



Vollständige Bundeslösung Infostar

Überführung der heutigen faktischen Bundeslösung in eine vollständige Bundeslösung

Argumentarium zuhanden der ausserordentlichen Versammlung der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst KAZ vom 13. November 2009 in Stans NW

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage

- 1.1 Heute bereits faktische Bundeslösung
- 1.2 Investitions- und Betriebskosten
 - 1.2.1 Investitionskosten
 - 1.2.2 Betriebskosten
- 1.3 Veränderungen dank Infostar
 - 1.3.1 Qualitäts- und Strukturverbesserungen
 - 1.3.2 Kosteneinsparungen
- 1.4 Heutige Problematik:
Vermischung von Oberaufsicht und Vollzug

2. Infostar als vollständige Bundeslösung

- 2.1 Effizienz und Kosten
- 2.2 Komplexität
 - 2.2.1 Nationale Vernetzung
 - 2.2.2 Internationale Vernetzung
- 2.3 eGovernment
 - 2.3.1 eGovernment betrifft alle
 - 2.3.2 Vorteile

3. Organisation

- 3.1 Rechtsform der neuen Einheit
- 3.2 Exkurs: Verhältnis von 1st- zu 2nd-level Support
- 3.3 Ausgestaltung der neuen Einheit
 - 3.3.1 Aufbau der neuen Einheit
 - 3.3.2 Verhältnis zum ISC-EJPD

4. Mitwirkung der Kantone

- 4.1 Aufgabenteilung im Bundesstaat
- 4.2 Gremium für die Interessen der Anwender,
Gleichbehandlung der Kantone und
Neutralität des Bundes
- 4.3 Durchführung der Infostar-Projekte und
kantonale Tester

5. Rechtsetzungsprogramm

6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen

- 6.1 Im Allgemeinen
- 6.2 Exkurs: Infostar als Verbundaufgabe?
- 6.3 Vollständige Bundeslösung

7. **NFA-Relevanz**
8. **Exkurs: Kostenteiler zwischen Bund und Kantonen?**
9. **Kostenfreiheit für die Kantone**
10. **Neuordnung der Gebühren im Zivilstandsdienst**
 - 10.1 Anteil des Bundes an den Zivilstandsgebühren
 - 10.1.1 Alle Kosten dem Bund - nur Vorteile den Kantonen?
 - 10.1.2 Exkurs: Handelsregistergebühren
 - 10.2 Volumen der Gebühren im Zivilstandsdienst
11. **Eigentumsverhältnisse, Datenhoheit, Entschädigung**
12. **Schlussbemerkungen**

1. Ausgangslage

1.1 Heute bereits faktische Bundeslösung

Seit Einführung des nationalen Zivilstandswesens im Jahre 1876 ist die Aufgabenteilung im Zivilstandsdienst zwischen Bund und Kantonen unverändert geblieben: Während der Bund für die nationale und internationale Rechtsetzung und -fortbildung im Bereich des Rechts der natürlichen Person sowie für die Oberaufsicht über die Kantone zuständig ist, sind die Kantone für den Vollzug des Bundesrechts betreffend die Beurkundung des Personenstandes, d.h. im vorliegenden Zusammenhang mit der Führung der Zivilstandsregister (papierne Formen der Registerführung), besorgt (Delegation des Vollzuges vom Bund an die Kantone).

Mit der Einführung von Infostar im Jahre 2004 (Ablösung der papiernen Registerführung durch sukzessive Einführung einer zentralen elektronischen Datenbank) wurde die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beibehalten: Im Gesetz (Art. 45a ZGB) wurde der zu den Vollzugaufgaben gehörende Betrieb und die Weiterentwicklung von Infostar (Beurkundungsmedium) durch die Kantone an den Bund rückdelegiert, mit der Bestimmung, dass die Kantone dafür finanziell aufkommen. Diese gesetzliche Ordnung der Rückdelegation einer Vollzugaufgabe an den Bund war notwendig, um das Projekt Infostar im Einvernehmen unter sämtlichen Kantonen der Schweiz wie auch des Bundes zu realisieren.

Obwohl die Verantwortung für Infostar zwischen Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommen wird, wird heute, mit Ausnahme der finanziellen Aspekte, die Bundeslösung faktisch bereits gelebt: "Der Bund betreibt für die Kantone eine zentrale Datenbank" (Art. 45a Abs. 1 ZGB). Infostar wird fachlich im EAZW und technisch im Informatik Service Center ISC-EJPD betrieben und weiterentwickelt. Die Strukturen, das Fachpersonal und die technischen Einrichtungen beim Bund wurden seit den 1990-er Jahren (Projektphase) bereitgestellt und ständig ausgebaut. Seit 2004 ist Infostar operabel (Überführung von der Projekt- in die Betriebsphase) und funktioniert auf hohem Niveau, um das wir im In- (andere Applikationen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft) und Ausland (Zivilstandswesen anderer Staaten weltweit) beneidet werden.

Mit der Überführung von Infostar in die vollständige Verantwortung des Bundes wird diese heute bereits gelebte Realität durch Änderung der gesetzlichen Grundlage (Art. 45a ZGB) nachgezeichnet und die allseits als ungünstig taxierte gemischte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen entflochten, indem der Bund auch für die Finanzen die alleinige Verantwortung übernimmt.

Der Bund hat seit 2004 bewiesen, dass er in der Lage ist, den Betrieb und die Weiterentwicklung von Infostar im Konsens aller Beteiligten sicherzustellen. Die Qualität seiner Leistungen werden von allen Kantonen geschätzt. Der Bund hat die Benutzerfreundlichkeit all seiner Vorhaben von allem Anfang an (Evaluations-, Projekt- und Einführungsphasen) und bis heute (Ausbauphasen) unter Beweis gestellt. Der Tatbeweis, dass die Bundeslösung faktisch funktioniert, ist deshalb heute bereits erbracht; 19 der 26 Kantone haben im Rahmen der von der KAZ am 14. November 2008 eröffneten Vernehmlassung die reine Kantonslösung, d.h. die Überführung von Infostar in eine Betriebseinheit der Kantone, abgelehnt (wovon 15 Kantone die reine Bundeslösung und 4 die Beibehaltung des Status' Quo, d.h. der gemischten Verantwortung von Bund und Kantonen, befürworten).

1.2 Investitions- und Betriebskosten

1.2.1 Investitionskosten

Die bisherigen gerundeten Investitionskosten (Kantonsprojekte) betragen für das Grundprojekt (Infostar 1) 10 Mio, wovon der Bund nach Massgabe des Art. 6a Abs. 2 SchlTzZGB 5 Mio übernommen hat, für die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare 1,5 Mio, für die Ausbauten Infostar 2 und 3 je 1 Mio, für Infostar 4 0,25 Mio und für Infostar 6 1 Mio (wovon Infostar 3, 4 und 6 noch nicht operabel sind und Infostar 5 sistiert ist), was insgesamt 14,75 Mio ausmacht. In diese Kosten nicht eingerechnet sind einerseits die Kosten der Bundesprojekte (Registerharmonisierung, Neue Sozialversicherungsnummer) sowie die Kosten für die fachliche Begleitung und Beaufsichtigung aller Projekte durch den Bund. Im heutigen Zeitpunkt kann davon ausgegangen werden, dass in Infostar von Seiten der Kantone und des Bundes bisher jedenfalls 20 Mio investiert worden sind.

