



Studie zur Verwaltung der Sonderzeichen in den Personenregistern der Schweiz

Mai 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary.....	3
2	Ausgangslage.....	5
2.1	Interpellation Wermuth Cédric (16.3717).....	5
2.2	Gründung der Arbeitsgruppe 'Sonderzeichen'.....	7
3	Aktuelle Situation.....	7
3.1	Definitionen.....	7
3.1.1	Zeichensatz.....	7
3.1.2	Codierung.....	7
3.1.3	Transkription und Transliteration.....	8
3.2	Aktuelle Situation in den offiziellen Personenregistern.....	8
3.2.1	Registrierungsverfahren im Zivilstandregister Infostar.....	9
3.2.2	Registrierungsverfahren im Ausländerregister ZEMIS und den übrigen Registern des SEM.....	10
3.2.3	Registrierungsverfahren bei den Registern des EDA.....	10
3.2.4	Registrierungsregeln in der UPI Datenbank.....	11
3.2.5	Einwohnerregister der Gemeinden und Kantone.....	12
3.3	Situation in themenverwandten Systemen.....	13
3.3.1	Bundespolizei.....	13
3.3.2	Bundesamt für Statistik.....	13
4	Situationsanalyse.....	13
4.1	Das Problem ist nicht technischer Natur.....	14
4.2	Eine intellektuelle und kulturelle Herausforderung für Verwaltungen.....	15
4.2.1	Ein komplexes System ist schwer zu implementieren.....	15
4.2.2	Das Problem der Transliteration.....	15
4.2.3	Transkriptionsprobleme.....	16
4.2.4	Verwechslung von Sonderzeichen.....	16
4.2.5	Schlussfolgerung.....	16
4.3	Situation in anderen Bereichen.....	17
4.3.1	Standard auf dem Schweizer Finanzplatz.....	17
4.3.2	Sondernorm für Ausweisdokumente.....	17
4.3.3	Schweizer Bibliotheksstandard.....	17
4.4	Gängige Normen im Ausland.....	17
4.4.1	Internationales Abkommen über den Personenstand.....	17
4.4.2	Situation in Frankreich.....	18
4.4.3	Die Situation in Deutschland.....	19
4.4.4	Die DIN-Norm in Diskussion.....	19
4.4.5	Urteil des Europäischen Gerichtshofs.....	19

4.5	Standards eCH.....	20
4.6	Rechtliche Situation.....	20
4.6.1	Rechtliche Einschränkungen	20
4.6.2	Behandlung der alten Fälle.....	20
4.7	Einfluss auf Subsysteme	21
4.7.1	ID und Pass Produktionskette, eigene Schriftart.....	21
4.7.2	Weitere Register (Strafregister, Handelsregister, usw.)	22
4.7.3	Merkmalskatalog und Systeme der Gemeinden und Kantone	22
4.8	Die Herausforderungen der Ausbildung.....	22
4.9	Weitere Rahmenbedingungen	23
4.9.1	Quantitative Aspekte	23
4.9.2	Release Infostar 2020-2022	23
4.10	Zusammenfassung der Situation	24
5	Lösungsvarianten.....	25
5.1	Gemischtes System, basierend auf zwei Kodierungssystemen.	25
5.2	Einheitliche Lösungen	26
5.2.1	Systeme ohne diakritische Zeichen	26
5.2.2	Norm ISO 8859-15 (aktuelle Norm in Infostar).....	26
5.2.3	Untervariante: Nur Schweizer Zeichen	28
5.2.4	Norm ISO 8859-1 + Latin Extended-A (aktuelle Norm in ZEMIS).....	28
5.2.5	Vollständiger Standard: Lateinische Zeichen in Unicode	30
5.3	Zusammenfassung.....	32
6	Evaluation der Varianten.....	34
6.1	Kostenschätzungen.....	34
6.2	Evaluationskriterien	36
6.3	Analyse und Evaluation der Varianten.....	37
7	Empfehlung der Arbeitsgruppe.....	39
8	Weitere Verwendung der Studie	40

1 Management Summary

In einer im September 2016 eingereichten Interpellation hat der Aargauer Nationalrat Cedric Wermuth den Bundesrat gefragt, ob es nicht verfassungswidrig sei, dass Schweizer Bürgerinnen und Bürger ihre Namen nicht so ins Zivilstandsregister eintragen können, wie sie in der entsprechenden Sprache geschrieben werden, beispielsweise, wenn sie Sonderzeichen wie ein scharfes C «ć» tragen. Der Bundesrat hat in seiner Antwort diese Situation als unbefriedigend bezeichnet, betonte jedoch, dass nicht nur im Rahmen des Zivilstandes, sondern auch auf der Ebene aller Register in den Gemeinden, Kantonen und im Bund eine Lösung zu finden sei.

