



Kanton Zürich
Staatskanzlei
Rechtsdienst



ZHEntscheid

Publiziert auf www.zhentscheide.zh.ch

Entscheidinstanz: Direktion der Justiz und des Innern
 Gemeindeamt

Geschäftsnummer: JI-GAZ_2012/2352

Datum des Entscheids: 1. März 2013

Rechtsgebiet: Zivilstandswesen

Stichwort(e): Beurkundung des Personenstandes
 Beglaubigung von Zivilstandsakten
 Bestätigung der Echtheit, Notwendigkeit
 Verhältnismässigkeit

verwendete Erlasse: Art. 39 ZGB
 Art. 7 ZStV
 Art. 15a ZStV
 Art. 16 ZStV

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Bei einer Aufnahme in das schweizerische Personenstandsregister ist von Amtes wegen zu prüfen, ob die Identität der beteiligten Personen nachgewiesen ist und die Angaben richtig, vollständig sowie auf dem neusten Stand sind, damit die Beweiskraft der Register gesichert ist.

Bei der näheren Prüfung steht die Beglaubigung der Urkunden durch die zuständige ausländische Behörde im Vordergrund, die notwendig und geeignet ist, die Echtheit und Richtigkeit des Inhalts nachzuweisen oder Fälschungen zu erkennen (E. 3.2 und 3.3).

Beurteilung der Zumutbarkeit (d.h. die Verhältnismässigkeit allfälliger Nachteile) für eine einbürgerungswillige Familie anerkannter Flüchtlinge, deren Status in der Schweiz nicht gefährdet ist, wenn für das Prüfungsverfahren keine direkte Kontaktnahme zu den Heimatbehörden erforderlich ist und deshalb keine Gefahr für dortige Angehörige besteht, gegenüber dem öffentlichen Interesse an zuverlässig beurkundeten Personendaten (E. 3.4).

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

Im August 2010 reichte X. [Beschwerdeführer, Staatsbürger von Sri Lanka] ein Gesuch um Erteilung des Bürgerrechtes der Stadt Y. und damit zusammenhängend des Schweizer Bürgerrechtes und des Bürgerrechts des Kantons Zürich ein. Gleichzeitig bewarben sich auch die Ehegattin und die Kinder des Beschwerdeführers für die genannten Bürgerrechte.

Nach der Standardprozedur werden im Laufe des Einbürgerungsverfahrens die erforderlichen Zivilstandspapiere (vgl. § 20 Abs. 2 Bst. b der Bürgerrechtsverordnung [BüV,

LS 141.11)), welche von den Gesuchstellern eingereicht wurden, einer Prüfung unterzogen. Hierbei handelt es sich um Echtheitsprüfungen oder Beglaubigungen der Zivilstandsurkunden durch die schweizerische Vertretung des betroffenen Landes (vgl. das Informationsblatt «Erforderliche Zivilstandsurkunden für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern im Kanton Zürich»; im Internet abrufbar unter: www.gaz.zh.ch > Einbürgerungen > Veröffentlichungen & Downloads > Informationen zur ordentlichen Einbürgerung). Dies war auch im vorliegenden Fall vorgesehen und die Beschwerdegegnerin informierte den Beschwerdeführer entsprechend. Der Beschwerdeführer sprach sich in der Folge mehrmals gegen eine Beglaubigung oder Echtheitsprüfung seiner Dokumente aus.

Mit Verfügung von 4. September 2012 verweigerte die das Zivilstandsamt der Stadt Y. [Beschwerdegegnerin] die Beurkundung des Personenstandes des Beschwerdeführers in das schweizerische Zivilstandsregister. Auf die Begründung wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen. Diese Verweigerung hat Konsequenzen für das laufende Einbürgerungsverfahren: solange der Personenstand des Beschwerdeführers und seiner Familienmitglieder nicht beurkundet ist, bleibt deren Einbürgerung ausgeschlossen.

Gegen die besagte Verfügung erhob der Beschwerdeführer Beschwerde. In seiner Begründung führt der Beschwerdeführer im Wesentlichen aus, dass durch die geplante Echtheitsprüfung oder Beglaubigung seiner Zivilstandsurkunden in seinem Heimatland eine Gefährdung für sich selbst oder seine Angehörigen in Sri Lanka bestehen würde.

Erwägungen:

1. [Verfahrensvoraussetzungen]
2. Der Beschwerdeführer und mit ihm auch seine Ehegattin und seine Kinder ersuchen um Erteilung des Schweizer Bürgerrechts und damit zusammenhängend des Bürgerrechtes der Stadt Y. und des Kantons Zürich. Es handelt sich um den Fall einer ordentlichen Einbürgerung (Art. 12 ff. Bürgerrechtsgesetz [BüG, SR 141.0] i.V.m. §§ 21 f. Gemeindegesetz [GG, LS 131.1] und §§ 19 ff. BüV).

