



An die Mitglieder  
des Kantonsrates

**Damian Rüger**  
Leiter Parlamentsdienst  
Tel. +41 71 353 62 58  
Damian.Rueger@ar.ch

Herisau, 17. Dezember 2025

**6000.1155**

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

## **2. Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 17. Dezember 2025**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident  
Sehr geehrte Damen 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 umfasst deren Aufgabenbereich insbesondere die Aufsicht über die Zivilstandsämter, die Unterstützung und Beratung derselben, die Mitwirkung bei der Registerführung und beim Vorbereitungsverfahren der Eheschliessung, das Erlassen von Verfügungen über die Anerkennung und Eintragung ausländischer Zivilstandstatsachen und Entscheide, sowie die Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung der im Zivilstandswesen tätigen Personen.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist das Departement Inneres und Sicherheit Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 45 ZGB (Art. 18 Abs. 3 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches; EG zum ZGB; bGS 211.1). Die entsprechenden Aufgaben werden durch die Abteilung Bürgerrecht und Zivilstand des Amtes für Inneres wahrgenommen.

Die bisherige Leiterin dieser Abteilung hat ihre Anstellung per Ende Juli 2024 gekündigt. Mit ihrem Austritt ging ein Teil des spezifische Fachwissens im Bereich des Zivilstandswesens verloren. Trotz wiederholter öffentlicher Ausschreibungen konnte keine geeignete Nachfolge gefunden werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass kleinere Kantone erhebliche Schwierigkeiten haben, qualifizierte Fachpersonen für diese spezialisierte Tätigkeit zu rekrutieren.



Vor diesem Hintergrund hat das Departement Inneres und Sicherheit mit dem Amt für Gemeinden und Bürgerrecht des Kantons St. Gallen Gespräche über eine mögliche Unterstützung geführt. Zwischen den beiden Kantonen besteht bereits seit dem 1. Januar 2011 eine Vereinbarung, wonach der Kanton St. Gallen bestimmte, klar umschriebene aufsichtsrechtliche Aufgaben im Zivilstandswesen für den Kanton Appenzell Ausserrhoden wahrnimmt.

Da sich die Tätigkeit der kantonalen Aufsicht auf ein kleines Pensum beschränkt und ein hoher Spezialisierungsgrad erforderlich ist, soll diese Aufsicht künftig vollumfänglich an den Kanton St. Gallen delegiert werden können. Das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht des Kantons St. Gallen hat grundsätzlich Bereitschaft signalisiert, die Aufgabe zu übernehmen. Die definitive Übertragung steht unter dem Vorbehalt der entsprechenden Beschlüsse der zuständigen Behörden beider Kantone.

Das derzeit geltende kantonale Recht schliesst eine vollständige Delegation der Aufsicht an einen anderen Kanton jedoch aus. Damit die vorgesehene Lösung umgesetzt werden kann, ist eine Teilrevision des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB) notwendig. Diese Revision soll die gesetzliche Grundlage schaffen, um die Aufsicht im Zivilstandswesen an einen anderen Kanton übertragen zu können.

Die Kommission Inneres und Sicherheit (KIS) hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 29. Oktober 2025 und vom 26. November 2025 eingehend beraten.

Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. August 2025
  - Beilage 1.1 Gesetzesentwurf 1. Lesung
  - Beilage 1.2 Synopse; 1. Lesung
  - Beilage 1.3 Auswertung Vernehmlassung; 1. Lesung

Zudem standen folgende Personen der KIS für Auskünfte und Präsentation zur Verfügung:

- 29. Oktober 2025: Katrin Alder (Regierungsrätin) und Thomas Wüst (ehemaliger stv. Departementssekretär)

## **B. Erwägungen**

### **Allgemeine Würdigung**

Die KIS hat die Vorlage eingehend beraten. Der Bericht des Regierungsrates wird von der Kommission als fundiert und nachvollziehbar gewürdigt.

### **Grundsatz und Zielsetzung**

Die Kommission erkennt die Notwendigkeit einer rechtlichen Grundlage zur interkantonalen Zusammenarbeit im Zivilstandswesen. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden verfügt aufgrund seiner Grösse über ein eher kleines Aufsichtspensum und beschränkte Ressourcen, was die Rekrutierung und den langfristigen Erhalt des Fachwissens erschwert. Eine Delegation an den Kanton St. Gallen, der über das entsprechende Fachwissen verfügt, erscheint sachlich und organisatorisch zweckmässig.



Die Vorlage schafft keine Verpflichtung, sondern lediglich die Möglichkeit einer Übertragung, was der Kommission wichtig ist. Die Zuständigkeit für politische Leitung, Oberaufsicht und Rechtsschutz verbleibt ausdrücklich beim Kanton Appenzell Ausserrhoden.

### **Rechtliche Aspekte**

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die vorgesehene Bestimmung des Art. 18 Abs. 3 EG zum ZGB die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen von Art. 84 Abs. 2 ZStV aufnimmt. Diese sieht ausdrücklich vor, dass mehrere Kantone ihre Aufsichtsbehörden zusammenlegen oder Aufgaben einvernehmlich übertragen können.

Diskussionspunkt wird sein, ob im Gesetzeswortlaut klargestellt werden soll, dass sich die Delegation ausschliesslich auf die fachliche Aufsicht bezieht und die politische Oberaufsicht weiterhin im Kanton verbleibt. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende – darunter die FDP AR und das Obergericht – regten eine solche Präzisierung an, der Regierungsrat jedoch verzichtete darauf.