Zu diesem Zweck wurde Anfang 2017 eine interföderale Arbeitsgruppe mit Vertretern von Gemeinden, Kantonen und Bundesämtern gebildet.¹ Die Arbeitsgruppe hielt in den Jahren 2017 und 2018 mehrere Sitzungen ab, die es ihr ermöglichten, die Situation und die verschiedenen bestehenden Systeme, auch auf internationaler Ebene, zu analysieren, verschiedene Alternativen zu diskutieren und diesen Bericht zusammen mit einer Empfehlung zu erstellen.

Eine Analyse der Situation zeigt, dass die Schweiz über zwei Standards für die Führung dieser Register verfügt: einerseits die im Rahmen des RHG etablierte ISO Norm 8859-15 (Infostar, ZAS, Ordipro, fedpol, usw), welche ermöglicht, alle lateinischen Zeichen westeuropäischer Sprachen und einige andere Sonderzeichen auszudrücken. Andererseits das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS, welches über einen erweiterten Zeichensatz verfügt, der auf dem von der internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) herausgegebenen Standard «9303 Specifications for Machine Readable Travel Documents» basiert und ermöglicht, fast alle diakritischen Zeichen europäischer Sprachen in lateinischer Schrift auszudrücken.

Dieses Mischsystem ist in der Praxis nicht ohne Probleme. Bei der Verarbeitung von Zivilstandsereignissen ist die Eingabe bestimmter Sonderzeichen (insbesondere aus osteuropäischen Sprachen), nicht zulässig. Wie Herr Wermuth in seiner Anfrage feststellte, verärgert dies einen Teil der Bevölkerung. Andererseits sind die Mitarbeiter der Einwohnerdienste an den Schaltern der Gemeinden mit widersprüchlichen Situationen konfrontiert und wissen nicht immer genau, welchen Standard sie anwenden müssen, wenn eine Person aus einem fremden Land an die Gemeinde berichtet.

Die Analyse der Arbeitsgruppe zeigt, dass das Problem der Integration neuer diakritischer Zeichen in Systeme wie Zivilstands- oder Bevölkerungsregister kein technisches Problem ist. Die IT-Branche bietet eine effiziente technische Lösung (Unicode), die mehr als 128.000 verschiedene Zeichen in rund 100 Sprachen generieren kann. In dem Moment, in dem eine Person in einem Register erfasst wird, tritt die Problematik der Transliteration und Transkription auf, da die notwendigen Mittel zur Erfassung einer Person unterschiedliche Levels der Möglichkeiten offenlassen. Mit insgesamt rund 15'000 Mitarbeitenden in den Diensten (Gemeinden, Kantone, Bund) ist dieses Problem nicht zu unterschätzen.

Die Arbeitsgruppe identifizierte drei Lösungen, welche sich von den beiden heute in der Schweiz geltenden Standards unterscheiden. Erstens das vom Schweizer Finanzplatz angewandte System, das sämtliche diakritischen Zeichen in seinen Börsen ausschliesst. Zweitens

¹ Verband der Schweizerischen Einwohnerdienste, kantonale Delegierte, Zivilstandsregister Infostar, Ausländerinformationssystem ZEMIS, Informationssystem über Diplomaten und internationale Beamte Ordipro, Informationssystem über Auslandschweizer eVERA, Zentrale Ausgleichsstelle ZAS (insbesondere wegen des AVS UPI-Nummernbezugsregisters), Bundespolizei (fedpol, zur Erstellung von Ausweispapieren) und Bundesamt für Statistik (zur Harmonisierung von Personenregistern).

das in Frankreich verwendete System, das konsequent nur diakritische Zeichen in der jeweiligen Landessprache anerkennt und alle anderen ausschliesst. Drittens das derzeit in Deutschland verwendete System, das auf einem sehr umfangreichen Standard basiert, der ermöglicht, alle diakritischen Zeichen im lateinischen Alphabet, kodiert nach der Unicode-Norm, auszu-drücken.