Gestützt auf Art. 39 Abs. 2 Ziff. 4 und 5 ZGB regeln die Art. 7 Abs. 2 Bst. g und Art. 8 Bst. n der eidgenössischen Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV; SR 211.112.2) die Erfassung der Bürgerrechte im Zivilstandsregister bzw. im schweizerischen Personenstandsregister (Art. 45a ZGB i.V.m. Art. 6a und Art. 76 ff. ZStV). Dies gilt auch im Zusammenhang mit einer Einbürgerung, welche in jenem Kanton zu beurkunden ist, in dem sie erlassen wurde (Art. 22 Abs. 1 ZStV). Bei einer Einbürgerung handelt es sich also um ein Zivilstandsereignis, das zu beurkunden ist.

Der Beschwerdeführer, seine Ehegattin und seine Kinder waren in der Schweiz bislang noch von keinem Zivilstandsereignis betroffen und demnach im schweizerischen Personenstandsregister noch nicht aufgenommen. Die Beschwerdegegnerin, die hier bei Erteilung des Schweizer Bürgerrechts und der Bürgerrechte der Stadt Y. und des Kantons Zürich für die Beurkundung dieses Zivilstandsereignisses zuständig wäre (Art. 22 Abs. 1 ZStV i.V.m. § 14 der kantonalen Zivilstandsverordnung [ZVO; LS 231.1]), beruft sich zutreffend auf Art. 15a Abs. 2 ZStV, wonach eine ausländische Person spätestens dann in das Personenstandsregister aufgenommen wird, wenn

sie von einem in der Schweiz zu beurkundenden Zivilstandsereignis betroffen ist (vgl. auch die Weisungen des Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen [EAZW] vom 1. Oktober 2008 betreffend Aufnahme ausländischer Personen in das Personenstandsregister, im Internet abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/gesellschaft/zivilstand/weisungen/weisungen-07/10-08-10-01-d.pdf>).

Bei einer Aufnahme in das schweizerische Personenstandsregister ist Art. 16 ZStV zu beachten. Die zuständige Zivilstandsbehörde hat von Amtes wegen immer zu prüfen, ob die Identität der beteiligten Personen nachgewiesen ist und die Angaben richtig, vollständig sowie auf dem neusten Stand sind (Art. 16 Abs. 1 Bst. b und c ZStV; die Identitätsprüfung ist im Zusammenhang mit einer geplanten Eheschliessung ausdrücklich im Gesetz vorgesehen: Art. 99 Abs. 1 Ziff. 2 ZGB). Hierbei haben die beteiligten Personen die erforderlichen Dokumente vorzulegen, wobei diese Dokumente grundsätzlich nicht älter als sechs Monate sein dürfen; ältere Dokumente sind nur ausnahmsweise zulässig, wenn die Beschaffung unmöglich oder offensichtlich unzumutbar ist (Art. 16 Abs. 2 ZStV).

Die strenge gesetzliche Prüfungspflicht ist wegen der Beweiskraft des schweizerischen Personenstandsregisters geboten. Dieses erbringt für seine Eintragungen vollen Beweis (Art. 9 ZGB); die aufgenommenen Daten sind fortan von allen schweizerischen Behörden zu beachten. Daher haben die Zivilstandsbehörden bei der Datenerfassung grösste Sorgfalt zu wahren. Dementsprechend sieht die Praxis des Kantons Zürich, welche sich mit der Praxis zahlreicher anderer Kantone deckt, bei geplanten Einbürgerungen in aller Regel vor, dass die notwendigen Dokumente – insbesondere die Geburtsurkunden – einer Prüfung zu unterziehen sind. Eine Unterscheidung zwischen ausländischen und schweizerischen Urkunden ist aufgrund der unterschiedlich gesicherten Datenbasis geboten und in Art. 16 ZStV so auch vorgegeben.