### **Rechtsschutz und Oberaufsicht**

Die Kommission nimmt die rechtlichen Erläuterungen des Regierungsrates zur Kenntnis, wonach Rechtsschutz und Oberaufsicht weiterhin nach dem Recht des Kantons Appenzell Ausserrhoden erfolgen. Das bedeutet, dass Verfügungen der ausserkantonal tätigen Aufsichtsbehörde vor den ausserrhodischen Rechtsmittelinstanzen angefochten werden können.

Ein möglicher Diskussionspunkt betrifft die praktische Umsetzung dieser Aufteilung – etwa die Kommunikation zwischen den Behörden, die Aktenführung oder die Fristenwahrung. Hier erwartet die Kommission, dass die künftige Vereinbarung mit dem Kanton St. Gallen klare Zuständigkeitsregelungen und Verfahren enthält, um Konflikte zu vermeiden.

### **Organisation der Zivilstandskreise in einer Verordnung**

Die KIS hat zur Kenntnis genommen, dass im Rahmen der vorliegenden Teilrevision darauf verzichtet wird, die Organisation der Zivilstandskreise auf Verordnungsstufe zu regeln. Die Kommissionsmitglieder erachten diesen Ansatz grundsätzlich als nachvollziehbar und begrüssen, dass im Bericht und Antrag des Regierungsrates transparent dargelegt wird, dass im Rahmen dieser Teilrevision bewusst von einer weitergehenden Regelung abgesehen wird. Zwar hätte es die Kommission begrüsst, wenn die aktuelle Entwicklung in anderen Kantonen stärker einbezogen und die Gelegenheit für eine mögliche Flexibilisierung der Organisationsstruktur genutzt worden wäre; sie wird darauf jedoch nicht bestehen.

Die KIS stellt fest, dass die kantonalen Regelungen zur Organisation des Zivilstandswesens sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. In einzelnen Kantonen ist die Organisation der Zivilstandskreise auf Verordnungsstufe geregelt (z. B. Appenzell Innerrhoden), in anderen sieht das Gesetz eine Delegation der Regelungskompetenz vor, etwa an das Parlament oder den Regierungsrat (z. B. Aargau, Obwalden, Solothurn, Schwyz oder Uri). Wiederum andere Kantone regeln – wie Appenzell Ausserrhoden – die Organisation direkt im Gesetz (z. B. Nidwalden oder Luzern). Es bestehen somit verschiedene rechtlich zulässige Modelle.

Rein rechtlich wäre auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden denkbar, Art. 18 EG zum ZGB so anzupassen, dass die Organisation der Zivilstandskreise an den Regierungsrat (oder allenfalls an den Kantonsrat) delegiert würde. Eine solche Änderung würde jedoch über den Gegenstand der vorliegenden Teilrevision hinausgehen



und eine Reihe weitergehender Fragen aufwerfen. Zu klären wäre insbesondere, wer künftig Träger der Zivilstandsämter wäre (Kanton oder Gemeinden), ob weiterhin mehrere Zivilstandsämter bestehen sollen oder ob eine Konzentration auf ein einziges Amt erfolgen könnte, sowie ob Formen der interkantonalen Zusammenarbeit in Betracht gezogen würden.

Die KIS teilt die Einschätzung des Regierungsrates, dass die vorliegende Teilrevision bewusst eng gefasst werden soll. Ziel ist es, kurzfristig eine gesetzliche Grundlage für die Delegation der fachlichen Aufsicht im Zivilstandswesen zu schaffen, da hierfür ein akuter Handlungsbedarf besteht. Eine Ausweitung der Vorlage auf weitergehende Organisationsfragen birgt das Risiko, die Dringlichkeit der Revision zu relativieren und den Gesetzgebungsprozess zu verzögern.

### **Politische Einschätzung und Ausblick**

Die Vorlage ist fachlich unbestritten und entspricht der Praxis in mehreren anderen Kantonen (z. B. NW, OW, SZ, UR). Sie trägt dem Bedürfnis kleiner Kantone nach effizienter Aufgabenerfüllung Rechnung.

Für die politische Diskussion relevant sind:

- die klare Abgrenzung der Zuständigkeiten (fachliche Aufsicht vs. politische Oberaufsicht);
- die Sicherstellung des Rechtsschutzes für betroffene Bürgerinnen und Bürger;
- die Transparenz der Kosten;
- die dauerhafte Qualitätssicherung der Zusammenarbeit mit St. Gallen.

## **C. Auswirkungen**

### **Finanzielle und organisatorische Aspekte**

Die Kommission stellt fest, dass der Regierungsrat von einer weitgehend kostenneutralen Umsetzung ausgeht. In der Vernehmlassung wurde von mehreren Gemeinden und Parteien bemängelt, dass die konkreten Kostenfolgen (wegfallende und neue Aufwendungen, etwa für externe Leistungen) noch nicht beziffert sind.

Ein Thema für die Diskussion ist daher die Transparenz der finanziellen Auswirkungen:

- Welche jährlichen Kosten entstehen für die vereinbarte Dienstleistung?
- Welche Einsparungen ergeben sich durch den Wegfall der Abteilungsleitung und interner Aufsichtstätigkeit?
- Welche Folgekosten könnten entstehen, wenn Fachwissen künftig extern eingekauft werden muss?

### **Auswirkungen auf Gemeinden und Bevölkerung**

Nach Einschätzung der Kommission ergeben sich keine nachteiligen Konsequenzen. Im Gegenteil dürfte die Betreuung durch eine grössere und spezialisierte Aufsichtsbehörde zu einer konstanteren fachlichen Unterstützung führen.

## **D. Antrag**



Die Kommission Inneres und Sicherheit beantragt Ihnen,

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

Im Namen der Kommission Inneres und Sicherheit

Glen Aggeler, Präsident

Damian Rüger, Leiter Parlamentsdienst