Die Arbeitsgruppe analysierte schliesslich vier Lösungen näher: den Status quo auf der Grundlage der beiden derzeit geltenden Normen und drei weitere Lösungen auf der Grundlage einer einzigen Norm nach Infostar, ZEMIS und dem heute in Deutschland verwendeten Standard. Die Gruppe bewertete diese vier Lösungen anhand von Kriterien wie Benutzerfreundlichkeit, Anpassungen sowohl an technischen Systemen als auch an Durchsetzungsdiensten, Kosten oder Risiken. Insbesondere drei Konsequenzen sind aufgefallen: die notwendige oder nicht notwendige Anpassung der Rechtsgrundlagen, insbesondere zur Regelung des Übergangs von Personen, die ihre Namen und Vornamen ändern möchten; die Auswirkungen einer Normenänderung auf verwandte Systeme, insbesondere die der Produktionskette für Personalausweise und Reisepässe; nicht zuletzt der Grad der Lösung der in der Interpellation Wermuth aufgeworfenen Probleme und je nach Ergebnis die positiven oder negativen Auswirkungen, die sie auf das Image der Verwaltung haben könnten

Am Ende ihrer Arbeit empfiehlt die Arbeitsgruppe einstimmig den Übergang zu einer einheitlichen Norm, die in der ganzen Schweiz für alle Personenregister einzusetzen ist.

Die Problematik der momentanen Situation liegt nicht hinter dem technischen Aspekt verborgen, sondern bedingt einen politischen Entscheid, welche Zeichen die Schweiz in ihren Personenregistern als Standard zulässt. Mit der Einigung auf einen auf allen drei Verwaltungsebenen geltenden Zeichensatz, würde dem ursprünglichen Wunsch von Gemeinden und Kantonen entsprochen.

Die Empfehlung für das EJPD ist, den Zeichensatz zu definieren und diesen danach über das RHG für alle Register als verbindlich zu erklären. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe empfiehlt die Einführung der Norm ISO 8859-1 + Latin Extended-A, die bereits heute im ZEMIS Register angewendet wird.

2 Ausgangslage

Die Eingabe von Vor- und Nachnamen ist eine der häufigsten Aktivitäten in der Arbeit der Verwaltungen, sei es bei der Ankunft in einer Gemeinde, bei der Geburt oder Einbürgerung oder bei der Registrierung durch einen Migrationsdienst. Dies mag trivial erscheinen, aber in den letzten Jahren, mit der Zunahme der Zahl der Migranten, ist die computergestützte Eingabe und Verarbeitung von Nachnamen und Vornamen mit dem immer häufiger auftretenden Auftreten von diakritischen Zeichen, die in den in der Schweiz gebräuchlichen Sprachen nicht bekannt sind, komplexer geworden. Diese Entwicklung stellt Benutzer vor neue Fragen, insbesondere wenn die bestehenden Systeme eine korrekte Behandlung bestimmter diakritischer Zeichen nicht ermöglichen.

Die technische Unmöglichkeit der Verwaltung bestimmter Sonderzeichen durch das computergestützte Zivilstandsregister Infostar führte daher im September 2016 zu Presseanfragen. Angehörige des ehemaligen Jugoslawien beschwerten sich darüber, dass bei der Einbürgerung spezielle Zeichen und Sonderzeichen ihres Namens (z. B. der Buchstabe "ć" oder c akuter Akzent) durch ein einfaches "c" ersetzt wurden, wenn sie beim Zivilstandsamt eingetragen wurden.

