*(Fachgespräch)*

### Fehlende Kohärenz zu den Migrationsbehörden

Eine zweite Dimension betrifft unterschiedliche Anforderungen zwischen Migrations- und Zivilstandsbehörden. Zwar wird die hohe Datenqualität von Infostar als Stärke gesehen. Gleichzeitig ist sie aber nicht konsistent mit den Anforderungen von ZEMIS. Zwar beinhalten die beiden Systeme unterschiedliche Zielsetzungen, weshalb auch Unterschiede in den Anforderungen zu erwarten sind. Dennoch sind die Unterschiede gem. Interviewaussage stossend und teils wenig nachvollziehbar wie nachfolgendes Beispiel zeigt:

*«Die Dokumente bzw. Personalien werden unterschiedlich geprüft. Beim Migrationsamt wird der Kunde z.B. mit verheiratet geführt, der Ehegatte erhält die Bewilligung für einen Familiennachzug. Dieses Ehepaar kriegt ein Kind und wir sagen dann, dass diese Eheschliessung keine Gültigkeit hat. Die Kunden verstehen nicht, wieso wir nochmals andere Dokumente verlangen, nachdem das Verfahren zum Familiennachzug schon durch ist.»*

*(Aussage Zivilstandsamt)*

### Ungleichbehandlung von Personen ohne ein Zivilstandsereignis

Drittens werden die hohen Anforderungen von Infostar nur bei Migrantinnen und Migranten mit einem Zivilstandsereignis angewandt. Bei Personen ohne Zivilstandsereignis werden Angaben, die im Rahmen des Asylverfahrens gemacht wurden, i.d.R. nicht überprüft. Dies zeigt eine Abklärung bei ausgewählten Ausgleichskassen (vgl. Einschub).

### **Einschub: Abklärungen bei Ausgleichskassen**

Um das Vorgehen in anderen Bereichen zu klären, haben wir fünf Ausgleichskassen dazu befragt, welche Abklärungen sie ggf. in den Bereichen AHV resp. Familienzulagen vornehmen, wenn entsprechende Urkunden fehlen. Ihre Antworten zeigen, dass sie auf die Informationen anderer Institutionen abstützen und bei Bedarf Anfragen an das SEM stellen (d.h. von der Datenquelle her auf ZEMIS zurückgreifen). Die Daten werden von den Ausgleichskassen nicht überprüft.

Ein weiteres Beispiel ist die Führung der Personendaten bei den Steuerbehörden: Wiederum ist es für die Betroffenen wenig nachvollziehbar, weshalb sie in der Schweiz über viele Jahre als Ehepaar besteuert wurden, bei Auftreten eines Zivilstandsereignis (z.B. Einbürgerung) dies aber plötzlich in Frage gestellt wird. Auch dieser Aspekt ist im Hinblick auf das Gesamtsystem nicht konsistent und wird auch als «willkürlich» bezeichnet.

Insgesamt wird der Themenbereich Heterogenität und fehlende Kohärenz von 10 Personen von sich aus als Schwäche des Systems bezeichnet. Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Zivilstandsämter und die kantonalen Aufsichtsbehörden nach ihrer Zufriedenheit mit der Gleichbehandlung der Personen resp. der Kohärenz des Gesamtsystems befragt. Ca. 50% äusserten sich dabei (eher) unzufrieden (ungenügende Bewertung auf einer Skala von 1-6).

## **4.4 Herausforderung 3: Dauer der Verfahren / Aufwand**

### **Dauer**

Der zeitliche Aufwand liegt im Durchschnitt je nach Verfahren zwischen bei 6 und 9 Monaten (vgl. dazu Abschnitt 3.5.1). Die Verfahren werden von den Befragten oftmals als zu lange (für die Betroffenen) eingeschätzt. Beispiele aus der Praxis:

*«Es werden Leute in ein Verfahren gedrängt. Beispiel: Eine Frau bringt Eheurkunde aus Somalia, die trage ich ein, sie vergisst aber zu sagen, dass sie in Deutschland noch eine Namensänderung zum gemeinsamen Ehenamen gemacht habe – danach ist es zu spät, sobald ich es eingetragen habe, muss sie vor Gericht, wenn sie es berichtigt haben will. Hätte sie es gleich gesagt, wäre es kein Problem. Dann von 75 CHF zu 300 CHF. Für etwas eigentlich Unbestrittenes.»*

*(Kantonale Aufsichtsbehörde)*

*«Wir haben einen aktuellen Fall einer Person aus Afghanistan, die heiraten möchte. Ich habe bei der Aufsichtsbehörde Art. 41 beantragt, sie haben es abgelehnt. Daher geht es jetzt über Art. 42. D.h. wir verweigern aktuell die Heirat und sagen ihnen, dann müsst ihr halt vor Gericht. Und das SEM hat der Person gesagt, sie darf die Schweiz nicht verlassen, sie kann sich also selbst auch nicht anderswo um Pass kümmern. Das dauert, seit 2021 wollen sie heiraten.»*

*(Zivilstandsamt)*

Vereinzelt wurde angesprochen, dass Personen als Ländern, in denen Dokumente mit langen Wartezeiten beschafft werden könnten, benachteiligt seien gegenüber Personen aus Ländern, in denen die Dokumentenbeschaffung unmöglich sei und für die daher eine Erklärung gemäss Art. 41 ZGB angewendet werde.

Als besonders stossend werden die langen Verfahrensdauern im Zusammenhang mit der Erfassung von Geburten resp. den Kindsverhältnissen empfunden:

*«Es ist ein Unding, dass ein Kind (obwohl klar ist, wer der biologische Vater ist) während allenfalls Jahren keinen Registervater hat, da dessen Personalien unklar sind. Beachte: Wenn der biologische Vater mittels Klage festgestellt wird, wird er mit jenen Personalien aufgenommen, die das Gericht kennt, diese stammen in der Regel aus dem Personenmeldeamt, deren Daten nicht der Wahrheit entsprechen müssen.»*

(Gerichte)

Bisher war im Fall fehlender Nachweise ausschliesslich für die Kindsmutter eine Aufnahme mit Minimalangaben möglich, durch eine Revision der ZStV (Art. 15a) ist dies seit November 2024 auch für den Kindsvater möglich.<sup>62</sup> Dies führt zukünftig möglicherweise zu einer Verkürzung der Verfahren in schwierigen Konstellationen.

## Aufwand

Die hochgerechneten Kosten betragen über 10 Mio. CHF pro Jahr (vgl. dazu Abschnitt 3.5.2). Dies ist für viele Befragte gemessen am Ergebnis zu aufwändig. Dabei stehen insbesondere, aber nicht nur die gerichtlichen Verfahren in der Kritik. So beurteilen rund 70% der befragten Zivilstandsämter resp. kantonale Aufsichtsbehörden das Kosten-Nutzen-Verhältnis als ungenügend (Bewertung zwischen 1 und 3 auf einer Skala von 1-6).

Die Gebühren, d.h. der finanzielle Aufwand für betroffene Personen, wurden dabei im Rahmen der Online-Erhebung und der Fachgespräche erhoben:

- Für eine Erklärung nicht-streitiger Angaben (Art. 41 ZGB) bewegen sich die Rückmeldungen zwischen 0 bis 1000 CHF, wobei der Mittelwert bei rund 200 CHF liegt. Zum Vergleich: Für eine Heirat von Schweizerinnen / Schweizern mit entsprechenden Urkunden liegen die Gebühren im Mittelwert bei 180 CHF.
- Für Art. 42 ZGB nannten die Gerichte eine Spannweite an Gebühren von zwischen 150 CHF und 1250 CHF. Im Mittel liegen die Gebühren bei 440 CHF. Unentgeltliche Prozesskostenhilfe ist allerdings bei den meisten befragten Gerichte in den vorliegenden Fällen üblich.
- In Bezug auf Art. 43 ZGB ist zu unterscheiden zwischen der Behebung von fehlerhaften Einträgen, welche durch einen Fehler seitens Behörden entstanden sind und i.d.R. kostenlos für die Betroffenen erfolgen, und (mit-)verschuldeten fehlerhaften Einträgen. Die Gebühren variieren daher stark zwischen 0 bis 1100 CHF und liegen im Mittelwert bei 100 CHF.

Im Rahmen der Fachgespräche nannten 17 Personen die Länge und/oder den Aufwand der Verfahren von sich aus als Schwäche des Systems.

---

<sup>62</sup> In Ausnahmefällen können die Minimalangaben zudem ohne Nachweis mit dem Vermerk «ungeklärte Personendaten» aufgenommen werden.

## 4.5 Herausforderung 4: Akteure und Koordination

In den Fachgesprächen wurde insb. die Abstimmung mit dem SEM thematisiert. Der Austausch von Informationen über persönliche Daten zwischen dem SEM, den Zivilstandsämtern und den Zivilgerichten ist derzeit wie folgt: Einerseits können die Zivilstandsbehörden das SEM um Einsicht in bestimmte Dokumente des Asyl dossiers (insb. Befragungsprotokolle sowie vorhandene Urkunden / Unterlagen) ersuchen, andererseits erhält das SEM die Entscheidungen der Zivilgerichte und die Auszüge aus dem Zivilstandsregister über die im ZEMIS-Register eingetragenen Personen. Dabei gibt es in der Praxis Herausforderungen:

- Informationen von Zivilstandsbehörden an das SEM:
  - Erhält das SEM neue Beweise für die Identität von ausländischen Personen, fordert es die betroffenen Personen auf, mit dem Zivilstandsamt Kontakt aufzunehmen. Wenn die ausländischen Personen der Aufforderung des SEM nicht nachkommen, kann es zu einer Diskrepanz zwischen den in Infostar und den in ZEMIS gespeicherten Daten kommen.
  - Das SEM erhält Mitteilungen von Zivilstandsämtern oder von Gerichten betreffend die Eintragung, Berichtigung oder Löschung von Personendaten einer ausländischen Person z.T. erst mit einigen Monaten Verspätung. Dies kann dazu führen, dass die betroffene Person dem SEM bereits einen Antrag auf Änderung resp. Berichtigung ihrer Daten im ZEMIS-Register stellt. Das SEM ist dabei nicht an die Urteile der Zivilgerichte resp. an die Entscheide der Zivilstandsämter gebunden. Gem. Interviewaussagen werden Daten teils auch nicht übernommen, sondern den Migrantinnen und Migranten wird eine Berichtigung empfohlen. Dadurch ergeben sich teils Diskrepanzen in den erfassten Daten.
- Informationen vom SEM an Zivilstandsbehörden:
  - Die Zivilstandsämter haben keinen Zugriff auf das Dossier, sondern müssen einen Antrag stellen. Die Daten von ZEMIS können sie zwar anschauen, aber das Dossier nicht. Dies ist relevant, wenn sie z.B. klären müssen, ob bereits Angaben überprüft wurden oder die Grundlage der Angaben nur eine Befragung ist resp. welche Prüfungen zur Echtheit der Urkunden ggf. bereits vorgenommen wurden. Es müssen daher Anfragen an das SEM erfolgen, was zu verlängerten Verfahren führt (mehrfach wurde von 3 bis 4 Monaten gesprochen).

In Bezug auf die Zusammenarbeit der Zivilstandsbehörden mit den kantonalen Migrationsämtern wurde ein eher positives Resumé gezogen (wobei hier nur wenig Gespräche stattfanden). Vereinzelt kritisiert wurde der fehlende Lesezugriff auf Infostar, so dass die Migrationsbehörden jeweils anhand der Akten abschätzen müssten, ob ein Eintrag besteht und eine entsprechende Anfrage stellen.