Infostar wird nie "fertig" gebaut sein; die zivilstandsinternen Bedürfnisse steigen ständig: Der Ausbau weiterer Funktionalitäten über Infostar 1 - 4 und 6 hinaus stehen an, z.B. der Aufbau eines Data Warehouses (Infostar 5) oder die Möglichkeit der elektronischen Aufbewahrung der Registerbelege (Entlastung der Papierarchive; Einführung der elektronischen öffentlichen Urkunde). Aber auch die zivilstandsexternen Anforderungen an Infostar werden in Zukunft zunehmen: Absehbar ist, dass sowohl die nationale (Infostar als Katalysator innerhalb Registerharmonisierung) als auch die internationale Entwicklung (sicherer elektronischer Austausch öffentlicher Urkunden zwischen Staaten) in Zukunft grosse Anforderungen an Infostar stellen werden. Diesen Anforderungen gilt es zu entsprechen mit der Bereitstellung der dafür notwendigen Mittel, deren Höhe im heutigen Zeitpunkt schlecht abschätzbar ist.

Die Unterscheidung von Kantonsprojekten (zivilstandsinterne Projekte, welche von den Kantonen finanziert werden) einerseits und von Bundesprojekten (registerübergreifende Projekte, welche, weil nicht zivilstandsintern, vom Bund finanziert werden) andererseits macht in einer Zukunft, in welcher die verschiedenen Register mehr und mehr zusammenrücken, keinen Sinn mehr, ja sie kompliziert die Projekte durch Diskussionen um deren Abgrenzung von einander unnötig. Mit der Übernahme von Infostar in die volle Finanzverantwortung des Bundes wird die Führung all dieser Projekte wesentlich vereinfacht.

Die Finanzierungsmechanismen dafür stehen auf Seiten des Bundes bereit und präsentieren sich im Vergleich zu den Strukturen der Kantone als wesentlich einfacher. Der Bund ist bereit, das volle Finanzierungsrisiko der zukünftigen Entwicklungen auf sich zu nehmen. Wir schätzen, dass für all diese Entwicklungen in den kommenden Jahren etliche Mio Franken bereitzustellen sein werden. Der Bund ist bereit, diese Kosten zu übernehmen und die Kantone damit wesentlich zu entlasten.

1.2.2 Betriebskosten

Für den laufenden Betrieb kommen die Kantone mit 0,7 Mio p.a. für die Kosten beim Informatik Service Center ISC-EJPD sowie mit 0,5 Mio p.a. beim Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen EAZW auf, insgesamt somit 1,2 Mio p.a. Darin nicht eingerechnet sind die Kosten für weitere Aufwendungen beim Bund im Zusammenhang mit dem Betrieb. Wir schätzen die Kosten des heute laufenden Betriebes auf knapp 2 Mio p.a.

Die Betriebskosten von Infostar werden in Zukunft zunehmen. Für die zivilstandsinternen Bedürfnisse wird der Supportaufwand komplexer und zeitintensiver, z.B. für Berichtigungen

und Löschungen mit zunehmender Aufnahme von Personen (Rückerfassung aus dem Familienregister und Neuaufnahme von Ausländern) und mit laufender Fortschreibung in Infostar (Zivilstandsereignisse) zunehmend aufwendiger (insbes. bei kantonsübergreifenden Operationen). Aber auch für die zivilstandsexternen Bedürfnisse werden die Aufwände klar steigen (Beispiel: Seit 1. Januar 2009 existiert im EAZW ein von der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV finanziertes Team für Arbeiten im Zusammenhang mit der Einführung der Neuen Sozialversicherungsnummer).

Mit den gleichen Überlegungen wie bei den Investitionskosten gelangen wir heute zum Schluss, dass die Unterscheidung in Kantonsprojekte und damit zusammenhängendem Betrieb einerseits (2nd-level Support des Infostar-Teams im EAZW) und Bundesprojekte und deren Betrieb andererseits (AHV-Team innerhalb des EAZW) immer weniger Sinn macht. Auch bei den Betriebskosten ist daher eine Lösung herbeizuführen, in welcher der Bund diese allein trägt.

Dazu ist der Bund bereit und wird die dafür notwendigen Mittel bereitstellen. Wir rechnen damit, dass für den laufenden Betrieb durch die Zunahme zivilstandsinterner Bedürfnisse wie auch registerübergreifender Aufgaben in Zukunft mehrere Mio p.a. bereitzustellen sein werden. Auch dazu ist der Bund bereit, unter Entlastung der Kantone.

1.3 Veränderungen dank Infostar

1.3.1 Qualitäts- und Strukturverbesserungen

Infostar ist, dank des allseitigen Engagements aller Akteure, ein Grosse Erfolg von nationalem Format: Seit 2004, gemessen an der Einführung des nationalen Zivilstandswesens im Jahre 1876 innert kürzester Zeit, ist es dem schweizerischen Zivilstandsdienst gelungen, ein einheitliches, elektronisches Register nicht nur als Arbeitsinstrument, sondern als direktes Beurkundungsmedium zu etablieren - ein Instrument, das sich auf allen Zivilstandsämtern der Schweiz genau gleich präsentiert. Durch das einheitliche technische Instrument wird dabei auch die einheitliche Beurkundungspraxis in der Schweiz gefördert. Das steigert die Qualität aller vom schweizerischen Zivilstandsdienst erbrachten Leistungen.

Dank Infostar ist es möglich, auf den Zivilstandsämtern und kantonalen Aufsichtsbehörden Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen zu realisieren. Die Beurkundung der einzelnen Zivilstandsereignisse gestaltet sich dank Infostar heute wesentlich einfacher als unter dem Regime der papiernen Registerführung (keine Mehrfachbeurkundungen in den Einzel- und Familienregistern, insbes. bei mehreren Heimatorten der betroffenen Personen; keine Mitteilungen zwischen den verschiedenen involvierten Zivilstandsämtern und Kantonen, sondern bloss einmalige Beurkundung des Zivilstandsereignisses am Ort, wo es stattfindet). Die Anzahl Zivilstandsämter und der Arbeitsanfall konnten erheblich gesenkt werden. Die ursprünglich rund 2'000 Zivilstandsämter in der Schweiz wurden fusioniert, so dass wir heute noch rund 220 und in absehbarer Zeit noch rund 150 Ämter haben werden.

