



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 12. August 2025

**6000.1155**

**Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Teilrevision (Anpassung Aufsicht Zivilstandswesen); 1. Lesung**

## **1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. August 2025**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident  
Sehr geehrte Frauen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

### **A. Ausgangslage**

Nach Art. 45 Abs. 1 des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) hat jeder Kanton eine Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen zu bestellen. Gemäss Art. 45 Abs. 2 ZGB hat diese Behörde insbesondere folgende Aufgaben zu erfüllen:

1. Sie beaufsichtigt die Zivilstandsämter.
2. Sie unterstützt und berät die Zivilstandsämter.
3. Sie wirkt bei der Registerführung und beim Vorbereitungsverfahren der Eheschliessung mit.
4. Sie erlässt Verfügungen über die Anerkennung und die Eintragung im Ausland eingetretener Zivilstandstatsachen sowie ausländischer Entscheidungen, die den Personenstand betreffen.
5. Sie sorgt für die Aus- und Weiterbildung der im Zivilstandswesen tätigen Personen.

Das Departement Inneres und Sicherheit ist Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen im Sinne von Art. 45 ZGB (Art. 18 Abs. 3 Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches; EG zum ZGB; bGS 211.1). Die entsprechenden Aufgaben obliegen der Abteilung Bürgerrecht und Zivilstand und werden von der Abteilungsleitung wahrgenommen.

Die bisherige Abteilungsleiterin hat ihre Anstellung per Ende Juli 2024 gekündigt. Das Departement Inneres und Sicherheit hat mit dem Amt für Gemeinden und Bürgerrecht des Kantons St. Gallen mögliche Lösungen für



eine Unterstützung besprochen. Dies vor dem Hintergrund, dass bereits seit 1. Januar 2011 eine Vereinbarung zwischen dem Departement des Innern des Kantons St. Gallen und dem (ehemaligen) Departement Inneres und Kultur des Kantons Appenzell Ausserrhoden besteht. Mit dieser Vereinbarung wurden abschliessend aufgeführte aufsichtsrechtliche zivilstandsamtliche Aufgaben an den Kanton St. Gallen übertragen. Bei der Tätigkeit der kantonalen Aufsicht im Zivilstandswesen handelt es sich um eine spezialisierte Tätigkeit in einem kleinen Pensum. Diese wird von der Leitung der Abteilung Bürgerrecht und Zivilstand im Amt für Inneres wahrgenommen. Das entsprechende Fachwissen geht mit dem Ausscheiden der betreffenden Person verloren. Die Erfahrung und eine wiederholte öffentliche Ausschreibung nach der Kündigung der bisherigen Abteilungsleiterin macht deutlich, dass ein kleiner Kanton grosse Schwierigkeiten hat, Fachpersonen in diesem Bereich zu gewinnen. Es ist daher vorgesehen, die Aufgaben der kantonalen Aufsicht an den Kanton St. Gallen zu delegieren. Das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht des Kantons St. Gallen stellte grundsätzlich zustimmend in Aussicht, die Aufsicht im Zivilstandswesen vollumfänglich für den Kanton Appenzell Ausserrhoden zu übernehmen. Vorbehalten bleiben die entsprechenden Entscheide der zuständigen Behörden.

Das geltende kantonale Recht schliesst eine vollständige Delegation der Aufsicht auf einen anderen Kanton aus. Mit einer Teilrevision des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches soll rechtlich die Möglichkeit für eine entsprechende Delegation geschaffen werden.

### **B. Erwägungen**

#### **1. Grundzüge der Vorlage**

##### **a) Handlungsbedarf**

Für eine Delegation an einen anderen Kanton ist im Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches die gesetzliche Grundlage zu schaffen. Diese Grundlage stützt sich auf Art. 84 Abs. 2 der Zivilstandsverordnung (ZStV; SR 211.112.2), wonach die Aufsichtsbehörden für den fachlich zuverlässigen Vollzug des Zivilstandswesens in ihrem Kanton besorgt sind. Mehrere Kantone können eine Aufgabenteilung vorsehen oder ihre Aufsichtsbehörden zusammenlegen. Sie treffen im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen (EAZW) die nötigen Vereinbarungen.

##### **b) Interkantonale Zusammenarbeit / Delegation der Aufsicht über das Zivilstandswesen**

In der Aufsichtsbehörde sind Mitarbeitende gefragt, welche über praktische Erfahrung in Zivilstandsämtern und idealerweise über den eidgenössischen Fachausweis für Zivilstandsbeamtinnen und -beamte wie auch über juristisches Wissen verfügen. Dies stellt kleine Kantone vor grosse Herausforderungen, was in anderen Kantonen dazu führte, die Aufsichtsbehördentätigkeit gestützt auf Art. Art. 84 Abs. 2 ZStV an einen Nachbarkanton zu delegieren.

Die Kantone Obwalden (seit 1. August 2016), Uri (seit 1. September 2018) und Nidwalden (seit 1. Januar 2023) haben diese Aufgaben an die Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen des Kantons Luzern übertragen. Der Kanton Schwyz hat per 1. Januar 2020 mit einer analogen Vereinbarung eine Auslagerung der Aufsichtsbehördentätigkeit an den Kanton Zürich veranlasst.