Verschiedentlich wurde weiter darauf hingewiesen, dass die Koordination der involvierten Akteure hinsichtlich einer allfälligen Strafverfolgung bei falschen Erklärungen gemäss Art. 41 ZGB zu verbessern sei. In diesen Fällen würde sich in manchen Regionen niemand zuständig fühlen, was de facto dazu führe, dass eine Falschaussage keinerlei Konsequenzen nach sich ziehen würde:

*«Fehlende Konsequenzen bei Falschaussage: Um zum Ziel zu gelangen, bspw. den Geburtschein für das Kind zu erlangen oder um heiraten zu können, unterschreiben die Betroffenen "alles". Unwahre Aussagen und Erklärungen werden später strafrechtlich nicht verfolgt, d. h. es werden selten Bussen ausgesprochen und deren Registerbereinigungen gehen zulasten Steuerzahler.»*

*(Zivilstandsamt)*

In der Online-Befragung wurden Koordination und Datenaustausch von Zivilstandsämtern und kantonalen Aufsichtsbehörden – im Vergleich zu anderen Elementen – etwas besser bewertet. Dennoch geben knapp 40% eine ungenügende Beurteilung an (Bewertung zwischen 1 und 3 auf Skala 1-6). In den Fachgesprächen wird die Thematik von 11 Personen von sich aus angesprochen und als Schwäche genannt.

## 4.6 Herausforderung 5: Anforderungen im Asylbereich

Insb. von Seiten der Rechtsberatungsstellen wurden die von den Zivilstandsbehörden geäusser-ten Anforderungen im Asylbereich als Problem bezeichnet.

*«Die Weisungen werden nicht immer umgesetzt. So werden im Asylbereich teilw. nicht zulässige Abklärungen verlangt. Das ist ein Problem, weil Personen aus dem Asylbereich teils überkorrekt sind, sie kommen in Stress, wenn der Staat etwas von ihnen will und z.B. fordert, sie sollen Botschaft kontaktieren.»*

*(Rechtsberatungsstelle)*

Die Erhebung im Rahmen der vorliegenden Studie hat gezeigt, dass die Weisungen im Asylbereich tatsächlich nicht immer adäquat umgesetzt werden (vgl. dazu Abschnitt 3.4.1). Die Weisung EAZW Nr. 10.19.03.01 hält klar fest, dass Asylsuchende, Schutzbedürftige und Flüchtlinge nicht aufgefordert werden dürfen, Dokumente durch Kontaktaufnahme mit heimatlichen Behörden zu beschaffen (vgl. auch Abschnitt 3.1.2). Im Rahmen der Erhebung gaben hingegen 14 von 91 Zivilstandsämtern an, die Kontaktaufnahme mit heimatlichen Behörden für asylsuchende Personen (mit dem Status N) als (tendenziell) zumutbar zu erachten und weitere 44 würden dies vom Fall abhängig machen. «Nur» 28 Personen antworten auf die Frage der Zumutbarkeit mit (eher) nein. Eine Fachperson seitens Rechtsberatungsstellen wies zudem darauf hin, dass der Anspruch an die Unzumutbarkeit teilweise sehr hoch sei und eine Herausforderung darstelle.



# 5. Optimierung der aktuellen Situation

## 5.1 Entwicklung Optimierungsmöglichkeiten: Internationaler Vergleich

Bei der Frage nach möglichen Optimierungen bietet sich ein Vergleich auf internationaler Ebene an. Dieser umfasst einen Blick auf die Regelungen in anderen Ländern zum Umgang mit fehlenden Nachweisen bei der Erfassung in Personenstandsregistern. Der internationale Vergleich umfasst die Nachbarländer Deutschland, Frankreich, Österreich und Italien. Dabei ist anzumerken, dass sich gerade die Regelungen aus anderen Ländern nicht immer analog auf die Schweiz übertragen lassen, dass sie auf anderen registerrechtliche Grundannahmen beruhen und auch unterschiedliche Auswirkungen auf die Qualität der Register haben. Trotzdem gibt der Vergleich Hinweise auf in Frage kommende Optimierungsansätze und die Möglichkeiten, solche konkret umzusetzen.

### 5.1.1 Deutschland

#### Rechtslage und Praxis in Deutschland

Die Beurkundung von Personenstandsdaten in Deutschland ist im Personenstandsgesetz (PStG)<sup>63</sup> und in der Personenstandsverordnung (PStV)<sup>64</sup> geregelt. Die Personenstandsdaten werden in kommunalen Standesämtern erfasst. § 9 PStG regelt die Grundlagen für eine Beurkundung im Personenstandsregister. Eintragungen im Personenstandsregister und sonstige Beurkundungen dürfen erst vorgenommen werden, wenn der zugrunde liegende Sachverhalt ermittelt und abschliessend geprüft worden ist (§ 5 PStV). Gemäss § 9 (1) PStG werden Eintragungen in den Personenstandsregistern auf Grund von Anzeigen, Anordnungen, Erklärungen, Mitteilungen und Ermittlungen des Standesamts sowie von Eintragungen in anderen Personenstandsregistern, Personenstandsurkunden oder sonstigen öffentlichen Urkunden vorgenommen. Für den Fall, dass die Beschaffung öffentlicher Urkunden nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten oder unverhältnismässig hohen Kosten möglich sind, sieht § 9 (2) PStG vor, dass auch andere Urkunden als Beurkundungsgrundlage dienen können. Sind auch solche nicht zu beschaffen oder können die Behauptungen der Betroffenen weder durch öffentliche noch durch andere Urkunden nachgewiesen werden, so können die Standesbeamtinnen und Standesbeamten zum Nachweis dieser Tatsachen Versicherungen an Eides statt der Betroffenen oder anderer Personen verlangen und abnehmen (§ 9 (2) Satz 2 PStG). Personenstandsurkunden haben vor anderen Urkunden den höchsten Beweiswert. An letzter Stelle stehen Versicherungen an Eides statt.<sup>65</sup> Ist bei ausländischen Urkunden die Echtheit der Urkunde zweifelhaft, kann die Anerkennung der Urkunde von einer Legalisation abhängig gemacht werden.<sup>66</sup> Bei Zweifeln am vorgebrachten Sachverhalt oder an den vorgelegten Nachweisen müssen die Standesbeamtinnen und Standesbeamten die Beurkundung zunächst zurückstellen und eigene Ermittlungen i.S.v. § 9 PStG unternehmen (§ 7 PStV).

<sup>63</sup> Personenstandsgesetz (PStG) vom 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122).

<sup>64</sup> Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes vom 22. November 2008 (BGBl. I S. 2263).

<sup>65</sup> RHEIN, PStG § 9 Rn. 1.

<sup>66</sup> Ibid., PStG § 9 Rz. 15.

Erst wenn auf diesem Weg der richtige oder vollständige Sachverhalt erstellt werden kann, wird dieser in das Register aufgenommen.<sup>67</sup> Im Falle eines Zurückstellens der Beurkundung ist die Beurkundung innert angemessener Frist nachzuholen (§ 7 (1) PStV). Auf Antrag ist der betroffenen Person eine Bescheinigung auszustellen, dass der Personenstandsfall angezeigt wurde, aber noch nicht beurkundet werden konnte (§ 7 (2) PStV).

Für bestimmte, besonders wichtige Personenstandsdaten sieht das deutsche Personenstandsrecht Erleichterungen vor.<sup>68</sup> Dies gilt namentlich für die Beurkundung einer Geburt. Der Grund dafür sind Art. 24 (2) UN-Pakt II und Art. 7 und 8 KRK, wonach die Geburt von Kindern unmittelbar in ein Register einzutragen ist.<sup>69</sup> Gemäss deutscher Rechtsprechung ist dabei an den Nachweis der zu beurkundenden Angaben tiefere Anforderungen zu stellen: so reicht ein heimatlicher Reisepass des ausländischen Vaters eines in Deutschland geborenen Kindes als Nachweis aus, auch wenn im Heimatland kein sicheres Urkundenwesen besteht.<sup>70</sup> Auch abgelaufene Reisepässe<sup>71</sup> oder von Drittstaaten ausgestellte Personalausweise<sup>72</sup> werden als ausreichend angesehen. Die Praxis scheint hier jedoch je nach Standesamt stark zu variieren.<sup>73</sup> § 35 PStV sieht vor, dass bei Fehlen eines geeigneten Nachweises zu den Angaben über die Eltern bei der Beurkundung der Geburt ein erläuternder Zusatz zum Geburtseintrag aufzunehmen ist. Für das Kind darf bis zur Ergänzung der fehlenden Angaben keine Geburtsurkunde, sondern nur ein beglaubigter Registerausdruck ausgestellt werden (§ 35 (1) PStV). Der Registerausdruck ist gleichwertig zur Geburtsurkunde.<sup>74</sup> Die Regelung von § 35 PStV gilt analog auch für eine Beurkundung des Sterbefalls (§ 40 (2) PStV).

Im Falle von unrichtigen oder unvollständigen Angaben in den Personenstandsregistern sieht das deutsche Recht die Möglichkeit einer Berichtigung ohne Mitwirkung des Gerichts (§ 46 und 47 PStG) und ein gerichtliches Berichtigungsverfahren vor (§ 48 PStG). Eine Berichtigung ohne Mitwirkung des Gerichts ist möglich, wenn der richtige oder vollständige Sachverhalt durch öffentliche Urkunden oder durch eigene Ermittlungen des Standesamts festgestellt werden kann (§ 46 PStG). Wenn die Beurkundung schon abgeschlossen ist, ist eine Berichtigung namentlich noch möglich, wenn es sich um offenkundige Schreibfehler handelt, um fehlerhafte Übertragungen aus inländischen oder ausländischen Urkunden, um ergänzende Hinweise sowie wenn der richtige oder vollständige Sachverhalt durch Personenstandsurkunden nachgewiesen werden kann (§ 47 (1) PStG). Ein erläuternder Zusatz zur Identität oder zur Namensführung (dazu sogleich) kann gestrichen werden, wenn Dokumente des Heimatstaats, die zum Grenzübertritt berechtigen, den richtigen oder vollständigen Sachverhalt nachweisen (§ 47 (1) PStG). Diese Grundlage für eigenständige Berichtigungen durch die Standesbeamtinnen und Standesbeamten in abgeschlossenen Beurkundungsfällen soll die Gerichte entlasten.<sup>75</sup> In allen anderen Fällen, die nicht von § 47 PStG erfasst werden, ist eine Berichtigung nur noch auf Anordnung des Gerichts möglich (§ 48 und 49

---

<sup>67</sup> Ibid., PStG § 46 Rz. 3.

<sup>68</sup> Vgl. allgemein zum Umgang mit Personen ohne nachgewiesene Identität etwa HENSEL (2022), S. 377 ff.

<sup>69</sup> Vgl. dazu ausführlich GERBIG, KRAUSE UND SCHUBERT (2021).

<sup>70</sup> Oberlandesgericht Hamm, Urteil vom 30. Mai 2017, Az. 15 W 317/16. Vgl. jedoch auch Bundesgerichtshof, Beschluss vom 17. Mai 2017, XII ZB 126/15.

<sup>71</sup> Kammergericht Berlin, Beschluss vom 7. März 2013, 1 W 160/12.