1.3.2 Kosteneinsparungen

Wie hoch die Kosteneinsparungen, die dank Infostar und weiteren organisatorischen Neuerungen möglich wurden, konkret sind, lässt sich, auch wegen der unterschiedlichen Strukturen in den Kantonen, nicht abschätzen. Wir sind jedoch überzeugt, dass dank Infostar bereits mehrere Mio Franken eingespart werden konnten. Durch die weiteren Entwicklungen in der

Zukunft (Registerharmonisierung, z.B. elektronische Mitteilungen an die Einwohnerkontrolle) und durch den jährlich wiederkehrenden Charakter der Einsparungen wird das Sparpotential zweifellos noch massiv zunehmen.

1.4 Heutige Problematik: Vermischung von Oberaufsicht und Vollzug

Die gemischten Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen waren für die Konzept-, Planungs- und Aufbauphasen von Infostar ab den 1990-er Jahren und für die erste Betriebsphase ab 2004 richtig und auch notwendig. Nur so war es möglich, das Jahrhundertprojekt im Konsens aller Beteiligten erfolgreich zustandezubringen. Heute, nach Abschluss der ersten Aufbau- und Ausbauphasen innerhalb von Infostar stehen wir vor weiteren, registerübergreifenden nationalen (Registerharmonisierung) und internationalen Entwicklungen. Die heutige Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erschwert ein effizientes Funktionieren des Systems in der Zukunft.

Die Schwierigkeiten werden insofern akzentuiert, als der Bund aufgrund der gesetzlichen Ordnung (er betreibt Infostar "für die Kantone") einerseits Auftragnehmer, den Kantonen also "untergeordnet" ist (weil aufgrund der Rückdelegation als "Auftragnehmer" weisungsgebunden) und andererseits die Oberaufsicht über das schweizerische Zivilstandswesen ausübt, also den Kantonen übergeordnet ist. Die Vermischung von Oberaufsichts- und Vollzugsaufgaben in einer einzigen Behörde (EAZW) ist ungünstig, für alle Beteiligten schwierig und sollte daher aufgelöst werden. Der Betrieb und die Weiterentwicklung von Infostar ist in eine eigene Einheit ausserhalb des EAZW zu überführen, welche, wie alle Kantone und Zivilstandsämter in der Schweiz, der Oberaufsicht des EAZW untersteht.

2. Infostar als vollständige Bundeslösung

2.1 Effizienz und Kosten

Die Bundeslösung wird heute, unter Ausklammerung der finanziellen Aspekte, bereits faktisch gelebt: Aufgrund der seit den 1990-er Jahren aufgebauten und seit Jahren eingespielten Strukturen können in der Bundeslösung die Kosten bei effizienten Abläufen und hoher Qualität moderat gehalten werden.

Die Applikationsverantwortung für Infostar soll organisatorisch aus dem EAZW herausgelöst werden; durch die Beibehaltung von Infostar beim Bund und dadurch dank der Nähe zum EAZW erweist sich die Bundeslösung als unkompliziert, effizient und damit kostengünstig. Demgegenüber wäre die Kantonslösung erheblich schwerfälliger und damit ineffizienter und kostenintensiver. Dies insbesondere, weil die Formalisierung der Schnittstellen zum EAZW (Entscheidabläufe) wesentlich schwieriger zu handhaben wären als in der Bundeslösung.

Die Kosteneffizienz in den Kantonen hat der Bund von allem Anfang an (Vorstudien, Projekt- und Einführungsphasen) sehr hoch bewertet (nur noch einmalige Beurkundung von Zivilstandsereignissen und keine doppelten oder gar mehrfachen Beurkundungen am Ereignis- und an den Heimatorten, Wegfall von Mitteilungen zwischen den Zivilstandsämtern). Infostar ist so ausgestaltet, dass damit im Zivilstandsdienst der Kantone sehr grosse Kosteneinsparungen möglich wurden. Das wird in den zukünftigen Projekten nicht anders sein.

2.2 Komplexität

Das Zivilstandswesen wird sich weiter wandeln. Durch zunehmende Komplexität und Interdependenz der Materien (Infostar wird immer weniger zum Selbstzweck, d.h. blossen Arbeitsmittel der Zivilstandsbehörden, sondern steht mehr und mehr im Kontext anderer Bedürfnisse des Staates, der Gesellschaft und auch Privater) werden in Zukunft neue Anforderungen an Infostar gestellt werden. Das generiert weitere Entwicklungs- und Betriebskosten, die zu übernehmen der Bund bereit ist.

2.2.1 Nationale Vernetzung

Spätestens seit Inkrafttreten der Gesetzgebung zur Registerharmonisierung ist offenkundig, dass die Bedeutung des Zivilstandswesens im Allgemeinen und von Infostar im Besonderen im Zusammenspiel der Verwaltungszweige bezüglich der Daten natürlicher Personen in Zukunft steigen wird. Heute steht bereits fest, dass für die Führung der Daten der natürlichen Personen in verschiedenen Registern (Migration, Sozialversicherungen, Krankenkassen, Einwohner- und Stimmregister, Ausweiswesen) Infostar aufgrund der Gesetzgebung führend ist, weil die Daten in Infostar, anders als diejenigen der anderen Register, die gesetzliche Vermutung der Richtigkeit geniessen (Art. 9 ZGB). Die Registerharmonisierung steht am Anfang einer langen und gross angelegten, heute noch nicht abschliessend überblickbaren Entwicklung. Aufgrund dieser Entwicklung wird die Bedeutung von Infostar weiter wachsen. Im Rahmen der eGovernment-Strategie wird Infostar bei alledem eine zentrale Bedeutung zukommen.

Die Entwicklung zusätzlicher Funktionalitäten von Infostar ist nur mit grossem personellen und finanziellen Einsatz möglich. Übernimmt der Bund nebst dem Betrieb auch die Weiterentwicklung von Infostar vollständig, so wird er auch für die Bereitstellung der dafür notwendigen Mittel gänzlich die Verantwortung tragen, was die Kantone kostenmässig sehr stark entlasten wird.

2.2.2 Internationale Vernetzung

Zur nationalen kommt die internationale, d.h. grenzüberschreitende, Vernetzung hinzu.

Erste grenzüberschreitende Mechanismen sind heute im Schosse der Commission Internationale de l'Etat Civil CIEC angedacht (Austausch von Zivilstandsdokumenten in elektronischer Form zwischen den Partnerländern); auch die Europäische Union EU wird, gestützt auf ihre Zuständigkeiten im Recht des Personenverkehrs (Migration inner- und ausserhalb der EU; Personenfreizügigkeit), in Zukunft mehr und mehr auf dem Gebiet des "klassischen" Zivilstandswesens tätig werden. Im Rahmen dieser Entwicklungen geht es darum, die Nähe des Betriebes und der Weiterentwicklung von Infostar zum Fachwissen des EAZW, das für die internationale Anbindung unseres nationalen Zivilstandswesens zuständig ist, zu garantieren. Über die nationale Bedeutung des Zivilstandsregisters hinaus ist daher sicherzustellen, dass die schweizerischen Interessen auch im internationalen Kontext am richtigen Ort und mit dem nötigen Gewicht angesiedelt und dadurch im Interesse des schweizerischen Zivilstandsdienstes, d.h. insbesondere der Kantone, wahrgenommen werden. Dies ist mit der Bundeslösung gewährleistet, da aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen der Bund allein für Aussenbeziehungen zuständig ist, wobei es zu bedenken gilt, dass internationalrechtliche Interdependenzen (Migration, Menschenrechte, diplomatische und kon-

sularische Interessen der Schweiz im Ausland) in Zukunft aufgrund der europäischen und weltweiten sozialen Trends weiter zunehmen werden.