Bei der näheren Prüfung steht die Beglaubigung der Urkunden durch die zuständige ausländische Behörde im Vordergrund, bei der die betroffene Schweizer Vertretung mitwirkt (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. b ZStV). Die Beglaubigung gibt auch Gewissheit darüber, dass die Personenstandsdaten, so wie sie in der Schweiz eingetragen werden sollen, auch im betroffenen Staat Gültigkeit haben. Wenn an der Echtheit einer Urkunde jedoch Zweifel bestehen oder die Echtheit von Verfahrensbeteiligten bestritten wird, so ist die Urkunde einer Echtheitsprüfung zu unterziehen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. g ZStV), welche sich einiges aufwändiger als eine Beglaubigung gestaltet. Von einer Beglaubigung oder Echtheitsprüfung wird nur in jeden Fällen abgesehen, wo dies durch einen bilateralen oder multilateralen Staatsvertrag so festgeschrieben wurde. Von einer näheren Prüfung wird auch bei jenen Staaten abgesehen, deren Urkunden aufgrund der langjährigen Erfahrung der hiesigen Zivilstandsbehörden nie zu einer problematischen Eintragung geführt haben.

Im vorliegenden Fall geht es um Zivilstandspapiere aus Sri Lanka, dem Heimatland des Beschwerdeführers. Die Wegleitung des GAZ, als kantonale Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen, verlangt für srilankische Zivilstandspapiere mindestens eine Beglaubigung dieser Papiere über die zuständige schweizerische Vertretung (im In-

ternet abrufbar unter: www.gaz.zh.ch > Zivilstandswesen > Wegleitungen zu Beurkundung ausländischer Staatsangehöriger > Sri Lanka > Besonders).

Im Resultat befolgte die Beschwerdegegnerin bei ihrer Verweigerung der Beurkundung des Personenstandes des Beschwerdeführers im schweizerischen Personenstandsregister die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften und Weisungen. Es fragt sich nun aber, ob von einer Beglaubigung gleichwohl abgesehen werden darf, wenn betroffene Personen durch diese Beglaubigung – wie vom Beschwerdeführer behauptet – einer Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt sein könnten. Darauf ist im Folgenden näher einzugehen.

- 3.
- 3.1. Auch in Verfahren vor Zivilstandsbehörden gilt der Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 der Schweizerischen Bundesverfassung [BV]). Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Ferner muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV).

Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdegegnerin die Regeln über die Beglaubigung von Zivilstandspapieren rechtsgleich angewendet. Wie bereits ausgeführt, ist bei jeder Beurkundung die Identität der beteiligten Personen zu prüfen. Im Falle von Sri Lanka erfolgt dieser Prüfung in Form von Beglaubigungen oder Echtheitsprüfungen. Der Einwand des Beschwerdeführers, wonach diese Prüfung eine Gefahr für seine Verwandtschaft und sich selbst verursache, berührt letztlich die Frage der Verhältnismässigkeit. Hier ist im Einzelnen zu untersuchen, ob die obligatorische Beglaubigung von Zivilstandspapieren geeignet und erforderlich ist, dem damit verbundenen Zweck nachzukommen. Zudem ist zu untersuchen, ob zwischen angestrebtem Ziel und den Auswirkungen auf den Betroffenen ein vernünftiges Verhältnis besteht; Lehre und Rechtsprechung bezeichnen dies als Verhältnismässigkeit im engeren Sinn (vgl. zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 586 ff.)

- 3.2. Die Eignung einer Beglaubigung oder Echtheitsprüfung von Zivilstandspapieren kann ohne weiteres bejaht werden. Dadurch können zuverlässig die Echtheit der Urkunde selbst und auch deren Inhalte nachgewiesen werden. Hierbei muss die Prüfung vor Ort, wo die fraglichen Urkunden ausgestellt wurden, vorgenommen werden. Es versteht sich von selbst, dass die schweizerischen Zivilstandsbehörden nicht von jedem Land wissen können, welche Arten und Formen von Zivilstandspapieren existieren und welche Sicherheitsmerkmale diese aufzuweisen haben. Auch sind Abklärungen vor Ort am besten geeignet, den Inhalt der Urkunden zu belegen oder Unstimmigkeiten aufzudecken.
- 3.3. Auch die Erforderlichkeit einer Beglaubigung oder Echtheitsprüfung von Zivilstandspapieren kann bejaht werden. Diese Prozeduren sind international standardisiert, anerkannt und vielfach erprobt (vgl. dazu auch das Übereinkommen zur Befreiung ausländischer öffentlicher Urkunden von der Beglaubigung vom 5. Oktober 1961 [SR 0.172.030.4] sowie die Übereinkommen mit verschiedenen Staaten über die