2.1 Interpellation Wermuth Cédric (16.3717)

Diese Situation veranlasste den Aargauer Nationalrat Cedric Wermuth, am 28. September 2016 folgende Anfrage zu stellen:

Wer Schweizerin oder Schweizer wird, soll die Schreibweise seines Namens frei wählen können

Ich bitte den Bundesrat freundlich um die Beantwortung folgender Fragen:

- 1. Wie beurteilt er die Tatsache, dass eine Schweizer Bürgerin oder ein Schweizer Bürger ihren/seinen Namen im Personenstandsregister nicht richtig schreiben kann, weil der kroatische Akut respektive andere Sonderzeichen nicht zugelassen werden? Sieht er einen Konflikt mit dem garantierten Namensschutz (Art. 29 ZGB) und dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV)?*
- 2. Anscheinend steht eine Erneuerung des Informatiksystems Infostar an. Kann sich der Bundesrat vorstellen, den kroatischen Akut sowie weitere Sonderzeichen bei der Implementierung des neuen Informatiksystems aufzunehmen?*
- 3. Wie lange wird der Prozess dauern, bis das neue System mit den neuen Sonderzeichen eingeführt wird?*
- 4. Gewisse Kantone verlangen für Namensänderungen eine Gebühr. Es ist somit denkbar, dass die Personen, welche ein neuzugelassenes Sonderzeichen in ihren Namen aufnehmen möchten, stossenderweise nochmals eine Gebühr für eine Namensänderung entrichten müssten. Ist er bereit, sich bei den Kantonen dafür einzusetzen, dass diese zumindest während einer Übergangsfrist auf eine solche Gebührenerhebung verzichten? Ist er auch bereit, sich dafür einzusetzen, dass aufgrund dieser Umstände heute anfallende Gebühren im Hinblick auf die anstehende Anpassung per sofort nicht mehr erhoben werden?*

In seiner Begründung betont Herr Wermuth folgendes Argument:

Gemäss Medienberichten mussten insgesamt bis zu 100 000 Personen vornehmlich mit Migrationshintergrund aus den ex-jugoslawischen Staaten die Schreibweise ihres Namens bei der Einbürgerung ändern, weil die entsprechenden Informatiksysteme nicht über die notwendigen

Sonderzeichen verfügen (Infostar). Dieser Umstand ist stossend. Er erinnert an ein assimilatorisches Verständnis von Integrationspolitik, an die behördlich dekretierte "Einschweizerung" von Namen bei nichtgenehmen Gruppen von Migrantinnen und Migranten. Die Schweiz muss ihre migrantische Realität endlich auch auf institutioneller Ebene ernst nehmen. Menschen und Namen mit z. B. kroatischem Akut sind genauso vollwertig "schweizerisch" wie Frau Müller oder Herr Meier.

Der Bundesrat beantwortete die Interpellation am 2. Dezember 2016 mit folgendem Text:

1. Der Bundesrat erachtet es als unbefriedigend, wenn gewisse Sonderzeichen anderer Sprachen mit lateinischer Schrift, wie z. B. der in der kroatischen Sprache verwendete Akut auf dem Buchstaben c, nicht korrekt abgebildet werden können. Ein Eintrag kann technisch und rechtlich allerdings erst dann erfolgen, wenn die Sonderzeichen anderer Sprachen auch erfasst werden können. Die Möglichkeit, dass Sonderzeichen anderer Sprachen nur eingeschränkt erfasst werden können, stellt an sich noch keinen Verstoss gegen das verfassungsrechtlich geschützte Diskriminierungsverbot oder die Namensschutzgarantie nach Artikel 29 ZGB dar.

2./3. Infostar und andere Register des Privatrechts bedürfen regelmässiger Modernisierungen, damit sie ihre zentralen Funktionen im Rechtsverkehr erfüllen können. Eine Gesetzesvorlage des Bundesrates zur Modernisierung (auch) des Personenstandsregisters ist derzeit in parlamentarischer Beratung. Daneben laufen bereits heute Analysen für den geplanten Neubau des nunmehr über 15-jährigen Systems Infostar. Wie viel Zeit der Neubau des Systems und dessen Implementation in Anspruch nehmen werden, ist heute offen.