Auch in diesem Bereich wird der Bund die dafür notwendigen personellen und finanziellen Mittel bereitstellen, was die Kantone zusätzlich stark entlasten wird.

2.3 eGovernment

2.3.1 eGovernment betrifft alle

Die in den letzten Jahren in der Informatik-Strategie unseres Landes entwickelten Grundsätze gehen dahin, die Verwaltungsabläufe auf ihre Praxistauglichkeit in einer mehr und mehr digitalisierten Welt zu durchleuchten. eGovernment betrifft alle Ebenen unseres Staatswesens (Bund, Kantone, Gemeinden).

Die Durchleuchtung beschränkt sich nicht bloss auf verwaltungsinterne Abläufe, sondern umfasst insbesondere auch Abläufe mit Bürgerkontakt. So wurde beispielsweise die Mechanik für die Bestellung von Auszügen aus dem Schweizerischen Strafregister modernisiert, insbesondere für den Bürger entschlackt und wesentlich vereinfacht: Heute wird ein Strafregisterauszug vom Privaten entweder im Internet bestellt (und bezahlt) oder aber am Postschalter. Der Bund hat im Bereich von eGovernment in den letzten Jahren fundiertes Know-how aufgebaut, das in der Bundeslösung samt seiner Finanzierung dem Zivilstandswesen ("eZivilstand") tel quel zur Verfügung steht, nicht jedoch bei der Kantonslösung.

2.3.2 Vorteile

Die Vorteile von eGovernment sind bedeutend. Werden verwaltungsinterne Abläufe digitalisiert, so reduziert dies Arbeitszeit und damit Personalkosten, es werden Auslagen eingespart und die Datenqualität wird erhöht. Beispiel: Ändert sich der Zivilstand einer Person, so erfolgt heute eine papierne Mitteilung, auf Seiten des Zivilstandsamtes wird ein Schriftstück erstellt, das per Papierpost vom Zivilstandsamt an die Einwohnerkontrolle adressiert, in einen Briefumschlag eingepackt, frankiert und abgeschickt wird. Das kostet auf Seiten des Zivilstandsamtes Arbeitszeit und Auslagen (Papier, Druckerunterhalt, Couvert, Porti). Aber nicht nur auf Seiten des Zivilstandsamtes wird Aufwand generiert, sondern auch anderswo, denn bei der Einwohnerkontrolle muss diese papierne Mitteilung entgegengenommen, ausgepackt und abgetippt werden (mit der Gefahr von Tippfehlern), was zusätzlich Arbeitszeit kostet. Dasselbe multipliziert sich bei allen Verwaltungsstellen, die der Einwohnerkontrolle nachgelagert dieselbe Mutation nachvollziehen.

Durch eGovernment werden diese Abläufe automatisiert: Aus Infostar werden die Mitteilungen elektronisch und automatisch an die Einwohnerkontrolle erstellt und versandt - das Zivilstandsamt hat keine Arbeit (und auch keine Auslagen) mehr damit. Doch nicht nur das Zivilstandsamt profitiert davon, sondern sämtliche Verwaltungszweige, die Daten aus dem Zivilstandsregister beziehen (direkt aus Infostar oder indirekt aus Registern, die ihrerseits ihre Daten aus Infostar beziehen). Insofern handelt es sich bei Infostar nicht bloss um ein zivilstandsinternes Instrument der Kostensenkung bei gleichzeitiger Qualitätserhöhung, sondern um einen Katalysator, der die Arbeit vieler anderer Verwaltungseinheiten (z.B. Einwohnerkontrolle, Stimmregister, dereinst auch Steuerverwaltung, Grundbuch und Handelsregister) effizienter und qualitativ besser gestalten wird. Das enorme Potential von eGovernment besteht daher, nebst dem Bürgernutzen, in sehr grosser Effizienzsteigerung unter gleichzei-

tiger Kostenersparnis bei Verwaltungsstellen auch ausserhalb des klassischen Zivilstandsdienstes.

3. Organisation

3.1 Rechtsform der neuen Einheit

In der Vernehmlassungsvorlage vom 14. November 2008 wurde die Form der Aktiengesellschaft ins Zentrum der Aufmerksamkeit gestellt (sowohl bei der Kantons- wie auch bei der Bundeslösung). Von den 15 die Bundeslösung befürwortenden Kantonen lehnen deren 12 die Aktiengesellschaft ab.

Der Bund will eine effiziente und damit kostengünstige Einheit realisieren. Einerseits gilt es, seine Oberaufsicht über das Zivilstandswesen zu gewährleisten, andererseits muss diese sauber von den Vollzugsaufgaben des neuen Verantwortungsträgers für Infostar getrennt wahrgenommen werden. Der Bund trägt den Bedenken, die in der Vernehmlassung von den 12 die Aktiengesellschaft ablehnden Kantone vorgetragen worden sind, Rechnung und sieht nunmehr vor, eine rechtlich nicht verselbständigte Verwaltungseinheit innerhalb der Bundesverwaltung zu installieren (z.B. Flag-Amt, d.h. Amt mit Organisations- und Finanzautonomie innerhalb vorgegebener Leistungsgrössen).

3.2 Exkurs: Verhältnis von 1st- zu 2nd-level Support

Die heutige Aufteilung der Aufgaben in Infostar zwischen Bund und Kantonen bedingt, dass jeder Kanton zur Beratung und Unterstützung der ihm unterstellten Zivilstandsämter über einen technisch-fachlichen Support für Beurkundungsfragen im nunmehr elektronisch geführten Zivilstandsregister verfügt. Dieser Support (1st-level Support) ist mit einer Ausnahme (OW) bei der kantonalen Aufsichtsbehörde im Zivilstandsdienst angesiedelt und wird unterstützt vom 2nd-level Support, den der Infostar-Dienst des EAZW zugunsten der Kantone leistet.

In der Vernehmlassungsvorlage vom 14. November 2008 wurde im Sinne einer Variante angedacht, die heute bestehenden kantonalen 1st-level Supports mit dem 2nd-level Support des EAZW zu verschmelzen. Dieser Vorschlag wurde aufgenommen und unterstützt in der Stellungnahme des Groupe des Cantons latins de l'Etat Civil GLEC vom 6. Januar 2009. Ob der Vorschlag in Zukunft weiterzuverfolgen sein wird, braucht heute nicht entschieden zu werden.