Ausstellung und Beglaubigung von Zivilstandsurkunden). Eine andere Form der Prüfung der Echtheit und Inhalte der vorgelegten Urkunden ist nicht denkbar. Gänzlich auf eine Prüfung zu verzichten ist nicht tragbar, zumal das Personenstandsregister mit der erhöhten Beweiskraft seiner Eintragungen seinen Zweck nicht erfüllen kann, wenn Beurkundungen auf ungesicherten Angaben beruhen. Die Erforderlichkeit wird mit dem Umstand unterstrichen, dass Behörden immer wieder Zivilstandsurkunden vorgelegt werden, die sich als Fälschungen erweisen oder deren Inhalte nicht den Tatsachen entsprechen. Auch Klagen auf Berichtigung einer Eintragung im Personenstandsregister (Art. 42 ZGB) sind ein Beleg dafür, dass vorgelegte Urkunden einer genauen Prüfung unterzogen werden müssen (vgl. den Fall einer Person aus Sri Lanka, die eine Berichtigung jener Angaben verlangte, die sie zuvor selber angegeben hat und beurkunden liess: Urteil der Justizkommission des Obergerichts des Kantons Zug vom 28. September 2006, nachzulesen in: Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug, GVP 2006 S. 158; vgl. auch BGE 135 III 389).

3.4.

- 3.4.1. Was die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn anbelangt, soll zunächst die Schwere der Betroffenheit des Beschwerdeführers in die Überlegungen mit einbezogen werden. Im vorliegenden Fall wird durch den Entscheid der Beschwerdegegnerin faktisch die ordentliche Einbürgerung des Beschwerdeführers und seiner Familienmitglieder verunmöglicht. Dadurch werden der Beschwerdeführer und seine Familienmitglieder jedoch in ihrer aktuellen Rechtsstellung nicht beeinträchtigt; ihr ausländerrechtlicher Status als anerkannte Flüchtlinge mit den damit verbundenen Rechten (und Pflichten) bleibt unberührt. Insbesondere haben sie keine Nachteile bezüglich ihres Aufenthaltsrechts in der Schweiz zu befürchten. Auch ist zu berücksichtigen, dass für den Beschwerdeführer grundsätzlich kein Anspruch auf eine Einbürgerung besteht (§ 22 Abs. 1 GG).

Im Übrigen ist auch festzuhalten, dass sich der Beschwerdeführer freiwillig einem Einbürgerungsverfahren stellt und sein Gesuch jederzeit zurückziehen kann, wenn er die von ihm vorgebrachten Folgen einer Beurkundung oder Echtheitsprüfung seiner Zivilstandsurkunden fürchtet.

- 3.4.2. In die Überlegungen muss auch mit einbezogen werden, dass das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Flüchtlingskonvention, FK, SR 0.142.30), auf das sich der Beschwerdeführer berufen kann, nicht jede Kontaktnahme mit Behörden des Heimatlandes verbietet. Nach Lehre und Rechtsprechung bildet ein Kontakt mit Heimatbehörden nur dann einen Beendigungsgrund im Sinne von Art. 1 Bst. C Ziff. 1 FK, wenn folgende drei Kriterien kumulativ erfüllt sind (vgl. dazu Grundsatzurteile der Asylrekurskommission [ARK, heute Bundesverwaltungsgericht] vom 12. Dezember 1995 i.S. L.H. [EMARK = Entscheidungen und Mitteilungen der ARK 1996/7, S. 51] und vom 26. Januar 1996 i.S. T.T.N. [EMARK 1996/12, S. 91 ff.); Urteil der ARK vom 4. August 1998 i.S. E.S. [EMARK 1998/29, S. 242]; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts E-6298/2006 vom 21. August 2008, und E-7386/2007 vom 28. August 2008):
- Der Akt, mit welchem der Flüchtling mit seinem Heimatstaat in Kontakt tritt, muss freiwillig ausgeführt sein;

- der Flüchtling muss in der Absicht gehandelt haben, sich dem Schutz des Heimatstaates zu unterstellen;
- dieser Schutz muss ihm auch tatsächlich gewährt worden sein.

Zudem ist zu prüfen, ob eine Kontaktaufnahme mit dem Heimatstaat aus einem beachtlichen Grund erfolgte. Gemäss der zuvor zitierten Rechtsprechung können als mit dem Flüchtlingsstatus vereinbar sein beispielsweise das Anfordern eines Ehefähigkeitszeugnisses, Regelungen von Erbschafts- und Vormundschaftsangelegenheiten im Heimatstaat, die Beschaffung eines Führerausweises bei den Heimatbehörden. Diesen Sachverhalten ist gemeinsam, dass sie – zufolge Bestehens überwiegender und schützenswerter Privatinteressen – nicht auf eine eigentliche Absicht ausländischer Personen, den Schutz des Heimatlandes in Anspruch zu nehmen, schliessen lassen.