Im Rahmen einer seit 1. Januar 2011 bestehenden Vereinbarung zwischen dem Departement des Innern des Kantons St. Gallen und dem (ehemaligen) Departement Inneres und Kultur des Kantons Appenzell Ausserrhoden wurden abschliessend aufgeführte aufsichtsrechtliche zivilstandsamtliche Aufgaben an den Kanton St. Gallen übertragen. Es ist daher geplant, die Aufsichtstätigkeiten des Kantons Appenzell Ausserrhoden mittels Vereinbarung vollumfänglich an den Kanton St. Gallen zu delegieren. Erste Gespräche dazu haben stattgefunden. Die Inhalte einer entsprechenden Vereinbarung wurden noch nicht bestimmt. Zunächst soll die erforderliche Rechtsgrundlage für eine solche Delegation geschaffen werden.

Die Aufsichtsbehörde St. Gallen zeichnet sich durch ein gut organisiertes und erfahrenes Team aus, welches sämtliche an die Aufsichtsbehörden gestellten Anforderungen erfüllt. Die zu übernehmenden fachlichen Tätigkeiten richten sich dabei nach Art. 45 Abs. 2 ZGB. Ein Teil der Aufgaben ist bereits im Rahmen der bestehenden Vereinbarung an den Kanton St. Gallen übertragen worden. In der noch zu erstellenden Verwaltungsvereinbarung sind die weiteren Details (insbesondere Gegenstand der Vereinbarung, Amtshandlungen, Mitsprache und Berichterstattung, Haftung, finanzielle Entschädigung, Rechtsschutz bzw. anwendbares Recht, Geltungsdauer) festzulegen. Eine Vereinbarung zwischen den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden ist durch das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen (EAZW) zu genehmigen (vgl. Art. 84 Abs. 2 letzter Satz ZStV).

Nach wie vor bleibt indessen das Departement Inneres und Sicherheit als Aufsichtsbehörde im politischen Sinne zuständig, wobei die fachliche Unterstützung der Aufsichtsbehörde St. Gallen für die Meinungsbildung jederzeit zugezogen werden kann. So werden strategische Beschlüsse, welche von den Kantonen im Zivilstandswesen zu treffen sind (beispielsweise im Rahmen von Vernehmlassungen oder der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen), nach wie vor vom Departement Inneres und Sicherheit gefällt und durch die Aufsichtsbehörde St. Gallen in den Gremien vertreten.

### **c) Änderung von Art. 18 Abs. 3 EG zum ZGB**

Um die Delegation der operativen Tätigkeit der Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst an einen anderen Kanton zu ermöglichen, ist eine entsprechende Änderung von Art. 18 Abs. 3 EG zum ZGB vorzusehen. Danach bestellt der Regierungsrat eine kantonale Aufsichtsbehörde für das Zivilstandswesen und kann die Aufgaben der Aufsichtsbehörde im Rahmen einer entsprechenden Vereinbarung ganz oder teilweise einem anderen Kanton übertragen (Beilagen 1.1 und 1.2). Die entsprechende Änderung schafft die Grundlage für die Möglichkeit einer Übertragung; sie schafft keine entsprechende Verpflichtung.

### **d) Rechtliche Aspekte**

Der Rechtsschutz und die Oberaufsicht sind abschliessend durch die Ausserrhoder Gesetzgebung bestimmt. Die Oberaufsicht verbleibt beim übertragenden Kanton Appenzell Ausserrhoden; die bezeichnete Aufsichtsbehörde erstattet dem übertragenden Kanton regelmässig Bericht über die Aufgabenerfüllung. Ebenso verbleibt der Rechtsschutz bei den Behörden des übertragenden Kantons Appenzell Ausserrhoden, und dessen Recht ist anwendbar. Bei einer Delegation der Aufgaben der Aufsichtsbehörde an eine Behörde des Kantons St. Gallen handelt diese Behörde gewissermassen als Ausserrhoder Behörde. Soweit in einer späteren konkreten Vereinbarung Regelungen zum Rechtsschutz und zur Oberaufsicht aufgeführt werden, kommt diesen lediglich deklaratorischer Charakter zu. Diese bestätigen mithin, was bereits gilt, da vertragliche Regelungen die gesetzlichen Vorgaben des Ausserrhoder Rechts nicht aufheben oder ersetzen können.



Die kantonalen Vorschriften zum Zivilstandswesen, ausgenommen diejenigen über die Besoldung der im Zivilstandswesen tätigen Personen, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes (Art. 49 Abs. 3 ZGB). Die Gesetzesänderung ist daher nach dem Erlass dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten. Gemäss Art. 84 Abs. 2 ZStV können mehrere Kantone bei den Aufsichtsbehörden eine Aufgabenteilung vorsehen oder ihre Aufsichtsbehörden zusammenlegen. Sie treffen im Einvernehmen mit dem EAZW die nötigen Vereinbarungen. Eine spätere Vereinbarung für eine vollumfängliche Übertragung der Aufsicht im Zivilstandswesen vom Kanton Appenzell Ausserrhoden an den Kanton St. Gallen ist daher zu gegebener Zeit dem EAZW vorzulegen.