<sup>72</sup> Oberlandesgericht Karlsruhe, Beschluss vom 19. August 2016, 11 W 50/16; Kammergericht Berlin, Beschluss vom 29. September 2005, 1 W 249/04.

<sup>73</sup> Dazu auch die Darstellung der Praxis in GERBIG, KRAUSE UND SCHUBERT, S. 12.

<sup>74</sup> Ibid., S. 9 f. Wobei es Hinweise gibt, dass dies in der Praxis nicht immer bekannt ist bzw. kritisiert wird, vgl. dazu etwa auch CIEC, Les personnes dépourvues de documents d'état civil et d'identité, S. 17.

<sup>75</sup> RHEIN, PStG § 47 Rn. 1.

PStG). Die Anordnung erfolgt auf Antrag.<sup>76</sup> Antragsberechtigt sind alle Beteiligten, das Standesamt und die Aufsichtsbehörde (§ 48 (2) PStG). Im Personenstandsverfahren bzw. im gerichtlichen Berichtigungsverfahren haben Reiseausweise für ausländische Staatsangehörige und Reiseausweise für Flüchtlinge keine Bindungswirkung.<sup>77</sup> Das Standesamt bzw. das Gericht müssen eine eigene Prüfung durchführen und den richtigen Sachverhalt von Amtes wegen ermitteln.

## Ideen für die Schweiz

Das deutsche Personenstandsrecht kennt drei Ansätze, die für den Umgang mit fehlenden oder ungenügenden Nachweisen für Personenstands in der Schweiz Anhaltspunkte bieten könnten:

- Deutschland kennt einen zweistufigen Ansatz mit einem primär administrativen Verfahren. Gerichtliche Verfahren sind im Falle von nachträglichen Berichtigungen vorgesehen.
- Der erläuternde Zusatz gemäss § 35 Abs. 1 bzw. § 40 Abs. 2 PStV: dabei handelt es sich um einen erläuternden Zusatz im Personenstandsregister, der darauf hinweist, dass die in das Register aufgenommenen persönlichen Daten nicht durch Dokumente nachgewiesen und belegt werden konnten. Der erläuternde Zusatz wird insbesondere bei fehlendem Nachweis der Angaben zu den Eltern eines in Deutschland geborenen Kindes verwendet. Er wäre analog aber auch für andere Personenstandsereignisse denkbar. Der erläuternde Zusatz hat den Nachteil, dass keine Geburtsurkunde, sondern ein beglaubigter Registerausdruck ausgestellt werden kann.<sup>78</sup> Der Registerausdruck ist aber grundsätzlich gleichwertig. Im Falle einer ähnlichen Regelung im Schweizer Recht sollte die Gleichwertigkeit eines Eintrags mit erläuterndem Zusatz auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe festgehalten werden.<sup>79</sup>
- Der Annäherungsgrundsatz: beim Annäherungsgrundsatz handelt es sich um einen in der deutschen Rechtsprechung entwickelten Grundsatz wonach sicher geschehene, aber zum Teil nicht geklärte Standesfälle eingetragen werden können, sofern die Lücken im Eintrag selbst benannt und erläutert werden. Solche unvollständigen Eintragungen mit Erläuterung sollen aus praktischen Gründen möglich sein, solange sie nicht zur Unrichtigkeit des Personenstandsregisters führen.<sup>80</sup>

## 5.1.2 Frankreich

### Rechtslage und Praxis in Frankreich

Die Beurkundung von Personenstandsdaten in Frankreich ist im Code Civil<sup>81</sup> geregelt. Das französische Zivilstandsregister ist dezentral, Personenstandsdaten werden auf Gemeindeebene erfasst. Zivilstandsereignisse müssen mit Registerdokumenten belegt werden. Wenn es keine Register gibt oder diese verloren gegangen sind, kann der Beweis sowohl durch Urkunden als auch durch Zeuginnen und Zeugen erbracht werden (Article 46 Code Civil). Personenstandsurkunden, deren Originale zerstört wurden oder infolge von Katastrophen oder Kriegsereignissen verloren gegangen sind, können durch Notariatsurkunden ersetzt werden. Diese Notariatsurkunden

---

<sup>76</sup> *ibid.*, PStG § 48 Rn. 1.

<sup>77</sup> Bundesgerichtshof, Beschluss vom 17. Mai 2016, XII ZB 126/15, Rz. 23.

<sup>78</sup> Vgl. dazu auch die Kritik des UNO-Kinderrechtsausschusses, Concluding Observations Germany, Rz. 18.

<sup>79</sup> Ähnlich auch die Empfehlung in GERBIG, KRAUSE UND SCHUBERT, S. 32 f.

<sup>80</sup> KISSNER (2005), S. 100.

<sup>81</sup> Code Civil, version au 14 septembre 2024, en vigueur depuis le 21 mars 1804.

werden von einem Notar oder einer Notarin ausgestellt. Die Notariatsurkunde wird auf der Grundlage der Aussagen von mind. drei Zeuginnen oder Zeugen und aller anderen vorgelegten Dokumente ausgestellt, die den Familienstand der betreffenden Personen belegen (Artikel 46 Code Civil). Im Ausland ausgestellte Urkunden über den Personenstand von Franzosen resp. Französinnen und Ausländerinnen resp. Ausländern sind verbindlich, ausser es steht fest, dass die Urkunde gefälscht ist oder die darin angegebenen Tatsachen nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen (Article 47 Code Civil). Fehlerhafte oder lückenhafte Zivilstandseinträge müssen berichtigt werden. Für rein sachliche Fehler, wie Tippfehler, und für Auslassungen gibt es ein administratives Berichtigungsverfahren. Standesbeamte und Standesbeamtinnen können die Änderungen direkt vornehmen (Article 99 (1) Code Civil). Substantielle Fehler müssen hingegen über ein gerichtliches Verfahren berichtigt werden. Auch die Annullierung von Personenstands-urkunden muss von einem Gericht angeordnet werden (Article 99 Code Civil). Die Berichtigungsverfahren richten sich nach Articles 1046 ss Code de procedure civile.

Bei anerkannten Flüchtlingen und ihren Familienangehörigen, Personen mit subsidiärem Schutz und bei Staatenlosen kann die nationale Migrationsbehörde OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides) Zivilstandsdokumente ausstellen, einschliesslich Geburtsurkunden und Familienbücher, für Zivilstandsereignisse, die sich vor der Einreise nach Frankreich und der Gewährung des Schutzstatus im Herkunftsland ereignet haben (Article L.121-9 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile<sup>82</sup>).<sup>83</sup> Diese Zivilstandsdokumente werden auf Grundlage von Originaldokumenten oder von Erklärungen der Betroffenen im Asylverfahren erstellt. Sie haben vollen Beweiswert.

Für die Eintragung von Geburten gilt in Frankreich, dass alle im Land geborenen Kinder im Zivilstandsregister eingetragen werden müssen.<sup>84</sup> Fehlende Nachweise zur Identität der Eltern sind kein Grund für die Verweigerung der Eintragung der Geburt (Article 57 Code Civil).<sup>85</sup> Die Eintragung muss also auch erfolgen, auch wenn die Eltern keine genügenden Identitäts- oder Zivilstandsdokumente vorlegen können. Die Eintragung erfolgt in diesem Fall subsidiär auf Grundlage von Aussagen. Die so erstellte Geburtsurkunde enthält keine Hinweise auf fehlende Informationen und hat volle Gleichwertigkeit.<sup>86</sup> Spätere Änderungen der Urkunde müssen aber auf gerichtlichem Weg erfolgen.

## Ideen für die Schweiz

- Frankreich kennt ein zweistufiges Verfahren. Sachliche Berichtigungen und Auslassungen werden in einem administrativen Verfahren ergänzt und berichtigt. Substantielle Fehler müssen in einem gerichtlichen Verfahren berichtigt werden.

---

<sup>82</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile citation, version au 1 septembre 2024, en vigueur depuis le 1 mars 2005.

<sup>83</sup> Vgl. dazu auch die Informationen auf der Website der OFPRA, <https://www.ofpra.gouv.fr/mes-documents-detat-civil>. Teilweise wird kritisiert, dass während eines hängigen Asylverfahrens keine Dokumente ausgestellt werden können und somit eine lange Wartezeit besteht, vgl. European Network on Statelessness, Statelessness Index France. Vgl. zu den Folgen der so ausgestellten Zivilstandsdokumente für den Familiennachzug auch EGMR, *Mugenzi gg. Frankreich*, Nr. 52701/09, Urteil vom 10. Juli 2014.

<sup>84</sup> Circulaire du 28 octobre 2011 relative aux règles particulières à divers actes de l'état civil relatifs à la naissance et à la filiation, BOMJL n° 2011-11 du 30 novembre 2011, Rz. 1.

<sup>85</sup> *ibid.*, Rz. 59.

<sup>86</sup> CIEC, *Les personnes dépourvues de documents d'état civil et d'identité*, S. 19.

- Ausstellung von Zivilstandsdokumenten für anerkannte Flüchtlinge, Personen mit subsidiärem Schutz und Staatenlose durch die Migrationsbehörden für Zivilstandsereignisse, die sich vor der Einreise und der Gewährung des Schutzstatus im Ausland ereignet haben.

### 5.1.3 Österreich

#### Rechtslage und Praxis in Österreich

Die Beurkundung von Personenstandsdaten in Österreich ist im Personenstandsgesetz (PStG)<sup>87</sup> geregelt. Personenstandsdaten werden im Zentralen Personenstandsregister, einem nationalen, einheitlichen Register, erfasst. § 36 PStG regelt, was die Grundlagen für eine Beurkundung im Personenstandsregister sind. Gemäss § 36 (1) PStG sind Eintragungen auf Grund von Anzeigen, Anträgen, Erklärungen, Mitteilungen und von Amtes wegen vorzunehmen. Gemäss § 36 (2) PStG sind bei sämtlichen Eintragungen von Personenstandsfällen im Zentralen Personenstandsregister Personenstandsurkunden oder sonstige geeignete Urkunden vorzulegen. Als sonstige geeignete Urkunden gelten etwa auch Entscheide des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl oder des Bundesverwaltungsgerichts, sofern sie Informationen zu persönlichen Daten oder zum Zivilstand enthalten.<sup>88</sup> Wenn ein Nachweis nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten vorgelegt werden kann, dann müssen die Standesämter von Amtes wegen weitere Ermittlungen führen. Diese weiteren Ermittlungen können Angaben der Betroffenen vor dem Standesamt, Anhörungen von Zeuginnen und Zeugen oder persönliche Daten aus dem Fremdenregister, etwa aus der Asylanhörungs, sein (§ 29 Abs. 1 Z 11 BFA-VG<sup>89</sup>).<sup>90</sup> Kann ein Nachweis nicht beschafft werden, dann besteht für anerkannte Flüchtlinge, Staatenlose und Personen mit subsidiärem Schutz<sup>91</sup> die Möglichkeit der Eintragung des Personenstandsfalles im Zentralen Personenstandsregister (sog. Ersatzurkunden, § 35 (2) i.V.m. (5) PStG).<sup>92</sup> Die Angabe falscher Informationen steht unter Strafe. Eintragungen, die nicht auf der Grundlage geeigneter Urkunden erfolgen, sind entsprechend zu kennzeichnen (§ 36 (2) PStG). Die in der Niederschrift vor dem Standesamt festgehaltenen Angaben wie auch jene im Asylverfahren haben Beweischarakter.<sup>93</sup> Wenn Personenstandsdaten (etwa von Geflüchteten) nur auf Angaben vor dem Standesamt und im Asylverfahren beruhen,

<sup>87</sup> Bundesgesetz über die Regelung des Personenstandswesens (Personenstandsgesetz PStG 2013), BGBl. I Nr. 16/2013.