3.3 Ausgestaltung der neuen Einheit

3.3.1 Aufbau der neuen Einheit

Wie in der Vernehmlassungsvorlage vom 14. November 2008 festgehalten, reichen für die neue Einheit die heutigen 3 Vollzeitstellen, die für den 2nd-level Support von den Kantonen finanziert werden, nicht aus, um alle Aufgaben des Bundes, insbesondere diejenigen, die sich ausserhalb des heutigen Supportes stellen, wahrzunehmen. Die neue Einheit soll personell vom EAZW abgetrennt und mit einer eigenen Leitung ausgestattet werden. Der Einheit wird diesbezüglich Organisationsautonomie zukommen, in fachlicher Hinsicht wird sie wie alle Zivilstandsbehörden der Schweiz der Oberaufsicht des EAZW unterstehen. Die Ap-

plikationsverantwortung, d.h. die Verantwortung für Betrieb und Weiterentwicklung von Infostar, wird vom EAZW an die neue Einheit übergehen. Schnittstellen mit dem EAZW werden zu definieren sein. Sie ergeben sich bei der Bundeslösung aufgrund der personellen Realitäten im EAZW und aus der Nähe der neuen Einheit zum EAZW jedoch ohne allzuviel Aufwand. Einmal mehr zeigt sich hier, dass die Bundeslösung bereits heute faktisch gelebt wird und mit minimalem Reibungsverlust in die neue Situation überführt werden kann.

Für den Aufbau der neuen Einheit wird der Bund ein separates Projekt mit den nötigen finanziellen und personellen Ressourcen ins Leben rufen.

3.3.2 Verhältnis zum ISC-EJPD

Wie bereits in der Vernehmlassungsvorlage vom 14. November 2008 festgehalten, wird das Verhältnis zum ISC-EJPD durch das vorliegende Projekt nicht betroffen. Das hohe Niveau der Leistungen des ISC-EJPD (Datensicherheit, neuester Stand der Technik sowohl für Betrieb wie auch für Ausbauten von Infostar) wird bei der Realisierung der Variante Bund erhalten bleiben.

4. Mitwirkung der Kantone

4.1 Aufgabenteilung im Bundesstaat

Die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wird, im Vergleich zur heutigen Situation, bloss marginal verändert: Der Bund (EAZW) bleibt für die Rechtsetzung und Oberaufsicht über das schweizerische Zivilstandswesen zuständig, die Kantone für den Vollzug. Einzig der zu den Vollzugaufgaben gehörende Betrieb und die Weiterentwicklung von Infostar gehen nicht mehr nur betrieblich, sondern auch finanziell ganz an den Bund, wobei die organisatorische Trennung von der Oberaufsicht (EAZW) realisiert wird.

4.2 Gremium für die Interessen der Anwender, Gleichbehandlung der Kantone und Neutralität des Bundes

Der Bund hat grosses Interesse an einem benutzernahen Beurkundungssystem. Infostar wird immer benutzerfreundlich und nahe an der Praxis der rechtsanwendenden Zivilstandsbehörden sein. Das EAZW hat die Praxistauglichkeit all seiner Vorhaben seit 1876 unter Beweis gestellt; daran wird sich nichts ändern.

Dies ist nicht zuletzt der dem EAZW seit Jahrzehnten zur Seite gestellten konsultativen Fachkommission für Zivilstandsfragen FKZ zu verdanken, in welcher herausragende Persönlichkeiten als Vertreter kantonaler Aufsichtsbehörden wie auch der Zivilstandsämter, d.h. von Endanwendern von Infostar, Einsitz nehmen. Der Bund wird auch in Zukunft sicherstellen, dass dieses Fachwissen und die Interessen der Anwender in all seine Infostar-Vorhaben im Rahmen eines dafür geeigneten Gremiums einfließen wird. Die Gleichbehandlung der Kantone wird durch repräsentative Einsitznahme aller beteiligten Stellen, interessierten Kreise, Landesteile und Sprachen sichergestellt.

Der Bund hat beim Aufbau und dem seitherigen Weiterausbau von Infostar bereits bewiesen, dass nur Lösungen umgesetzt werden, von welchen alle Kantone gleichermassen profitieren.

Der Bund garantiert auch weiterhin, dass die Interessen der verschiedenen Sprachen sowie der unterschiedlich finanz- und bevölkerungsstarken Regionen unseres Landes gebührende Berücksichtigung finden, was letztlich auch die Kohärenz zwischen den Kantonen unterstützen wird.

4.3 Durchführung der Infostar-Projekte und kantonale Tester

Die Rolle des ISC-EJPD ist nicht in Frage gestellt. Der technische Betrieb und die technische, d.h. informatikseitige, Weiterentwicklung von Infostar bleiben beim ISC-EJPD.

Was die fachliche Seite anbelangt, so werden die Projekte fachlich von der neuen Einheit entwickelt, unter der Oberaufsicht des EAZW und im Rahmen der vom EAZW der neuen Einheit (Flag-Amt) vorgegebenen Leistungsgrössen. Die neue Einheit wird die Projekte vom ISC-EJPD fachlich abnehmen; das EAZW seinerseits wird, gegenüber der neuen Einheit, die Projekte aus Sicht der Oberaufsicht abnehmen.

Die bisher dem Bund von den Kantonen und Gemeinden gegen Entschädigung zur Verfügung gestellten Testerinnen und Tester werden weiterbeschäftigt. Dies liegt im Interesse aller Beteiligten nach grosser Anwendertauglichkeit der Infostar-Projekte.

5. Rechtsetzungsprogramm

Wird die ausserordentliche Versammlung der KAZ am 13. November 2009 die Unterstützung der Bundeslösung beschliessen, so wird der Bund ein Rechtsetzungsprojekt zur Änderung des Art. 45a ZGB an die Hand nehmen. Daran werden sich Änderungsarbeiten an ZStV und ZStGV anschliessen. Aufgrund der Verschiebung des Beschlusses der KAZ vom 23. April auf den 13. November 2009 steht jedoch heute das Inkrafttreten am 1. Januar 2011 in Frage. Ziel ist, dass mit dem Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Grundlagen und deren Ausführungsbestimmungen der Abschluss weiterer vertraglicher Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen (Service Level Agreement SLA) nicht mehr nötig sein wird.

6. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen

6.1 Im Allgemeinen

Der Vollzug der Beurkundung des Personenstandes obliegt den Kantonen. Der Bund übt die Oberaufsicht über diese aus (Art. 45 Abs. 3 ZGB). Aus praktischen Gründen wird mit Infostar eine einzige Datenbank für alle Kantone geführt. Gegenwärtig wird Infostar durch den Bund "für die Kantone", also quasi im Auftrag der Kantone, betrieben und durch diese finanziert (Art. 45a Abs. 1 ZGB). Diese Lösung ist dem Grundsatz nach atypisch, weil der Bund eine Dienstleistung im Vollzugsbereich erbringt, für welchen die Kantone zuständig sind und welcher der Oberaufsicht des Bundes untersteht. Diese Konstruktion wirft bei der praktischen Umsetzung Probleme auf.