### **C. Auswirkungen**

#### **1. Auswirkungen Kanton**

Geplant ist eine vollständige Auslagerung der Aufsichtsbehördentätigkeit an einen anderen Kanton. Geplant ist, mit dem Kanton St. Gallen eine entsprechende Vereinbarung abzuschliessen. Damit ist weiterhin eine qualitativ gute und kontinuierliche Aufsichtstätigkeit im Zivilstandswesen gewährleistet. Im Übrigen ist damit auch die Stellvertretung der Aufsicht sichergestellt – ein Umstand, der bis anhin im Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht zufriedenstellend gelöst werden konnte.

#### **2. Auswirkungen Gemeinden**

Die Auslagerung der Aufsichtsbehördentätigkeit hat für die drei regionalen Zivilstandsämter der Gemeinden eine Verstärkung des Unterstützungs- und Beratungsangebotes zur Folge. Es sind keine personellen und finanziellen Auswirkungen auf die Zivilstandsämter ersichtlich.

#### **3. Auswirkungen Private**

Privatpersonen steht der Dienst der Aufsichtsbehörde unverändert zur Verfügung. Allfällige Kontakte zur Aufsichtsbehörde erfolgen jeweils telefonisch oder schriftlich. Dies ist hauptsächlich dann der Fall, wenn Privatpersonen (Ausserrhoder Bürgerinnen und Bürger oder ausländische Staatsangehörige mit Wohnsitz in Appenzell Ausserrhoden) im Ausland ein sie betreffendes Zivilstandsereignis hatten und dieses in Infostar (Personenstandregister) nachzubeurkunden ist. Aber auch diese Kontakte halten sich in Grenzen, da die Mehrheit der Fälle direkt via die Schweizer Vertretungen im Ausland zur Aufsichtsbehörde gelangt.

#### **4. Organisatorische, personelle und finanzielle Auswirkungen**

Die finanziellen Auswirkungen einer Übertragung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen stehen noch nicht fest. Wenn die erforderliche gesetzliche Grundlage für eine Übertragung vorliegt, ist eine entsprechende Vereinbarung abzuschliessen, in der namentlich auch die Leistungsabgeltung festzulegen ist. Es besteht die Absicht des Kantons, den Gemeinden im Zusammenhang mit einer Auslagerung von Aufsichtsaufgaben keine neuen Kosten zu übertragen.



Wenn die Arbeiten der Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen vollumfänglich an einen anderen Kanton delegiert werden können, ist im Amt für Inneres eine Neustrukturierung vorzunehmen. Es bietet sich an, die Abteilung Bürgerrecht und Zivilstand aufzuheben und das Amt für Inneres organisatorisch zu vereinfachen. Damit kann auch eine Abteilungsleitung eingespart werden. Ziel ist es, die Auslagerung der Aufsichtsbehörde für den Kanton weitgehend kostenneutral umzusetzen.

### **D. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Der Regierungsrat hat das Departement Inneres und Sicherheit ermächtigt, den Entwurf für eine Teilrevision bei den Gemeinden, Parteien und weiteren interessierten Kreisen vom 24. Januar bis 28. März 2025 in eine Vernehmlassung zu geben. Im Rahmen der Vernehmlassung sind 26 Beiträge eingegangen. Auf die Vernehmlassungsauswertung (Beilage 1.3) kann verwiesen werden.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden haben der Vorlage zugestimmt. Darüber hinaus gingen vereinzelt zusätzliche Anliegen ein. Aufgrund einer Beurteilung der Beiträge wurde auf Anpassungen der Vorlage verzichtet. Dies wird in der Vernehmlassungsauswertung entsprechend begründet. Mehrfach geäußert wurde das Anliegen, Art. 18 Abs. 1 lit. a–c EG zum ZGB offener zu formulieren. Diese Bestimmung sieht eine Organisation des Kantons in drei Zivilstandskreise vor. Dieses Anliegen ist auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Das Thema bedarf einer umfassenderen Prüfung. Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision geht es um eine Anpassung im Bereich der kantonalen Aufsicht im Zivilstandswesen. Eine Änderung der Organisation der kommunalen Zivilstandsämter war nicht Gegenstand der Vernehmlassung und geht inhaltlich weit über das geplante Revisionsthema hinaus. Hinzuweisen ist überdies darauf, dass im Bedarfsfall auch im Rahmen der geltenden Organisation eine Zusammenarbeit über die bestehenden Zivilstandskreise hinaus möglich ist. Dies, indem eine Zivilstandsbeamtin oder ein Zivilstandsbeamter für mehrere Zivilstandskreise zuständig sein kann (Art. 4 Abs. 2 ZStV).



**E. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Aufsicht Zivilstandswesen) zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

*sign. Hansueli Reutegger*

*sign. Roger Nobs*

Hansueli Reutegger, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

- |             |                           |
|-------------|---------------------------|
| Beilage 1.1 | Gesetzesentwurf           |
| Beilage 1.2 | Synopse                   |
| Beilage 1.3 | Auswertung Vernehmlassung |