<sup>88</sup> European Network on Statelessness, Statelessness Index Austria.

<sup>89</sup> Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und zur Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden (BFA-Verfahrensgesetz BFA-VG 2014), BGBl. I Nr. 87/2012.

<sup>90</sup> Die Standesämter haben Zugriff auf das Zentrale Fremdenregister Österreichs (IZR) und können daher direkt prüfen, welche Informationen und Dokumente dort erfasst sind und welche Dokumente den betroffenen Personen durch die Migrationsbehörden ausgestellt wurden, vgl. dazu PFLEGER (2017), S. 42. Vgl. weiter auch KUTSCHER (2016), S. 38 ff.

<sup>91</sup> Die Ersatzgeburtsurkunde wurde per 1. September 2024 auch auf Personen mit subsidiärem Schutz ausgedehnt.

<sup>92</sup> Bundesministerium Europäische und internationale Angelegenheiten < Reise & Services > Urkunden und Beglaubigungen > Urkundenbeschaffung, verfügbar unter <https://www.bmeia.gv.at/reise-services/urkunden-und-beglaubigungen/urkundenbeschaffung/>. Vgl. auch Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 6. Dezember 2023, G170/2023.

<sup>93</sup> CALL, Art. 25 GFK Rz. 79.

wird dies im Zivilstandsregister vermerkt («laut Angabe», § 36 Abs. 2 PStG). Die gestützt darauf ausgestellten Urkunden, etwa Geburtsurkunden, haben volle Beweiskraft.<sup>94</sup>

Ist eine vollständige Eintragung des Personenstandsereignisses nicht innerhalb angemessener Frist möglich, ist sie unvollständig durchzuführen (§ 40 (1) PStG). Diese Unvollständigkeit ist nicht näher definiert, weshalb die Lehre davon ausgeht, dass sie sich sowohl auf inhaltliche wie auf formelle Mängel beziehen kann. Lediglich schwere inhaltliche Mängel sind von der Beurkundung ausgeschlossen.<sup>95</sup> Nachträglich unrichtige Eintragungen müssen durch die Personenstandsbehörde geändert werden (§ 41 (1) PStG). Unvollständige Eintragungen müssen ergänzt werden, sobald der vollständige Sachverhalt ermittelt worden ist (§ 41 (2) PStG). Ursprünglich unrichtige Eintragungen müssen berichtigt werden (§ 42 PStG).<sup>96</sup> Die Berichtigung kann unter Wahrung des rechtlichen Gehörs auf Antrag oder von Amtes wegen vorgenommen werden (§ 42 (3) PStG). Für die Berichtigung sind die zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden zuständig,<sup>97</sup> Beschwerden gegen deren Entscheide richten sich an das zuständige Landesverwaltungsgericht.

### Ideen für die Schweiz

- Österreich kennt ein primär administratives Verfahren. Erst auf Beschwerdeebene sind Gerichte zuständig.
- Standesbeamte und Standesbeamtinnen haben Zugriff auf das Zentrale Fremdenregister (in der Schweiz besteht zwar ein Zugang zu ZEMIS, aber keine Einsicht in das vollständige Dossier).
- Der Eintrag «laut Angabe» gemäss § 36 (2) PStG ist auf dem Registerauszug, z.B. einer Geburtsurkunde, nicht ersichtlich.
- Kann ein Nachweis nicht beschafft werden, dann besteht für anerkannte Flüchtlinge, Staatenlose und Personen mit subsidiärem Schutz die Möglichkeit der Eintragung des Personenstandesfalles im Zentralen Personenstandsregister (sog. Ersatzurkunden, § 35 (2) i.V.m. (5) PStG).
- Bei fehlenden Nachweisen können Standesbeamtinnen und Standesbeamte Angaben aufgrund von Aussagen der Betroffenen oder Anhörungen von Zeugen aufnehmen.
- Eintragungen können auch unvollständig vorgenommen werden (§ 40 (1) PStG).

## 5.1.4 Italien

### Rechtslage und Praxis in Italien

Die Beurkundung von Personenstandsdaten in Italien ist im Codice Civile (CC)<sup>98</sup> geregelt. Die Personenstandsregister werden auf kommunaler Ebene geführt (Art. 449 CC i.V.m. Art. 1 RSC<sup>99</sup>).

---

<sup>94</sup> *ibid.*, Rz. 81.

<sup>95</sup> KUTSCHER (2018), S. 141.

<sup>96</sup> Vgl. auch Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 16. Januar 2024, Ra 2023/01/0271, Rz. 14; Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 9. Mai 2022, Ra 2022/01/0044, Rz. 7.

<sup>97</sup> Bundesverwaltungsgericht, Erkenntnis vom 23. Mai 2023, W101 2241156-1 und Beschluss vom 23. August 2019, W131 1438161-1.

<sup>98</sup> Codice civile (Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262).

<sup>99</sup> Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile (RSC), Decreto del Presidente della Repubblica 3 Novembre 2000 n. 396.



Erfasst werden alle relevanten Personenstandsereignisse, namentlich Geburt, Heirat, Todesfall und Staatsangehörigkeit (Art. 10 RSC). Titel V der RSC regelt, welche Dokumente den Zivilstandsbehörden vorgelegt werden können. Dabei werden jedoch nicht spezifische Dokumente genannt, sondern lediglich auf Vollmachten und andere Urkunden verwiesen, die den Standesbeamtinnen und Standesbeamten zum Nachweis von Sachverhalten, Tatsachen oder Eigenschaften vorgelegt werden können (Art. 21 RSC). Ausländische Personen mit Wohnsitz in Italien können ausländische Personenstandsurkunden in das italienische Zivilstandsregister übertragen/abschreiben lassen (Art. 19 RSC). Bei Geburten darf die Eintragung nicht aufgrund ungeklärter Identität der Eltern verweigert werden. Die Mutter kann die Eintragung ihrer Identität verweigern. In diesem Fall erfolgt die Eintragung mit Zeugen. Die auf dieser Grundlage erstellte Geburtsurkunde hat vollen Beweiswert.<sup>100</sup>

Berichtigungen von fehlerhaften oder lückenhaften Personenstandsdaten können vor der Zivilstandsbehörde oder einem Gericht beantragt werden (Art. 95 ff RSC). Die Zivilstandsbehörden sind zuständig für Berichtigungen von Schreibfehlern oder Änderungen aufgrund von kollisionsrechtlichen Bestimmungen (Art. 98 RSC). Weitergehende Löschungen, Änderungen und Ergänzungen sind nur auf dem gerichtlichen Weg möglich. Dies betrifft etwa auch Daten, die von den Migrationsbehörden fehlerhaft erfasst wurden und nachträglich geändert werden müssen.<sup>101</sup>

Neben dem Personenstandsregister kennt Italien ein ebenfalls kommunal organisiertes Melderegister, in welchem die Informationen zum Aufenthalt und Wohnsitz erfasst sind. Im Unterschied zu den Einwohnermelderegistern in der Schweiz oder anderen Ländern ist die Eintragung in das italienische Melderegister zentral für die Ausübung weiterer Rechte. Diskussionen um den Umgang mit fehlenden oder strittigen Nachweisen beziehen sich daher oft auf das Melde- und weniger auf das Personenstandsregister. Die Eintragung in das Melderegister ist verfassungsrechtlich geschützt (Art. 16 Cst) und Voraussetzung für die Ausübung weiterer Grundrechte. Für die Eintragung von Personen aus dem Asylbereich (Flüchtlinge, Asylsuchende<sup>102</sup>, Personen mit vorübergehendem Schutz) legen Leitlinien des Innenministeriums fest, dass die Eintragung nicht aufgrund fehlender Dokumente verweigert werden kann.<sup>103</sup> In diesen Fällen muss eine Eintragung auch auf Grundlage der Daten aus den migrationsrechtlichen Verfahren möglich sein. In der Praxis ist die Registrierung dennoch oftmals schwierig.<sup>104</sup>

### Ideen für die Schweiz

- Italien kennt ein zweistufiges System mit einem administrativen Eintragungsverfahren und einem gerichtlichen Berichtigungsverfahren.
- Bei der Eintragung ins Melderegister sind Erleichterungen beim Nachweis für Personen aus dem Asylbereich vorgesehen, nicht jedoch bei der Eintragung ins Personenstandsregister.

---

<sup>100</sup> CIEC, Les personnes dépourvues de documents d'état civil et d'identité, S. 20.

<sup>101</sup> CESPI, S. 52.

<sup>102</sup> Vgl. dazu auch Corte Costituzionale, Urteil no. 186/2020 vom 31. Juli 2020.

<sup>103</sup> Servizio Centrale dello SPRAR, UNHCR, ASGI e ANUSCA, S. 35.

<sup>104</sup> *ibid.*, S. 6.

## 5.2 Optimierungsmöglichkeiten für die Schweiz

Die Ansätze zur Optimierung des Status quo lassen sich grundsätzlich in drei Bereiche einteilen: Umsetzung, Zuständigkeiten und Datenerfassung. Nachfolgende Tabelle stellt die erarbeitete Auslegeordnung zu den Optimierungsmöglichkeiten dar.

**Tabelle 8** Übersicht der möglichen Optimierungen

Optimierungsmöglichkeiten
<b>1. Änderung der Umsetzung</b>
<b>1.1 Vereinheitlichung und Information</b> Die heterogene Praxis wird durch Vorgaben seitens Bund und Schulungen verstärkt vereinheitlicht (z.B. Definition Strittigkeit und Sensibilisierung Asylrecht).
<b>1.2 Verstärkte Anwendung von Art. 41 ZGB</b> Der Anwendungsbereich von Art. 41 ZGB wird ausgedehnt, so dass in mehr Fällen unter Strafandrohung Erklärungen zu Personenstandsangaben abgegeben werden können. D.h. die Selbstdeklaration wird gestärkt.
<b>1.3 Verstärkte Anwendung von Art. 43 ZGB</b> Der Anwendungsbereich von Art. 43 ZGB wird ausgedehnt, so dass mehr Verwaltungsverfahren (bei Berichtigungen und Löschungen) möglich sind.
<b>2. Änderung der Zuständigkeiten:</b>
<b>2.1 Rein administratives Verfahren</b> Die kantonale Aufsichtsbehörde oder das Zivilstandsamt entscheidet anstelle von Gerichten über strittige Fälle (Art. 42 ZGB).
<b>2.2 Gesamtschweizerische Kommission entscheidet über strittige Fälle</b> Eine gesamtschweizerische Kommission (z.B. Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Aufsichtsbehörden) entscheidet anstelle von Gerichten über strittige Fälle (Art. 42 ZGB).
<b>2.3 SEM prüft bei der Einreise im Rahmen des Asylverfahrens vertieft</b> Zum Zeitpunkt der Ausstellung von Aufenthaltsbewilligungen erfolgen intensivere Abklärungen zur Identität seitens der Migrationsbehörden. Diese Angaben (geführt im ZEMIS) werden im Fall eines Zivilstandsereignisses ohne vertiefte Prüfung in Infostar übernommen.
<b>3. Änderung der Datenerfassung:</b>
<b>3.1 Unvollständige Erfassung (Fokus auf das Zivilstandsereignis)</b> Der Fokus liegt auf dem Zivilstandsereignis. Weitere Angaben werden nicht oder nur unvollständig erfasst (z.B. Verzicht auf Angaben zu den Eltern von Personen, die heiraten möchten).
<b>3.2 Übernahme ungesicherter Daten aus ZEMIS (mit entsprechendem Vermerk)</b> Der Fokus liegt auf dem Zivilstandsereignis. Weitergehende Angaben werden von ZEMIS übernommen und mit einem Vermerk «ungesichert» versehen. Anmerkung: Welche Auswirkungen dieser Vermerk hätte (z.B. ob dies auf einem Ausweis aufgeführt würde), wäre noch zu klären.