Zwar könnten im bestehenden System Infostar innerhalb einiger Monate weitere Sonderzeichen eingeführt werden. Diese Massnahme wäre aber nicht zielführend, weil Infostar mit einer Vielzahl anderer Register betreffend den Personenstand verbunden ist. Ein elektronischer Datenaustausch erfolgt dabei namentlich mit dem Informationssystem Ausweisschriften (ISA), der AHV sowie mit mehr als 2300 kommunalen Einwohnerregistern, die auf über 40 verschiedenen Softwaresystemen unterschiedlichster Versionen und Anbieter basieren. Würden nun die Möglichkeiten zur Erfassung von Sonderzeichen bloss in Infostar erweitert, so hätte dies umgehend Informatikpannen zur Folge und würde den automatisierten Datenaustausch gefährden. Eine Erweiterung der bestehenden Standardzeichen muss vielmehr koordiniert und in Absprache mit den involvierten Behörden sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons- und Gemeindeebene erfolgen. Ein Austausch zwischen den Registerämtern zu dieser Thematik ist unter der Federführung des für die Registerharmonisierung zuständigen Bundesamtes für Statistik Anfang 2017 geplant. Der Bundesrat ist darum bemüht, die Arbeiten voranzutreiben, damit Personenstandsregister möglichst rasch auch Namen mit Sonderzeichen wie den vorerwähnten kroatischen Akut korrekt abzubilden vermögen.

4. Die Bewilligung von Namensänderungen und die Erhebung damit verbundener Gebühren liegen in der Kompetenz der Kantone (Art. 30 Abs. 1 ZGB). In Beachtung dieser föderalistischen Zuständigkeiten nimmt der Bundesrat deshalb nicht Einfluss auf die entsprechenden kantonalen Verfahren. Grundsätzlich teilt er aber die Auffassung, dass Gesuche um Namensänderung wegen typografischen Ungenügens älterer Systeme in Zukunft nicht an unverhältnismässigen Gebühren scheitern sollten.

2.2 Gründung der Arbeitsgruppe 'Sonderzeichen'

Gemäss der oben genannten Antwort des Bundesrates wurde Anfang 2017 unter der Leitung des Bundesamtes für Statistik (BFS) eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Unter der Leitung des Bundesamtes für Statistik (BFS) als zuständige Stelle für die Harmonisierung der Register setzt es sich aus Vertretern der wichtigsten Personenregister des Bundes (Zivilstand Infostar, Migrationsinformationssystem SYMIC) zusammen, Informationssystem über Diplomaten und internationale Beamte Ordipro, Informationssystem über Auslandschweizer eVERA), Dienstleistungen von Einwohnern von Gemeinden und Kantonen, fedpol (Ausweisdokumente), die ZAS Zentrale Ausgleichskasse (UPI-Datenbank) und der eCH-Verband (Standardisierung).

Diese Gruppe hat ihre Arbeit nach der Sondersitzung der Begleitgruppe Registerharmonisierung am 31. Januar 2017 in Solothurn aufgenommen. Die Informationsveranstaltung bot Gelegenheit, eine Bestandsaufnahme der Situation vorzunehmen und die wichtigsten Herausforderungen und Schwierigkeiten bei der Verwaltung und Verarbeitung von Sonderzeichen darzustellen. Die bei dieser Gelegenheit gehaltenen Präsentationen sind unter folgendem Link verfügbar: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/registres/registre-personnes/harmonisation-registres/downloads.assetdetail.1983068.html>

Von März 2017 bis Oktober 2018 traf sich die Arbeitsgruppe viermal zu einem Austausch und der Erarbeitung der Situationen bei den Registerämtern, damit das EJPD in seiner federführenden Funktion das Geschäft zu einer Lösungsfindung bringen kann. Sie überprüfte die Situation in den verschiedenen amtlichen Personenregistern, prüfte die in anderen Ländern und in anderen Tätigkeitsbereichen bestehenden Systeme, bevor sie mögliche Alternativen aufdeckte und evaluierte. Diese Studie fasst die Arbeit und Forschung der Arbeitsgruppe zusammen und gibt eine Empfehlung ab.

3 Aktuelle Situation

Bevor die Situation in den verschiedenen offiziellen Personenregistern überprüft wird, sind einige Definitionen angebracht.

3.1 Definitionen

3.1.1 Zeichensatz

Ein Zeichensatz entspricht der Menge an Zeichen, die in einer bestimmten Sprache notwendig sind, um einen Text zu schreiben und zu verfassen. Ein Zeichensatz umfasst im Allgemeinen die Buchstaben des einer bestimmten Sprache entsprechenden Alphabets, Zahlen (0 bis 9), Interpunktions- und Sonderzeichen (z.B. Währungs- oder Handelszeichen). Das betreffende Alphabet umfasst Klein- und Großbuchstaben sowie gegebenenfalls eine Reihe von diakritischen Zeichen², wie den Akut-Akzent im Französischen oder den "Umlaut" im Deutschen, sowie Ligaturen, wie das "œ" im Französischen oder das "ß" im Deutschen.