6.2 Exkurs: Infostar als Verbundaufgabe?

Eine Alternative zur vollständigen Übernahme als Bundesaufgabe sieht die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA im Rahmen der sogenannten Programmvereinbarungen vor. Wo es sinnvoll ist, dass der Bund sich am Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone beteiligt (v.a. in finanzieller Hinsicht), spricht die NFA von einer Verbundaufgabe (NFA-Botschaft vom 14. November 2001, BBI 2002 2337 f., insbes. 2341, Ziff. 3.1). Da die Beteiligung des Bundes am Vollzug und an der Finanzierung das Risiko von Verflechtungen mit unklaren Verantwortlichkeiten birgt, sieht die NFA ein besonderes Instrument für die Zusammenarbeit vor: die Programmvereinbarung (Art. 46 Abs. 2 BV; NFA-Botschaft, BBI 2002, 2345 ff.; vgl. auch Art. 20a SuG). Programmvereinbarungen sind dort am Platz, wo es darum geht, die Vollzugsleistungen der einzelnen Kantone jeweils für mehrere Jahre genauer zu definieren und durch den Bund mitzufinanzieren (vgl. z.B. Art. 13 Abs. 1, 18d Abs. 1 und 23c Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, NHG, SR 451).

Dieses Instrument ist indessen im vorliegenden Zusammenhang für Infostar nicht sinnvoll, da es im Bereich der elektronischen Registerführung darum geht, dass alle Kantone gemeinsam ein und dieselbe Datenbank verwenden, die zentral betrieben und weiterentwickelt werden kann und soll. Die Ausgestaltung von Infostar als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen scheidet daher aus.

6.3 Vollständige Bundeslösung

Im vorliegenden Falle von Infostar fragt es sich, ob der Bund einen Teil des Vollzugs der Beurkundung des Personenstands, nämlich den Betrieb und die Weiterentwicklung von Infostar, zurücknehmen und sich selbst sachlich dafür zuständig erklären soll, wie in diesem Fall die Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kantonen geregelt werden soll und welche verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten sind.

Der Vollzug von Bundesrecht ist zwar grundsätzlich Sache der Kantone (Art. 46 Abs. 1 BV). Ebenso obliegt dessen Finanzierung traditionellerweise grundsätzlich den Kantonen (vgl. Art. 9 Abs. 2 Bst. b SuG; SR 616.1). Wenn sachliche Gründe dies rechtfertigen, so ist es indessen zulässig, den Bund selbst mit dem Vollzug bzw. mit einem Teil des Vollzugs zu betrauen. Die Lehre geht davon aus, dass Art. 46 Abs. 1 BV als Vermutung zugunsten einer kantonalen Vollzugskompetenz zu verstehen sei (Regula Kägi-Diener, St. Galler BV-Kommentar, 2. Auflage 2008, Art. 46 Rz. 19) und folgert daraus, dass der Bund sich den Vollzug nur durch Gesetz, nicht aber durch Verordnung, zuweisen lassen kann (Giovanni Biaggini, Kommentar BV, Zürich 2007, Art. 46 Rz. 4; J.-F. Aubert/Pascal Mahon, Petit Commentaire, Zürich 2003, Art. 46 Rz. 4). In der Regel braucht es deshalb dafür eine formell-gesetzliche Grundlage. Im vorliegenden Zusammenhang müsste Art. 45a ZGB in diesem Sinne angepasst werden.

Dass im konkreten Falle von Infostar für eine solche Änderung ausreichende sachliche Gründe für die Übertragung der Vollzugsverantwortung auf den Bund bestehen, wurde im vorliegenden Argumentarium hinreichend nachgewiesen.

Dies heisst aber nicht, dass der Bund aufgrund der verfassungsmässigen Ordnung zwingend die ganzen Kosten für Infostar selbst tragen muss. Je nach den Interessen, die die Kantone für den ihnen verbleibenden Teil des Vollzugs der Beurkundung des Personenstandes am Betrieb und an der Weiterentwicklung von Infostar haben (und insbesondere für die Vorteile,

die ihnen aus der Registerharmonisierung erwachsen), kann es sich rechtfertigen, dass sie dem Bund einen Teil der Kosten abgelten.

7. NFA-Relevanz

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA wurde am 1. Januar 2008 eingeführt. Aufgrund des verfassungsmässigen Grundsatzes der Subsidiarität (Art. 5a BV) ist der zentrale Betrieb und die Weiterentwicklung von Infostar beim Bund nur möglich, wenn das Betreiben und Weiterentwickeln auf Seiten der Kantone nicht sinnvoll ist. Nach Massgabe des Art. 43a Abs. 1 BV übernimmt der Bund diejenigen Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung trägt das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten. Wie im vorliegenden Argumentarium dargetan, fällt dank Infostar bei den Kantonen über das Zivilstandswesen hinaus (Einwohnerkontrolle, Stimm- und Steuerregister usf.) ein beträchtlicher Nutzen an, weshalb sie bezüglich der Kosten von Betrieb und Weiterentwicklung von Infostar teilweise partizipieren sollten.

Indessen ist die NFA, seit sie am 1. Januar 2008 eingeführt worden ist, für die erste Periode ihrer Gültigkeit (2008 - 2011) verbindlich festgelegt. Die sog. Neudotierung der Ausgleichsgefässe zwischen Bund und Kantonen wird während laufender Periode nicht in Frage gestellt, eben so wenig die sog. Globalbilanz zwischen Bund und Kantonen. Für Infostar heisst dies, dass jedenfalls bis und mit 2011 für die Verschiebung der Hoheit für Betrieb und Ausbau und insbesondere Finanzierung von Infostar von den Kantonen hin zum Bund keine NFA-Relevanz gegeben ist. Im Rahmen des politischen Meinungsbildungsprozesses für die nächste Periode (ab 2011) wird zu überprüfen sein, ob die Verschiebung der Vollzugsaufgabe (Betrieb und Weiterentwicklung von Infostar) Auswirkungen auf die Neudotierung der Ausgleichsgefässe und damit auf die Globalbilanz haben wird. Diese politische Neubeurteilung im Rahmen der Wirkungsüberprüfung der heutigen NFA kann im heutigen Zeitpunkt nicht vorweggenommen werden.

8. Exkurs: Kostenteiler zwischen Bund und Kantonen?

Mit dem neuen Art. 54a Tierseuchengesetz (TSG; SR 916.40), in Kraft getreten am 1. Januar 2008, wurde für das zentrale Informationssystem im Bereich der Tierseuchen KODAVET eine Lösung gewählt, die rechtsvergleichend von Interesse ist. Nach Art. 54a Abs. 1 TSG betreibt der Bund "zur Unterstützung der gesetzlichen Vollzugsaufgaben von Bund und Kantonen" eine zentrale Datenbank. Nach Abs. 6 derselben Bestimmung gehen die Kosten für den Betrieb des Systems zu einem Drittel zulasten des Bundes und zu zwei Dritteln zulasten der Kantone (BBI 2006, 6513).