Die Änderungen können teils auch kombiniert erfolgen. Alle aufgeführten Optimierungsmöglichkeiten sind als *grundsätzliche* Stossrichtungen zu verstehen, die konkrete Ausgestaltung und die dafür notwendigen Gesetzesanpassungen müssten noch vertieft geklärt werden. So ist bei einem Wechsel von Zuständigkeiten beispielweise denkbar, dass Schulungen der betroffenen Personen notwendig werden.



## 5.3 Beurteilung Optimierungsmöglichkeiten

### 5.3.1 Zivilstandämter

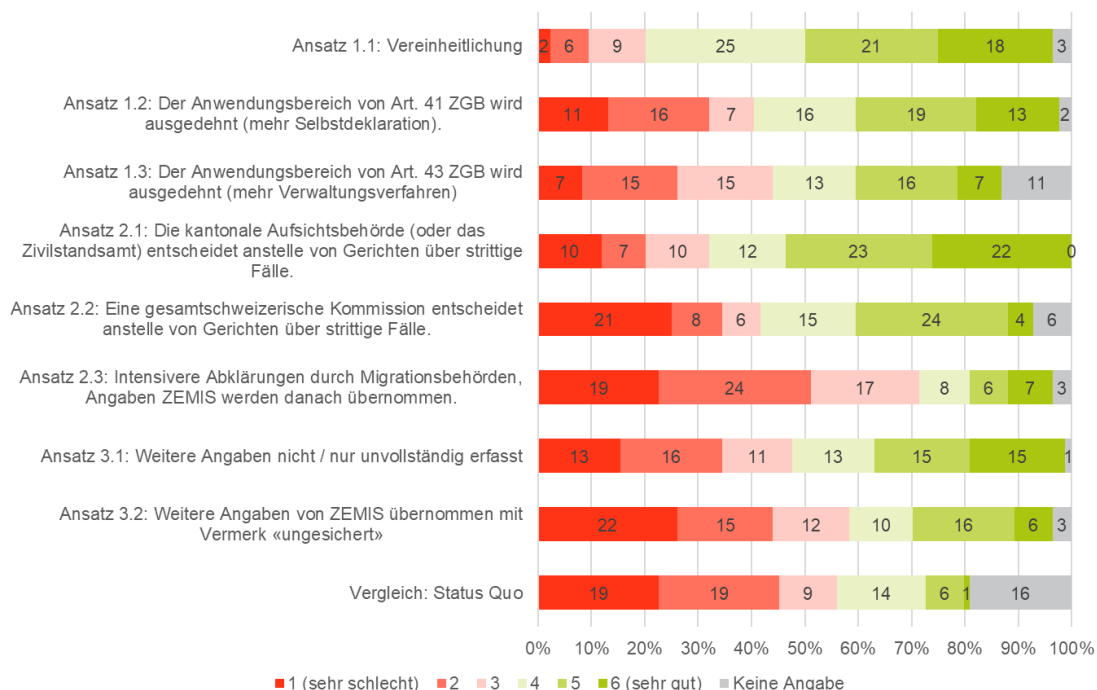
Die aufgeführten Optimierungsvorschläge wurden im Rahmen der Online-Erhebung von den befragten Zivilstandsämtern auf einer Skala von 1-6 bewertet (1=sehr schlecht, 6=sehr gut).

#### Beurteilung im Überblick

Die Zivilstandsämter beurteilten die Vereinheitlichung sowie das rein administrative Verfahren am besten. Etwa die Hälfte der Befragten, die eine Angabe dazu machte, bewertete die Vorschläge gut oder sehr gut. Zum Vergleich: Der Status quo wird von 10% der Antwortenden als gut oder sehr gut eingeschätzt. Als Alternative zum rein administrative Verfahren wird auch die verstärkte Anwendung von Art. 41 ZGB besser als die aktuelle Situation eingeschätzt.

Bei den übrigen Verbesserungsvorschlägen erfolgte die Beurteilung meist heterogen. Schlechter als der Status quo wird die Übernahme von ZEMIS Daten (mit entsprechendem Vermerk) sowie die verstärkte Abklärung durch das SEM im Rahmen der Einreise bewertet.

Abbildung 9 Beurteilung der Optimierungsansätze (Zivilstandsämter)



Quelle: Befragung BSS, N=84

## Beurteilung im Detail

### Ansatz 1: Änderung der Umsetzung

Die Vereinheitlichung ist für die Befragten mehrheitlich unbestritten. Bei der Vereinheitlichung im heutigen System steht die Definition der Strittigkeit im Fokus. Des Weiteren wurden mehrfach klarere Richtlinien und Weisungen vom Bund gewünscht. Insgesamt steht das Ergebnis und damit die Gleichbehandlung der betroffenen Personen im Fokus.

«Das Verfahren sollte einfacher und in der ganzen Schweiz gleich sein. Es müsste eine Schulung geben, auf was bei einer Beurteilung geachtet wird und dass dies einheitlich erfolgt. Das Ergebnis sollte das gleiche sein, egal ob es durch ein Gericht, ein Zivilstandsamt oder eine kantonale Aufsichtsbehörde entschieden wird.»

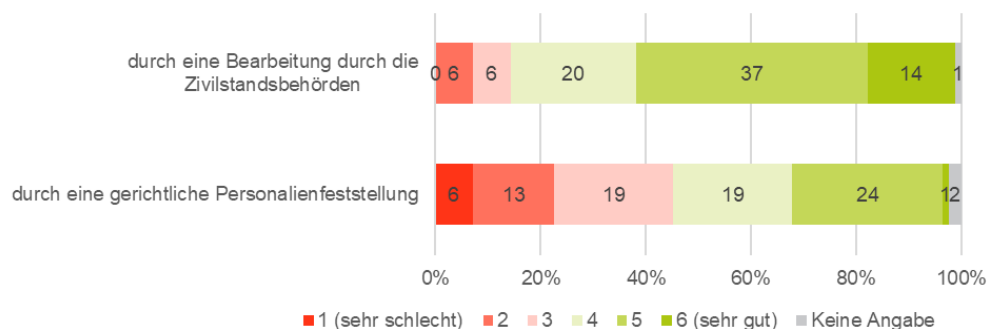
(Online-Erhebung)

Eine Stärkung der Selbstdeklaration (verstärkte Anwendung von Art. 41 ZGB) sollte gem. Aussage von Befragten mit der konsequenten Umsetzung von Strafen / Bussen verbunden werden.

### Ansatz 2: Änderung der Zuständigkeit

Ein rein administratives Verfahren befürwortet die Mehrheit der Befragten. Diesbezüglich erwähnten zwei Personen, dass der Entscheid bei den kantonalen Aufsichtsbehörden (nicht den Zivilstandsämtern) liegen müsse. Die Mehrheit der Befragten geht dabei von einer besseren Datenqualität aus als bei der bisherigen Lösung über die Gerichtsverfahren (Art. 42 ZGB).

## Abbildung 10 Beurteilung Datenqualität bei strittigen Fällen (Zivilstandsämter)



Quelle: Befragung BSS, N=84

Eine Person unterschied dabei zwischen Erfassung und Bereinigung: Für Bereinigungen seien Gerichtsverfahren zielführend, bei Erfassungen genügten hingegen rein administrative Verfahren.

### Ansatz 3: Änderung der Datenerfassung

Die unvollständige Erfassung resp. die Übernahme der ZEMIS Daten wird heterogen, insgesamt aber nicht besser als der Status quo beurteilt. Hintergrund für die skeptische Beurteilung der Übernahme der ZEMIS Daten ist sicherlich die Datenqualität. So wurden die Zivilstandsämter weiter gefragt, wie die die Datenqualität der Personalien ausländischer Staatsangehöriger in

Infostar und in ZEMIS beurteilen. 90% erachten die Datenqualität in Infostar als eher gut bis sehr gut. Für ZEMIS liegt dieser Anteil bei nur 27%. Es gibt allerdings auch Personen, welche eine qualitative Kategorisierung resp. Bewertung der Personendaten in Infostar begrüssen würden:

*«Der grosse Fehler war schon am Anfang von Infostar: die Vermischung des Schweizer Familienregisters mit den verschiedenen Einzelregistern. Dies ist absolut unproblematisch, wenn wir als Datenbasis qualitativ gute Daten haben (CH Bürger/innen, Ausländer/innen mit guten Zivilstandsunterlagen). Aber die vielen Personenaufnahmen aufgrund zweifelhafter Urkunden oder Erklärungen machen unsere Datenbank einfach schlechter. Wir benötigen ein Infostar "light", um z.B. Einzelereignisse mit zweifelhaften Personendaten zu erfassen. Oder eine in Infostar integrierte Möglichkeit, Personendaten qualitativ zu bewerten und zu kategorisieren.»*

(Online-Erhebung)

### Weitere Vorschläge

Zudem wurden weitere Optimierungsmöglichkeiten genannt. Mehrfach angegeben wurden:

- Höhere Kompetenz der Zivilstandsämter: Erklärungen nach Art. 41 ZGB sollten ohne Bewilligung der Aufsichtsbehörden erfolgen (5 Nennungen)
- Mehr Strafverfahren und Bussen bei Falschaussagen (3 Nennungen)
- Mehr Austausch zwischen den Zivilstandsämtern bezüglich Länderspezifika (2 Nennungen)

Vereinzelt geäussert wurden zudem Vorschläge in Bezug auf die Deklarationen (eidesstattliche Erklärungen), die Gerichtsverfahren (klare Weisungen, welche Personendaten festzustellen sind), und den Austausch mit dem SEM (Kontaktstelle für Zivilstandsbehörden gewünscht).