3.1.2 Codierung

Alle Computer arbeiten letztlich nur mit Zahlen. Die auf dem Bildschirm dargestellten Zeichen werden im Prozessor und Speicher des Computers als binäre Zahlen kodiert: Jeder Buchstabe

² Diakritisches Zeichen: ein Zeichen, das einem Buchstaben des Alphabets hinzugefügt wird, um seine Aussprache zu ändern.

entspricht einem einzigen Code. Diese Kodierung kann jedoch von einem Alphabet zum anderen oder von einer Systemgeneration zur nächsten unterschiedlich sein.

Um den Austausch, die Interoperabilität, zwischen elektronischen Systemen zu gewährleisten, ist es notwendig, sich auf einen einzigen Zeichensatz zu einigen, zum Beispiel den Zeichensatz ISO 8859-1, auch bekannt als ISO-Latin-1. Durch die Anwendung dieses Standards wird gewährleistet, dass alle Computer, die am selben Netzwerk teilnehmen, die Zeichen, die sie von einem anderen Computer erhalten, korrekt interpretieren. Wenn ein Computer jedoch eine andere Norm anwendet, z.B. ISO 8859-15, kann es vorkommen, dass Zeichen während einer Übertragung falsch interpretiert werden, z.B., dass die Kombination "œ" im Französischen durch das Zeichen "½" interpretiert wird.

Die Verwendung von Standards, wie den beiden oben genannten, wirft ein weiteres Problem auf: Sie basieren auf einer 8-Bit-Kodierung und bieten daher nur eine begrenzte Anzahl von 256 Tonkombinationen und damit nur eine begrenzte Anzahl von betonten Zeichen (in diesem Fall 191 Buchstaben). Ein System, das ISO-8859-15 implementiert hat, wird daher nicht in der Lage sein, Zeichen zu registrieren, die nicht in seiner Liste enthalten sind.

Aus diesem Grund hat die Computerindustrie den Unicode-Standard entwickelt, der auf einer 4-fachen 8-Bit-Codierung basiert. Er ermöglicht die Erstellung eines Verzeichnisses mit 128.172 Zeichen, das etwa 100 Alphabete weltweit abdeckt. Dieser Standard erlaubt sogar die Anzeige von Texten mit Rechts-nach-Links- und Links-nach-Rechts-Schriften (z.B. Arabisch). Die Anzahl der Zeichen, die insgesamt in einem Computersystem dargestellt werden können, hängt daher vom Umfang des verwendeten Kodierungssystems ab.

3.1.3 Transkription und Transliteration

Wenn eine Verwaltung den Vor- und Nachnamen einer Person eingeben muss, die ein offizielles Dokument vorlegt, das nicht-lateinische Schriftzeichen enthält (zum Beispiel in Kyrillisch, Griechisch, Arabisch, Indisch oder Chinesisch), müssen diese Schriftzeichen zunächst in ihre lateinischen Entsprechungen übersetzt werden: Dies wird als Transkription des Vor- oder Nachnamens bezeichnet. Zum Beispiel wird Борис Ельцин auf Französisch in Boris Eltsine oder Ieltsine transkribiert.

Es kann auch vorkommen, dass der einzugebende Vor- oder Nachname ein lateinisches Zeichen enthält, dieses Zeichen aber in dem verwendeten Kodierungssystem nicht darstellbar ist: Der insbesondere in Kroatien und Serbien bekannte Buchstabe "ć" (c Akut) ist in den 191 Zeichen der Norm ISO 8859-1 nicht vorhanden. Wenn eine Person mit einem solchen Charakter im Namen bei der Verwaltung vorstellig wird, wird das Zeichen daher durch das nächstliegende Äquivalent in der verwendeten Norm, in diesem Fall ein einfaches "c", neu interpretiert. Dies wird als Transliteration bezeichnet.

3.2 Aktuelle Situation in den offiziellen Personenregistern

In der Schweiz gibt es zwei Arten von amtlichen Personenregistern: eidgenössische Register, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, und Einwohnerregister, die in die Zuständigkeit der Gemeinden und Kantone fallen. Wie gehen diese Register heute mit den Namen und Vornamen der Personen um, für deren Eintragung sie zuständig sind?