Im vorliegenden Fall muss der Beschwerdeführer nicht fürchten, seinen Flüchtlingsstatus zu verlieren. Indem der Beschwerdeführer beglaubigte Zivilstandsunterlagen zwecks Identitätsfeststellung für sein Einbürgerungsverfahren benötigt, ist nicht auf seine Absicht zu schliessen, den Schutz seines Heimatlandes in Anspruch zu nehmen. Im Übrigen fehlt es insbesondere auch am Kriterium der Freiwilligkeit. Damit ist gemeint, dass der Flüchtling – trotz Erfüllung der übrigen Kriterien – dann nicht aufhört, ein solcher zu sein, wenn er die betreffende Handlung gegen seinen Willen vornimmt, etwa weil er von den Behörden des Landes, wo er seinen Wohnsitz hat, dazu angewiesen wird, oder weil Umstände auf die er keinen Einfluss hat, ihn dazu zwingen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts E-6298/2006 vom 21. August 2008). Das Kriterium der Freiwilligkeit ist im vorliegenden Fall offenkundig nicht erfüllt.

- 3.4.3. Entscheidend ist auch der Umstand, dass im vorliegenden Fall eine direkte Kontaktaufnahme zwischen Beschwerdeführer und Heimatbehörden nicht erforderlich ist. Entsprechende Information hat die Beschwerdegegnerin bei der Schweizer Vertretung in Sri Lanka eingeholt und in ihren Entscheid einfließen lassen. Zudem wurde der Beschwerdegegnerin mitgeteilt, dass bei der Beglaubigung der Zivilstandsunterlagen des Beschwerdeführers, welche dieser offenbar selber im Heimatland beschaffen konnte, keine Namen bekannt gegeben werden.

Daher kann die Argumentation des Beschwerdeführers, wonach durch die Beglaubigung der Zivilstandsunterlagen in Sri Lanka eine Gefahr für die Verwandtschaft des Beschwerdeführers oder gar diesen selbst ausgehe, nicht nachvollzogen werden. Dies gilt umso mehr, als sich die Sicherheitslage in Sri Lanka seit der offiziellen Beendigung des Bürgerkriegs Ende Mai 2009 wesentlich verbessert hat (vgl. etwa die Reisehinweise des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, im Internet abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/vertretungen-und-reisehinweise/sri-lanka/reisehinweise-fuersrilanka.html>).

- 3.4.4. Dem Interesse des Beschwerdeführers ist das öffentliche Interesse an einer Beglaubigung oder Echtheitsprüfung der Zivilstandsunterlagen gegenüber zu stellen. Wie in Erwägung 2 bereits ausgeführt besteht dieses Interesse darin, nur gesicherte Daten im schweizerischen Personenstandsregister zu beurkunden. Sind diese Daten einmal beurkundet, erbringen sie vollen Beweis und können nur unter erschwerten Be-

dingungen berichtigt werden (Art. 42 ZGB). Diese Daten wiederum sind die Grundlagen für verschiedenste, fundamentale Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, aber auch unter Privaten, aus denen sich Rechte und Pflichten ableiten lassen (Stimmrecht, Rentenberechtigungen, Wehrpflicht etc.).

Das öffentliche Interesse liegt auch darin, dass nur jenen Personen das Schweizer Bürgerrecht verliehen wird, deren Personenstandsdaten zuverlässig geprüft und für wahr befunden wurden, zumal mit dem Bürgerrecht auch aktive und passive politische Rechte einher gehen und eine Mitbestimmung ermöglichen.

- 3.4.5. Als Fazit der Verhältnismässigkeitsprüfung im engeren Sinn ergibt sich, dass die Nachteile für den Beschwerdeführer und seinen Familienmitgliedern nicht schwer wiegen und der Beschwerdeführer sich freiwillig einer Einbürgerung stellt, eine Gefahr für Leib und Leben bei objektiver Betrachtung nahezu ausgeschlossen werden kann, eine Beglaubigung oder Echtheitsprüfung dem Flüchtlingsstatus des Beschwerdeführers nicht entgegen steht, auf der anderen Seite aber ein grosses öffentliches Interesse an zuverlässig geprüften und für wahr befundenen Personenstandsdaten besteht und was mit einer Beglaubigung oder Echtheitsprüfung gewährleistet werden kann.
 4. Zusammenfassend erweist sich die beanstandete Verfügung der Beschwerdegegnerin als rechtmässig, weil die verlangte Beglaubigung oder Echtheitsprüfung auf hinreichenden gesetzlichen Grundlagen beruht, diese Prüfung im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb diese im Sinne der Erwägungen abzuweisen ist.
 5. [Kostenfolgen]
- [...]