### 5.3.2 Kantonale Aufsichtsbehörden

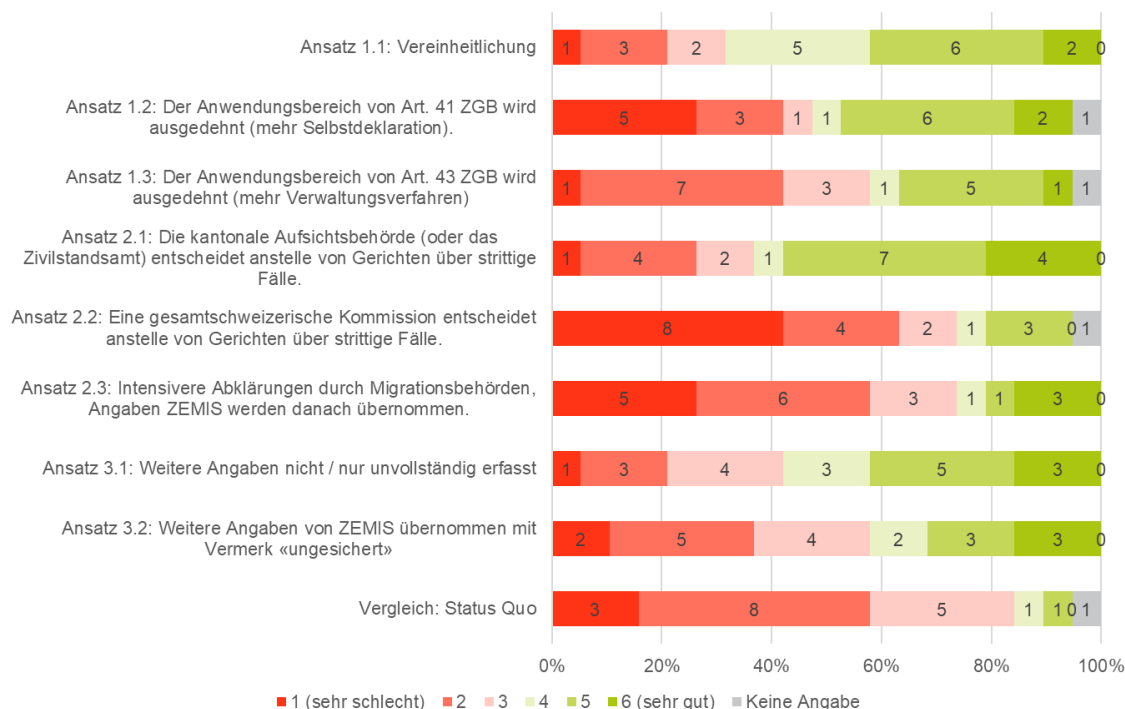
Auch die kantonalen Aufsichtsbehörden beurteilten im Rahmen der Online-Erhebung die oben aufgeführten Optimierungsvorschläge auf einer Skala von 1-6 (1=sehr schlecht, 6=sehr gut).

#### Beurteilung im Überblick

Die kantonalen Aufsichtsbehörden bewerteten die Vereinheitlichung sowie das rein administrative Verfahren ebenfalls am besten. Zwischen 40% und 60% der Befragten, die eine Angabe dazu machten, bewerteten die Vorschläge gut oder sehr gut. Zum Vergleich: Der Status quo wird von 6% der Antwortenden als gut oder sehr gut eingeschätzt (1 Person). Die Einschätzungen von Zivilstandsämtern und kantonalen Aufsichtsbehörden sind somit in Bezug auf die am meisten präferierten Möglichkeiten sehr ähnlich. Als Alternative zum rein administrativen Verfahren wird (dies nun im Gegensatz zu den Zivilstandsämtern) die unvollständige Erfassung der Daten gesehen.

Bei den übrigen Verbesserungsvorschlägen erfolgte die Beurteilung meist heterogen. Klar negativ bewertet wird der Entscheid über strittige Fälle durch eine gesamtschweizerische Kommission. Gründe dafür sind die Vielzahl der Fälle und damit verbunden lange Verfahrensdauern.

**Abbildung 11 Beurteilung der Optimierungsansätze (Aufsichtsbehörden)**



Quelle: Befragung BSS, N=19

## Beurteilung im Detail

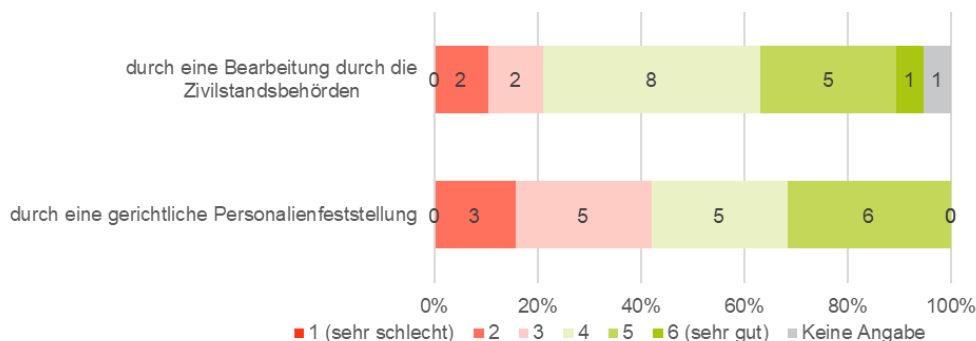
### Ansatz 1: Änderung der Umsetzung

Auch bei den kantonalen Aufsichtsbehörden steht die Definition der Strittigkeit im Vordergrund, wenn das heutige System bestehen bleibt. Dies ist aber nicht zwingend. So weist eine befragte Person explizit darauf hin, dass die Vereinheitlichung in Kombination mit weiteren Änderungen erfolgen müsse. Als weitere Vereinheitlichung wird zudem genannt, dass definiert werden müsse, welche Angaben erklärt werden könnten. Als Beispiel wird der Zivilstand geschieden genannt, bei denen die Handhabung in den Kantonen unterschiedlich sei.

### Ansatz 2: Änderung der Zuständigkeit

Auch die kantonalen Aufsichtsbehörden gehen nicht von einer verringerten Datenqualität durch den Verzicht auf die Gerichtsverfahren aus – im Gegenteil. Es wird durch ein administratives Verfahren eher eine Verbesserung erwartet.

**Abbildung 12 Beurteilung der erreichten Datenqualität bei strittigen Fällen**



Quelle: Befragung BSS, N=19

### Ansatz 3: Änderung der Datenerfassung

Auch die kantonalen Aufsichtsbehörden gehen von einer klar besseren Datenqualität von Infostar in Bezug auf die Personalien ausländischer Staatsangehöriger im Vergleich zu ZEMIS aus. So erachten 89% die Datenqualität in Infostar als eher gut bis sehr gut. Für ZEMIS liegt dieser Anteil bei nur 11%. Gegen einen stärkeren Einbezug des SEM durch eine vertiefte Prüfung bei der Einreise spricht für die kantonalen Aufsichtsbehörden, das fehlende Know-how im Bereich Zivilstand sowie die unterschiedlichen Zielsetzungen.

Eine unvollständige Datenerfassung kommt für viele kantonalen Aufsichtsbehörden aber in Frage. Eine Aussage illustriert dies wie folgt:

*«Für jeden braucht es Personendaten. Aber die Frage ist, wie gut Daten sein müssen. Für ausländische Personen ist es wichtig, dass Geburtsurkunde / Ereignis drin ist, aber andere Angaben nicht.»*

*(Online-Erhebung)*

### Weitere Vorschläge

Zudem wurden weitere Optimierungsmöglichkeiten genannt. Dazu zählen eine verbesserte Kommunikation zwischen Gerichten und Zivilstandsbehörden, verstärkte Bussen bei Falschaussagen sowie eine Anpassung in Bezug auf die Vaterschaftsanerkennung (aktuell wird ein verheirateter Mann als Vater des Kindes seiner Ehefrau anerkannt, weshalb vor einer Vaterschaftsanerkennung eines nicht-verheirateten Mannes der Zivilstand der Mutter überprüft werden muss).<sup>105</sup>

### 5.3.3 Gerichte

Bei den im Rahmen der Fachgespräche befragten Gerichte stellt das rein administrative Verfahren die Präferenz der meisten Befragten dar. So stimmten 15 von 17 Befragten diesem Vorschlag zu (teilweise äusserten sie ihn auch von sich aus). Mit einer Person wurde der Vorschlag nicht

<sup>105</sup> In diesem Zusammenhang sei auch auf die Motion Caroni verwiesen (22.3235), die eine Reform des Abstammungsrechts (z.B. Anfechtung der Vaterschaftsvermutung) fordert und von National- und Ständerat angenommen wurde.

explizit diskutiert und eine Person äussert eine leichte Präferenz zum Status quo (gibt jedoch an, dass ein rein administratives Verfahren auch eine gute Lösung sei).

Die Gründe sind diejenigen, welche bereits in Abschnitt 4.2 diskutiert wurden. So fehlt gem. Einschätzung der befragten Gerichte das Wissen zum Thema und sie sehen keinen Mehrwert der doppelten Abklärungen. Teilweise wird zudem gesagt, dass es auch kein klassisches zivilrechtliches Verfahren sei (sondern eher verwaltungsrechtlich einzuordnen sei).

Die Präferenz der Gerichte entspricht derjenigen der anderen Akteure. Allerdings nur unter gewissen Voraussetzungen. So stehen zwei Bedingungen für die Befragten im Fokus:

- Es muss gem. Aussage der Befragten eine gerichtliche Rekursmöglichkeit vorhanden sein. Dabei wird ausgesagt, dass es zwei gerichtliche Instanzen auf Kantonsebene geben müsse.<sup>106</sup>
- Weiter erachten es die Befragten als wichtig, dass die Zivilstandsbehörden auch in juristischen Fragen geschult seien. Hier sei die Heterogenität aktuell gross und es müsse daher bei Bedarf Weiterbildungen geben.

Von negativen Effekten gehen die Befragten nicht aus. Grundsätzlich wird tendenziell eher von einer Aufwandsreduktion ausgegangen (gewisse Arbeiten, die heute doppelt erfolgen, entfallen), allerdings sprechen inhaltliche Gründe für die Anpassung, die Reduktion des Aufwands steht für die Befragten hingegen nicht im Fokus.

Als Alternative zum Wechsel hin zu einem rein administrativen Verfahren nennen die befragten Gerichte die Ausdehnung von Art. 41 ZGB, d.h. dass weniger Fälle vor Gericht gehen. In diesem Zusammenhang wurden in mehreren Kantonen bereits Vereinbarungen zwischen Zivilstandsbehörden und Gerichten getroffen (mit dem Ziel, die Anzahl Gerichtsfälle zu reduzieren).

### 5.3.4 Weitere Akteure

Im Rahmen der Fachgespräche wurde von Seiten der befragten Migrationsbehörden insb. der verbesserte Datenaustausch zwischen den Migrations- und Zivilstandsbehörden als Optimierung vorgeschlagen.

Die Rechtsberatungsstellen erwähnten folgende Lösungsmöglichkeiten:

- Die Identifikationsabklärung bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen könnte durch eine Fachstelle des SEM erfolgen (deren Abklärungen dann wiederum ohne weitere Prüfung in Infostar übernommen werden könnten).
- Eine Eintragung in Infostar sollte auch ohne Zivilstandsereignis möglich sein.
- Das SEM sollte bereits bei der Einreise über die Folgen von falschen Angaben informieren.

---

<sup>106</sup> Dies entspricht dem Prinzip der «double instance», welches in Art. 75 Bundesgerichtsgesetz festgehalten ist.

# 6. Schlussfolgerungen

## 6.1 Fazit

Die vorliegende Analyse zu Art. 41 - 43 ZGB zeigt eine breite Unzufriedenheit mit dem aktuellen System aus unterschiedlichen Perspektiven auf: Für die *Personen* sind die Verfahren langwierig, aufwändig und teils unverständlich. Im Asylbereich können die in der Praxis teilweise geforderten Beschaffungsnachweise zudem in einem Spannungsfeld zu migrationsrechtlichen Bestimmungen sowie grund- und menschenrechtlichen Ansprüchen stehen. Die *Zivilstandsbehörden* erbringen einen hohen Aufwand mit teils unbefriedigenden Ergebnissen. Die *Gerichte* sind mit Themen konfrontiert, für welche sie sich nicht kompetent fühlen. Das *Gesamtsystem* ist schliesslich geprägt durch eine Vielzahl Akteure. Dies bringt Inkonsistenzen und Abstimmungsschwierigkeiten mit sich. Die Kohärenz ist dabei nicht gewährleistet.