Der Bund stellt heute bereits fest, dass dieser Kostenteiler, obwohl der Mechanismus erst am 1. Januar 2008 eingeführt worden ist, sich in der Praxis nicht bewährt. Im sog. Gemeinsamen Ausschuss Bund-Kantone wird, nebst anderem, debattiert, was Betriebskosten und was Aufbau- und Weiterentwicklungskosten seien. Der Kostenteiler allein löst, mit anderen Worten, die Grundsatzdiskussionen zwischen Bund und Kantonen darüber, welche Kosten in welcher Rubrik anfallen und ob deren Höhe gerechtfertigt sei, in keiner Art und Weise. Als Lehre aus den Erfahrungen zur KODAVET ziehen wir daher für Infostar den Schluss, dass aus Gründen der Praktikabilität auf einen Kostenteiler zwischen Bund und Kantonen zu ver-

zichten ist. Vielmehr ist eine Lösung anzustreben, in welcher der Bund alle Kosten für Infostar übernimmt.

9. Kostenfreiheit für die Kantone

Der Bund übernimmt in der Bundeslösung aus rechtlichen (verfassungsmässige Ordnung, NFA) wie auch aus praktischen Überlegungen (Erfahrungen mit der KODAVET) alle Kosten, die im Zusammenhang mit Infostar anfallen (Betrieb, Weiterentwicklung inkl. Ausbau und Vernetzung mit anderen Registern). Dadurch wird Infostar zum Bundesregister analog dem Strafregister, den Registern im Ausländer- und Migrationsbereich, dem Ausweiswesen usf.

Damit stellt sich die Frage, ob die Kantone erstens für die Verwendung von Infostar zum Zwecke der Führung des Zivilstandswesens und/oder, zweitens, für Zwecke ausserhalb des Zivilstandsdienstes zum Bezahlen von Benutzungsgebühren für Infostar verpflichtet werden sollen.

Die erste Frage lässt sich verneinen. Übernimmt der Bund die Kosten für Infostar in Aufhebung der Rückdelegation einer Vollzugsaufgabe und erklärt er sich bereit, dafür die Kosten zu tragen, so wird er die Bedienung der kantonalen Zivilstandsbehörden mit Infostar nicht mit der Erhebung von Gebühren belasten können.

Auch die zweite Frage ist zu verneinen. Wie dargetan, beschlagen die Überlegungen zur Registerharmonisierung und zu eGovernment alle Ebenen des Bundesstaates (Bund - Kanton - Gemeinde). Nebst dem Bürger sollen alle Gemeinwesen von den Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen der elektronischen Arbeitsmittel und insbes. des aufeinander abgestimmten, konzertierten Zusammenspiels dieser Hilfsmittel profitieren. Wenn also auch das Einwohnerkontroll-, das Stimm- und das Steuerregisterwesen in den Kantonen letztlich von Infostar profitieren, so widerspräche es der Politik der Harmonisierung der Register und von eGovernment, bei den Kantonen hierfür über Infostar Gebühren einzufordern.

10. Neuordnung der Gebühren im Zivilstandsdienst

10.1 Anteil des Bundes an den Zivilstandsgebühren

10.1.1 Alle Kosten dem Bund - nur Vorteile den Kantonen?

Der Bund übernimmt alle mit Infostar im Zusammenhang stehenden Kosten und erhebt bei den Kantonen für die Verwendung von Infostar inner- und ausserhalb des Zivilstandsdienstes keine Gebühren. Vielmehr wird es Sache des Bundes sein, nicht nur die Mittel für den Betrieb und die Ausbauten von Infostar, die sich aus den zivilstandsinternen Bedürfnissen ergeben, besorgt zu sein, sondern auch die zivilstandsexternen Projekte (Registerharmonisierung und -vernetzung, internationale Entwicklungen) zu finanzieren. Wir schätzen heute, dass dafür Dutzende Mio an Investitionskosten und mehrere Mio p.a. an Betriebskosten zusätzlich auf den Bund zukommen werden. Gleichzeitig profitieren die Kantone durch all diese Entwicklungen, da sie ihnen ermöglichen, die Effizienz ihrer Behörden weiter zu steigern und noch mehr als bereits bisher Kosten einzusparen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen (einerseits grosse Kosten, die auf den Bund zukommen, und andererseits weitere grosse Kosteneinsparungen innerhalb und insbes. auch

ausserhalb des klassischen Zivilstandswesens auf Seiten der Kantone) erscheint es gerechtfertigt, die Mechanismen der Zivilstandsgebühren einer Überprüfung zu unterziehen.

10.1.2 Exkurs: Handelsregistergebühren

In diesem Zusammenhang sind, rechtsvergleichend, die Verhältnisse im Handelsregister von Interesse. Gestützt auf die formell-gesetzliche Grundlage von Art. 929 des Obligationenrechtes (OR; SR 220) bestimmt Art. 23 der Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister (SR 221.411.1): "Die Gebühren für die Handelsregistereintragungen fallen zu 85 Prozent dem Kanton, der die Eintragung vorgenommen hat, und zu 15 Prozent der Eidgenossenschaft zu." Diese Bestimmung ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten; vor diesem Datum betrug der Anteil der Eidgenossenschaft 20 Prozent. Der Grund für die Reduktion von 20 auf 15 Prozent wurde damit begründet, dass durch die elektronische Führung des Handelsregisters die Kantone gewisse Vollzugsaufgaben des Eidgenössischen Amtes für das Handelsregister EHR neu übernommen haben. Aus diesem Grunde betrüge im Falle von Infostar der Anteil der Eidgenossenschaft in Analogie zu Art. 23 in der Fassung vor dem 1. Januar 2008 20 Prozent der im Zivilstandsdienst erhobenen Gebühren.

10.2 Volumen der Gebühren im Zivilstandsdienst

Für den Bund ist es schwierig, Schätzungen über das Volumen der im Zivilstandsdienst (Zivilstandsämter und kantonale Aufsichtsbehörden) gestützt auf die Verordnung vom 27. Oktober 1999 über die Gebühren im Zivilstandswesen (ZStGV; SR 172.042.110) erhobenen Gebühren anzustrengen, da er keinen Zugang zum Zahlenmaterial hat.

Unter Berücksichtigung der beim Bundesamt für Statistik BFS erhältlichen Angaben, der aus Infostar gedruckten Dokumente, einer groben Schätzung der nicht aus Infostar erstellten Dokumente und aller Zivilstandsgebühren ausserhalb der Erstellung von Dokumenten sowie der in den Anhängen zur ZStGV festgelegten Frankenbeträge, schätzen wir das Gebührenvolumen auf grob 25 Mio Franken p.a., wobei dieses Volumen durch die laufende Harmonisierung der Register und durch die automatische Aktualisierung der darin geführten Daten natürlicher Personen in Zukunft sinken wird (Beispiel: Der Heimatschein wird seines Sinnes entleert, wenn das Einwohnerregister künftig elektronisch und automatisch mit Infostar abgeglichen wird; daher werden in Zukunft auch keine Gebühren mehr aus der Abgabe von Heimatscheinen erhoben werden können, ja es stellt sich gar die Frage, ob der Heimatschein nicht abgeschafft gehört).