## 6.2 Lösungsansätze

Wie lassen sich diese Herausforderungen angehen? Aus unserer Sicht ist zwischen verschiedenen Dimensionen zu unterscheiden: Umsetzung, Zuständigkeit und Datenerfassung. Verschiedene Lösungsansätze können dabei miteinander kombiniert werden. Des Weiteren differenzieren wir nachfolgend nach – gem. den durchgeführten Befragungen – breit abgestützten Lösungsansätzen sowie Vorschlägen, die gem. unserer Einschätzung ebenfalls vertieft werden könnten, um die heutigen Probleme umfassend angehen zu können. Alle nachfolgend aufgeführten Lösungsvorschläge sind als *grundsätzliche* Optimierungsmöglichkeiten zu verstehen, die konkrete Ausgestaltung und die dafür notwendigen Gesetzesanpassungen müssten noch vertieft geklärt werden.

Der Blick auf die Nachbarländer verdeutlicht (vgl. Abschnitt 5.1), dass viele der untersuchten Lösungsansätze im Bereich der Zuständigkeit und Datenerfassung bereits im Ausland umgesetzt werden. Dies unterstreicht die grundsätzliche Umsetzbarkeit der diskutierten Lösungsansätze und bietet Hinweise auf die konkrete Ausgestaltung, Vor- und Nachteile und Auswirkungen.

### Lösungsansätze Akteure

#### Lösungsansätze im Bereich Umsetzung

Bei der Umsetzung wünschen sich zahlreiche Befragte mehr Vereinheitlichung. Dazu zählen zum einen Elemente, die unabhängig vom System (bezüglich Zuständigkeit) sind und zum anderen Präzisierungen, die nur bei der Beibehaltung des bestehenden Systems relevant sind.

Im bestehenden System:

- Definition Strittigkeit: Wann sind Angaben strittig? Welche Dokumente werden anerkannt?
- Art des Verfahrens: Sind alle Verfahren über Art. 42 ZGB zu behandeln oder welche Bedeutung weist die allgemeine Feststellungsklage gemäss Art. 88 ZPO auf?
- Weitere: Welche Angaben können im Rahmen von Art. 41 ZGB erklärt werden?

Unabhängig vom System:

- Information und Sensibilisierung Zivilstandsbehörden: Im Asylbereich ist eine stärkere Information zu empfehlen, so dass die bestehenden rechtlichen Grundlagen und Weisungen des EAZW in der Praxis auch vollständig umgesetzt werden.
- Information und Sensibilisierung SEM: Beim SEM ist eine stärkere Information zur Bedeutung der Angaben im Rahmen der Einreise zu empfehlen. Denn Angaben im Asylverfahren können später weitreichende Folgen für die Betroffenen haben. Dies sollte das SEM von Beginn an stärker kommunizieren.
- Ebene Verordnung: Zur Stärkung der einheitlichen Handhabung ist zu prüfen, ob zentrale Elemente (z.B. Dokumente, welche als Basis für Art. 41 ZGB zu akzeptieren sind), nicht nur in Weisungen, sondern auf Ebene Verordnung festzulegen sind. Zu deren Umsetzung könnten Schulungen bei Zivilstandsbehörden erfolgen.
- Datenaustausch zwischen Zivilstands- und Migrationsbehörden: In den Fachgesprächen gewünscht wurde ein elektronischer Informationsaustausch mit entsprechender Rechtsgrundlage und Zugriffsrechten zwischen Zivilstandsbehörden und SEM. Damit könnten Verfahren zeitlich gekürzt und Aufwände für die Abstimmung reduziert werden.

### **Lösungsansätze im Bereich Zuständigkeit**

Von allen Akteursgruppen als grösste Verbesserung bei der Zuständigkeit wurde die Änderung zu einem rein administrativen Verfahren gesehen. Dies reduziert die Komplexität des Systems (weniger Akteure), entlastet die Gerichte und führt gem. Aussagen der Befragten zu ähnlichen oder sogar besseren Resultaten.

Folgende Punkte wären bei der Ausgestaltung zu klären:

- Gelten die administrativen Verfahren nur für Erfassung von Daten oder auch für deren Berichtigung? Für ersteres spricht, dass Korrekturen durch eine unabhängige Instanz vorgenommen werden, für letzteres das Vermeiden von Brüchen und neuen Abgrenzungsfragen.
- Ersetzen die administrativen Verfahren nur Art. 42 ZGB oder auch die allgemeine Feststellungsklage (soweit diese von den Kantonen in diesem Bereich gewählt werden)? Das parallele Weiterbestehen der Feststellungsklagen könnte in der Praxis zu Schwierigkeiten führen, da sich dadurch die heutige heterogene Umsetzung noch verstärken würde.
- Wie können adäquate Rekursmöglichkeiten gewährleistet werden? Aus Sicht juristischer Fachpersonen wurde darauf hingewiesen, dass es zwei gerichtliche Instanzen auf Kantonsebene braucht.
- Welche Kompetenzen werden bei den Zivilstandsämtern, welche bei den kantonalen Aufsichtsbehörden angesiedelt? Denkbar wäre beispielsweise, dass das heutige System um jeweils eine Stufe gesenkt würde (d.h. die Zivilstandsämter würden über die heutigen Art. 41 ZGB-Fälle entscheiden, die kantonalen Aufsichtsbehörden über die heutigen Art. 42 ZGB-Fälle). Alternativ könnte die Differenzierung auch ganz aufgehoben oder aber die Organisation den Zivilstandsbehörden überlassen werden.
- Wie wird die Umsetzung der Strafverfolgung bei Falschaussagen gehandhabt? Mehrfach wurde seitens Zivilstandsämter die fehlende Strafverfolgung bei Falschaussagen bemängelt. Diese Aussagen gewinnen angesichts der wegfallenden gerichtlichen Autorität gegebenenfalls noch an Bedeutung.



## Lösungsansätze im Bereich Datenerfassung

In Bezug auf die Datenerfassung fanden die beiden geprüften Lösungsansätze – unvollständige Erfassung und Übernahme der Daten von ZEMIS mit Vermerk ungesichert – in der Befragung keine klare Mehrheit.

## Überblick Lösungsansätze der Akteure

Nachfolgend sind die aus Sicht der Befragten präferierten Lösungsvorschläge im Überblick abgebildet und es wird aufgezeigt, inwieweit dadurch die aktuell bestehenden Nachteile und Herausforderungen des Systems reduziert werden können.

**Tabelle 9 Überblick Lösungsansätze der Akteure**

Herausforderungen aktuelles System	Breit abgestützte Lösungsvorschläge der Befragten	
	Vereinheitlichung und Information (Umsetzung)	Administratives Verfahren (Zuständigkeit)
Einbezug Gerichte		
Fehlende Kohärenz:		
Heterogenität Zivilstandsämter		
Unterschiede Migrationsbereich		
Personen ohne Zivilstandsereignis		
Lange Dauer und Aufwand		
Akteure / Abstimmungsprobleme		
Anforderungen Asylbereich		

Legende: Hellgrün: Herausforderung wird etwas reduziert. Grün: Herausforderung wird deutlich reduziert.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die von den Befragten breit abgestützten Lösungsvorschläge zwar viele Schwächen des bestehenden Systems verringern würden. Allerdings würde die fehlende Kohärenz des Gesamtsystems dadurch nicht angegangen. Aus diesem Grund werden nachfolgend weitere Lösungsansätze aufgegriffen, die aus unserer Sicht nochmals geprüft werden könnten.

## Ergänzende Lösungsansätze aus Sicht des Evaluationsteams

### Familiennachzug: Übernahme der ZEMIS-Daten

Besonders stossend erscheint die Thematik des Familiennachzugs: Für Personen, die aufgrund ihres Zivilstands in die Schweiz einreisen, werden gerade an diesen Zivilstand später aufgrund eines Eintrags in das Zivilstandsregister höhere Anforderungen gestellt und er wird in Frage gestellt. Hier wäre aus unserer Sicht zu empfehlen, die Abklärungen der Migrationsbehörden zu übernehmen (falls die Qualität als ausreichend erachtet wird) oder die Abklärungen der Migrationsbehörden zu verstärken (falls die Qualität als nicht ausreichend erachtet wird).

## FL / VA: Identifikationsabklärung durch SEM

Aber auch in weiteren Fällen sind Inkonsistenzen möglich. Möchte man diese verringern, könnte auch der Vorschlag einer Identifikationsabklärung bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen durch eine Fachstelle des SEM geprüft werden (analog wie in Frankreich).

### Unvollständige Erfassung

Alternativ könnte die Fokussierung auf das Ereignis das Problem der fehlenden Kohärenz resp. der Ungleichbehandlung zwischen Migrantinnen mit Zivilstandsereignissen und Migranten ohne Zivilstandsereignisse ebenfalls angehen. Dies fand in der Befragung keine klare Mehrheit. Inwieweit dieser Ansatz dennoch vertieft werden sollen, müssen Politik und Verwaltung entscheiden. Aus unserer Sicht besteht Handlungsbedarf. Denn die Tatsache, dass für Personen ohne Zivilstandsereignis tiefere Anforderungen an die Datenqualität gestellt werden, lässt sich u.E. inhaltlich nur schwer begründen.

### Gesamtüberblick

Nachfolgende Darstellung führt die Vorschläge nochmals im Überblick auf. Im Ergebnis ist zu sagen, dass eine Kombination der Ansätze die Herausforderungen im aktuellen System deutlich reduzieren könnte.

**Tabelle 10** Überblick Lösungsansätze

Herausforderungen aktuelles System	Breit abgestützte Lösungsvorschläge der Befragten		Ergänzend zu prüfende Vorschläge aus Sicht Evaluation		
	Vereinheitlichung und Information (Umsetzung)	Administratives Verfahren (Zuständigkeit)	Familiennachzug	FL / VA: Identifikationsabklärung SEM	Unvollständige Erfassung
Einbezug Gerichte					
Fehlende Kohärenz:					
Heterogenität Zivilstandsämter					
Unterschiede Migrationsbereich					
Personen ohne Zivilstandsereignis					
Lange Dauer und Aufwand					
Akteure / Abstimmung					
Anforderungen Asylbereich					

Legende: Hellgrün: Herausforderung wird etwas reduziert. Grün: Herausforderung wird deutlich reduziert.

# A. Anhang

## A.1 Literatur- und Materialienverzeichnis

### Literatur

Call Leonard, Art. 25 GFK, in: Constantin Hruschka (Hrsg.), Nomos Kommentar Genfer Flüchtlingskonvention, Baden-Baden 2022.

Centro Studi di Politica Internazionale CESPI, Secondo Rapporto, Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati in Italia, 2021, verfügbar unter: <https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/rapporto-osservatorio-msna-2021-def-light.pdf>.

Commission Internationale de l'Etat Civil, Les personnes dépourvues de documents d'état civil et d'identité (Les «sans papiers»), Rapport, verfügbar unter: <https://www.ciec1.org/RapportsPDF/Rapport-SansPapiers-FR.pdf>.

Dörr Bianka S., Art. 41 ZGB, in: Andrea Büchler und Dominique Jakob (Hrsg.), Kurzkomentar Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 2. Aufl., 2018.

European Network on Statelessness, Statelessness Index France, Country Survey Data 2023, verfügbar unter: [https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS\\_Statelessness\\_Index\\_Survey\\_France\\_2023\\_1.pdf](https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS_Statelessness_Index_Survey_France_2023_1.pdf).

European Network on Statelessness, Statelessness Index Austria, Country Survey Data 2022, verfügbar unter <https://index.statelessness.eu/country/austria>.

Frei Nula, Art. 25 GFK, in: Constantin Hruschka (Hrsg.), Nomos Kommentar Genfer Flüchtlingskonvention, Baden-Baden 2022.

Gerbig Stephan, Siegrun Krause und Katja Schubert, Papiere von Anfang an. Das Recht auf eine unverzügliche Geburtenregistrierung nach der UN-Kinderrechtskonvention und seine Durchsetzung, Analyse der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte, 2021, verfügbar unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Papiere\\_von\\_Anfang\\_an.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Papiere_von_Anfang_an.pdf).

Göksu Tarkan, Die zivilstandsregisterrechtliche Behandlung von Kindern papier- oder wohnsitzloser Eltern, in: AJP 2007, S. 1252 ff.

Graf-Gaiser Cora und Michel Montini, Art. 41-43 ZGB, in: Thomas Geiser und Christiana Fountoulakis (Hrsg.), Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 7. Aufl., 2022.

Hensel Torsten, Umgang mit Personen ohne nachgewiesene Identität – erklärt an Beispielen aus der Praxis, in: StAZ 2022, S. 377 ff.

Hruschka Constantin, Art. 59c AIG, in: Marc Spescha et al. (Hrsg.), OFK Migrationsrecht, 5. Aufl. 2019.

Husi-Stämpfli Sandra, § 19 Datenbanken im Ausländerbereich, in: Peter Uebersax et al. (Hrsg.), *Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz*, 3. Aufl., Basel 2022.

Kissner Peter, Identitätsfeststellung und Anerkennung der Vaterschaft, in: *StAZ* 2005, S. 98 ff.

Kutscher Norbert, Personenstandsfälle von Fremden und die Erfassung, Verarbeitung und Speicherung im Zentralen Personenstandsregister, in: *ÖStA* 3/2016, S. 38 ff.

Ders., Personenstandsfälle im Ausland - Eintragung – Nachträgliche Ausstellung von Urkunden und Registerauszügen, in: *ÖStA* 20/2018, S. 140 ff.

Lester Eve, Article 25 (Administrative Assistance), in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2. Aufl., 2024.

Montini Michel, Art. 43 CC, in: Pascal Pichonnaz, Bénédict Foëx, Christiana Fountoulakis (Hrsg.), *Commentaire romand Code civil I*, 2e éd., 2023.

Mösch Joana Maria, ZEMIS-Änderung im Dublin-Verfahren, in: *Jusletter* vom 11. September 2023.

Pfleger Eva-Caroline, Dokumente österreichischer Behörden für Asylsuchende – Feststellung der «echten» Identität, in: *ÖStA* 3/2017, S. 40 ff.

Rhein Kay-Uwe, *Personenstandsgesetz*, 1. Aufl. 2012.

Rohmann Tim, Art. 25 GFK, in: Constantin Hruschka (Hrsg.), *Nomos Kommentar Genfer Flüchtlingskonvention*, Baden-Baden 2022.

Servizio Centrale dello SPRAR, UNHCR, ASGI e ANUSCA, *Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale*, 2014, verfügbar unter: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc\\_lineeguida.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc_lineeguida.pdf).

Stoll Markus, *Zivilstandsbehörden und die schweizerischen Gerichte. Das Verfahren zur Beurkundung des Personenstandes*, Diplomarbeit DAS Paralegal 2023.

## Materialien

Eidgenössisches Amt für Zivilstandswesen, Weisung EAZW Nr. 10.19.03.01 vom 1. März 2019, Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen den Zivilstandsbehörden und dem Staatssekretariat für Migration (SEM).

Eidgenössisches Amt für Zivilstandswesen, Kreisschreiben EAZW Nr. 20.08.10.01 vom 1. Oktober 2008 (Stand 1. Januar 2011), Beurkundung der Geburt eines Kindes ausländischer Eltern, deren Date im Personenstandsregister nicht abrufbar sind.

Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung CM/Rec (2009)13 on the Nationality of Children, 9. Dezember 2009.

Österreichisches Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten > Reise & Services > Urkunden und Beglaubigungen > Urkundenbeschaffung, verfügbar unter <https://www.bmeia.gv.at/reise-services/urkunden-und-beglaubigungen/urkundenbeschaffung/>.

Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung, Kindesrecht, Verwandtenunterstützungspflicht, Heimstätten, Vormundschaft und Ehevermittlung) vom 15. November 1995, BBl 1996 I 1.

Schweizerischer Bundesrat, Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) vom 14. August 2024.

ZEMIS, Version 3.0 vom 1. Juli 2022 (kurz: Weisung Personendaten ZEMIS). UN-Kinderrechtsausschuss, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Switzerland, 22. Oktober 2021, UN Dok. CRC/C/CHE/CO/5-6

UN-Kinderrechtsausschuss, Concluding Observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Germany, 13. Oktober 2022, UN Dok. CRC/C/DEU/CO/5-6.

Staatssekretariat für Migration, Weisung zur Erfassung und Änderung von Personendaten im

## Rechtsquellen

### *Schweiz*

Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich vom 20. Juni 2003 (BGIAA; SR 142.51).

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20).

Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1).

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem vom 12. April 2006 (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513)

Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV; SR 211.112.2).

### *Deutschland*

Personenstandsgesetz (PStG) vom 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122).

Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes vom 22. November 2008 (BGBl. I S. 2263).

### *Österreich*

Bundesgesetz über die Regelung des Personenstandswesens (Personenstandsgesetz PStG 2013), BGBl. I Nr. 16/2013.

Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und zur Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden (BFA-Verfahrensgesetz BFA-VG 2014), BGBl. I Nr. 87/2012

### *Frankreich*

Code Civil, version au 14 septembre 2024, en vigueur depuis le 21 mars 1804.

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile citation, version au 1 septembre 2024, en vigueur depuis le 1 mars 2005.

Circulaire du 28 octobre 2011 relative aux règles particulières à divers actes de l'état civil relatifs à la naissance et à la filiation, BOMJL n° 2011-11 du 30 novembre 2011.

### *Italien*

Codice civile, Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262.

Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile (RSC), Decreto del Presidente della Repubblica 3 Novembre 2000 n. 396.

### *Völkerrecht*

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Flüchtlingskonvention, GFK; SR 0.142.30).

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt II; SR 0.103.2).

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK; SR 0.101).

Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention, KRK; SR 0.107).

Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954 (Staatenlosenübereinkommen, StÜ; SR 0.142.40).

## Rechtsprechung

### *Schweiz*

Bundesgericht, BGE 135 III 389.

Bundesgericht, BGer 5A\_549/2015, Urteil vom 11. Januar 2016.

Bundesgericht, BGE 138 I 41.

### *Deutschland*

Bundesgerichtshof, Beschluss vom 17. Mai 2016, XII ZB 126/15.

Bundesgerichtshof, Beschluss vom 17. Mai 2017, XII ZB 126/15.

Oberlandesgericht Karlsruhe, Beschluss vom 19. August 2016, 11 W 50/16; Kammergericht Berlin, Beschluss vom 29. September 2005, 1 W 249/04.

Oberlandesgericht Hamm, Urteil vom 30. Mai 2017, Az. 15 W 317/16.

Kammergericht Berlin, Beschluss vom 7. März 2013, 1 W 160/12.

### *Österreich*

Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 6. Dezember 2023, G170/2023.

Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 16. Januar 2024, Ra 2023/01/0271.

Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 9. Mai 2022, Ra 2022/01/0044.

Bundesverwaltungsgericht, Erkenntnis vom 23. Mai 2023, W101 2241156-1.

Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 23. August 2019, W131 1438161-1.

### *Italien*

Corte Costituzionale, Urteil Nr. 186/2020 vom 31. Juli 2020.

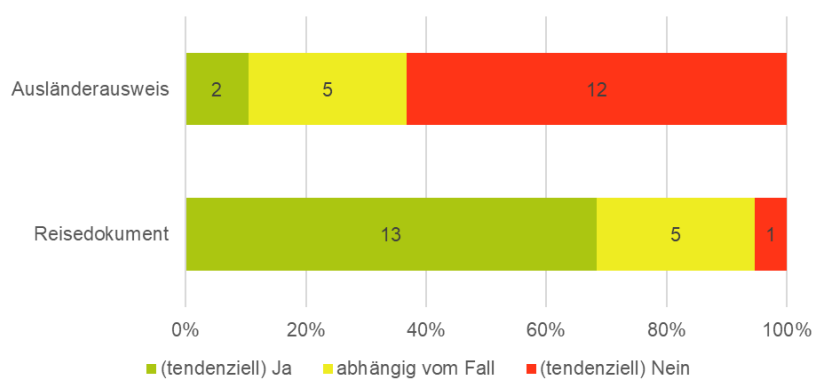
*Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte*

*G.T.B. gg. Spanien*, Nr. 3041/19, Urteil vom 16. November 2023.

*Mugenzi gg. Frankreich*, Nr. 52701/09, Urteil vom 10. Juli 2014.

## A.2 Ergänzende Auswertung

**Abbildung 13 Anerkannte Dokumente für Art. 41 ZGB (Aufsichtsbehörden)**



Quelle: Befragung BSS, N=19. Beide Dokumente von der Schweiz ausgestellt. Frage: Wäre eine Erklärung nicht-streitiger Angaben (Art. 41 ZGB) basierend auf den folgenden Dokumenten grundsätzlich möglich (sofern keine Widersprüche vorliegen)?



### A.3 Befragte Personen (Fachgespräche)

Organisation	Name
BJ, EAZW	David Rüetschi, Michel Montini
BJ, Fachbereich Infostar	Rodolfo Semprevivo, Anita Mathys, Lukas Iseli
SEM	Marco Colombo
SEM	Daniela Meier
SEM	Monika Voegeli
Zivilstandsamt ZH	Lisa Meyer
Zivilstandsamt VD	Alexandra Rohrer
Zivilstandsamt TI	Marco Robbiani
Zivilstandsamt NW	Doris Leutwyler
Kantonale Aufsichtsbehörde GR	Jon Peider Arquint
Kantonale Aufsichtsbehörde AG	Oliver Werthmüller
Kantonale Aufsichtsbehörde ZH	Markus Stoll
Kantonale Aufsichtsbehörde VD	Dominga Leuenberger
Gerichte	17 Gespräche (in Absprache mit den Interviewpersonen wird auf eine namentliche Nennung verzichtet)
Migrationsbehörde TG	Natascha Wehrli
Migrationsbehörde BE	Matthias Kobel, Alen Jakovljevic
Migrationsbehörde VD	Laetitia Massard
Einwohnerkontrolle Zofingen	Corinne Schär
Rechtsberatung SRK	Käthi Hermann
Rechtsberatung SFH	Rorick Tovar
Rechtsberatung HEKS	Meret Adam
Rechtsberatung Caritas	Marion Pourchet
Rechtsberatung Stadt Biel, Fachstelle Integration	Vera Junker
Rechtsberatung Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich	Bea Schwager