Unter Anwendung des Mechanismus' der Handelsregistergebühren (20% der Gebühren zu Gunsten des Bundes) würde demnach der Bund im Zivilstandswesen an den grob 25 Mio mit 5 Mio Franken p.a. partizipieren, mit sinkender Tendenz infolge Registerharmonisierung und eGovernment.

Vergleicht man diese 5 Mio Franken p.a. (Tendenz sinkend) mit den seit 2004 von den Kantonen jährlich für den Betrieb (1,2 Mio. p.a., exkl. von der Oberaufsicht für Betriebsaufgaben zur Verfügung gestellte Ressourcen) und die Weiterentwicklung (1 - 2 Mio, exkl. Bundesprojekte) von Infostar aufgewendeten Mittel, so schätzen wir, dass mit einer 20%-Regel jedenfalls die Kosten der zivilstandsinternen Infostar-Projekte gedeckt wären.

11. Eigentumsverhältnisse, Datenhoheit, Entschädigung

Von Alters her betrachten die Kantone und Gemeinden die Daten der in ihren Zivilstandsregistern beurkundeten Zivilstandsereignisse der natürlichen Personen als ihr "Eigentum". Zu Zeiten der Papierregister war dies augenscheinlich: Die papiernen, z.T. teuren Register (von Hand gebundene, aus Leinen und Leder gefertigte Folianten) "gehörten" der Gemeinde und/oder dem Kanton, die/der diese führte. Wurde jemand ausserhalb seiner Heimatgemeinde geboren, so wurde seine Geburt am Zivilstandsamt des Ortes seiner Geburt ins Geburtsregister (Ereignisregister) eingetragen und es erfolgte eine Mitteilung der Geburt an das Zivilstandsamt des Heimatortes, damit die Geburt im Familienregister (Sammelregister) seiner Eltern nachbeurkundet werde. Das Geburtsort-Zivilstandsregister hatte "Eigentum" am Geburtsregister, das Heimatort-Zivilstandsregister "Eigentum" am Familienregister.

Mit der Einführung von Infostar 2004 hat sich die Situation grundlegend geändert. Die Geburt eines Kindes wird nunmehr ein einziges Mal beurkundet, nämlich als Geburt und automatisch auch als Mitglied einer Familie (Aufhebung der Unterscheidung von Geburtsregister als Ereignis- und von Familienregister als Sammelregister). Wem "gehören" nun die Daten der beurkundeten Geburt, dem Zivilstandsamt des Geburtsortes oder aber dem Zivilstandsamt des Heimatortes der Familie? Haben die betroffenen Zivilstandsämter und Kantone daran "Miteigentum" oder bilden sie dafür eine "einfache Gesellschaft" mit "Gesamteigentum"? Noch augenscheinlicher wird die Problematik, wenn das geborene Kind mehr als einen Heimatort in mehreren Kantonen besitzt: Haben hier die verschiedenen Heimatorte und -kantone "Mit-" oder "Gesamteigentum" an den Daten? Vollends unbeantwortbar ist die Frage, wem die Daten der in Infostar erfassten Ausländer "gehören", im Beispiel der Geburt eines Kindes ausländischer Eltern: Dem Ereignisort, dem Bund (weil kein Heimatort) oder niemandem ("herrenlose" Daten)?

Aus dem Beispiel erhellt, dass die Diskussion um die Eigentumsverhältnisse und damit um die Datenhoheit der in Infostar erfassten Personen, der Daten von deren Zivilstandsereignissen und Familienbeziehungen (inkl. Heimatorte) wenig zielführend ist. Vielmehr ist Infostar ein Arbeits- und Dokumentationsmedium, das allen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die durch formell-gesetzliche bundesrechtliche Grundlage legitimiert sind, zur Erfüllung ihrer gesetzlich umschriebenen Zwecke dient (heute bereits, nebst dem Zivilstandswesen, die passausstellenden Behörden, das Straf- und Fahndungsregister, die Register der Sozialversicherung sowie des Ausländer- und Migrationsbereiches, der Einwohnerkontrolle und in Zukunft auch weitere Behörden wie z.B. Steuerverwaltungen, Grundbuch und Handelsregister). Die Diskussion darüber, wem die Daten in Infostar letztlich "gehören", ist dabei müssig. Festzuhalten bleibt vielmehr, dass durch die Harmonisierung der Personenregister und dank der Möglichkeiten von eGovernment in Zukunft nebst dem Bund insbesondere die Kantone und Gemeinden (Einwohnerkontrolle, Stimm- und Wahlregister, Ausländer- und Migrationsbereich, Strafverfolgung, dereinst auch Steuerverwaltungen und viele andere mehr) von Infostar profitieren werden: Es werden sich ganz erhebliche Effizienz- und Qualitätssteigerungen realisieren lassen, bei gleichzeitig grosser Kostenreduktion zu Gunsten der Kantons- und Gemeindebehörden.

Gestützt auf diese Überlegungen stellt sich denn auch die Frage nicht, ob der Bund durch die Übernahme von Infostar als Bundesregister den Kantonen eine Entschädigung zu entrichten habe.

12. Schlussbemerkungen

Die Bundeslösung wird heute bereits faktisch gelebt, mit Ausnahme der Finanzierungsmechanismen für die sogenannten Kantonsprojekte. Weil die Bundeslösung heute faktisch bereits existiert, garantiert sie, unter kleinstmöglichem Reibungsverlust zur heutigen Situation, den Übergang von der heutigen, allseits als schwierig taxierten Situation, in eine Zukunft mit klaren Rollenverteilungen und Finanzverantwortungen.

Die Bundeslösung berücksichtigt die nationalen und internationalen Komplexitäten, welche für das schweizerische Zivilstandswesen im Allgemeinen und für den Betrieb und den Ausbau von Infostar im Besonderen in Zukunft zunehmen werden.

Es gilt, den Zivilstandsdienst vor dem Hintergrund der zunehmenden Interdependenzen der rechtlichen Materien und gesellschaftlichen Trends à jour zu halten und fit zu machen für die Herausforderungen der Zukunft, beispielsweise in der Registerharmonisierung und für eGovernment. Das Know-how beim Bund hierfür ist vorhanden und kann in den Dienst des Zivilstandswesens gestellt werden.

Bei allen Vorhaben hat der Bund, gleich wie die Kantone, grösstes Interesse an Benutzer- und damit Praxistauglichkeit von Infostar. Er wird deshalb weiterhin auf das Engste mit den Kantonen zusammenarbeiten, damit Infostar, von allem Anfang an ein grosser Erfolg, in eine noch erfolgreichere Zukunft geführt werden kann.