3.2.1 Registrierungungsverfahren im Zivilstandsregister Infostar

Im Schweizerischen Personenstandsregister erfolgt die Aufnahme einer Person mit der Beurkundung der Geburt (Art. 15a Abs. 1 ZStV; SR 211.112.2). Eine ausländische Person, deren Daten im System nicht abrufbar sind, wird spätestens dann in das Personenstandsregister aufgenommen, wenn sie von einem in der Schweiz zu beurkundenden Zivilstandsereignis betroffen ist. (Art. 15a Abs. 2 ZStV).

Die Aufnahme ins Register erfolgt gestützt auf entsprechende Zivilstandsurkunden bezüglich Geburt, Abstammung, Zivilstand etc. (Geburtsurkunde, etc.).

Namen werden so erfasst, wie sie in den Zivilstandsurkunden oder, wenn solche fehlen, in anderen massgebenden Ausweisen geschrieben sind, soweit es der Standardzeichensatz erlaubt (Art. 24 Abs. 1 ZStV). Die Daten werden nach dem hinterlegten Standardzeichensatz ISO-Norm 8859-15 erfasst (Art. 80 ZStV).

Im Übrigen gilt die Weisung über die Bestimmung und Schreibweise der Namen von ausländischen Staatsangehörigen vom 1.1.2012 (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20120101-weis-namen-d.pdf>) sowie das Informationsschreiben des SEM bezüglich der maschinenlesbaren Zone (MRZ) vom 2.3.2015 (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20150302-info-namen-d.pdf>).

Namen aus dem nichtlateinischen Schriftbereich sind, soweit keine amtlichen Ausweispapiere in lateinischer Schrift vorliegen oder erhältlich sind, entsprechend dem Prinzip der Transkription zu erfassen. Da für nichtlateinische Schriften mehrere Transkriptionsarten existieren, ist das Merkblatt des jeweiligen Landes zu konsultieren. Sofern Ausweispapiere mit englischer und französischer Transkription vorliegen, hat die englische Version Vorrang.

Der Eintrag im Personenstandsregister geniesst erhöhte Beweiskraft (Art. 9 ZGB). Die darin verzeichnete Namensschreibweise kann grundsätzlich nur durch amtliche Berichtigung (Art. 43 ZGB), gerichtliche Bereinigung (Art. 42 ZGB) oder behördliche Namensänderung (Art. 30 Abs. 1 ZGB) angepasst werden.

Im internationalen Verhältnis wird im Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG, SR 291) festgehalten, dass der Name nach den schweizerischen Grundsätzen über die Registerführung in die Zivilstandsregister eingetragen wird.

Im Abkommen Nr. 1, von 1956, werden die Parameter über die Ausstellung gewisser für das Ausland bestimmter Auszüge aus den Zivilstandsregistern (SR 0.211.112.111) definiert. Das Abkommen sieht für Auszüge aus Geburts-, Ehe- und Todesregister Formulare mit mehrsprachigem Vordruck vor. Die Eintragungen sind in lateinischen Druckbuchstaben und arabischen Ziffern vorzunehmen; sie können ausserdem in den Schriftzeichen der Sprache geschrieben werden, die bei der Eintragung in das Zivilstandsregister, auf die sie sich beziehen, verwendet worden sind. Dieses Übereinkommen wurde von allen Mitgliedstaaten der Internationalen Kommission für das Zivilstandswesen (CIEC) sowie weiteren Staaten (u.a. auch diversen Balkanstaaten; insgesamt 24 Staaten) unterzeichnet und in Kraft gesetzt (<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19760205/index.html>). Darüber hinaus hat das Übereinkommen auch für englischsprachige Gebiete und Südamerika praktische Bedeutung erlangt.

3.2.2 Registrierungsverfahren im Ausländerregister ZEMIS und den übrigen Registern des SEM

Im Zentralen Migrationsinformationssystem ZEMIS erfolgt die Aufnahme einer Person gemäss der Weisung zur Erfassung und Änderung von Personendaten in ZEMIS (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20120701-weis-daten-zemis-d.pdf>), der Weisung über die Bestimmung und Schreibweise der Namen von ausländischen Staatsangehörigen vom 1.1.2012

(<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20120101-weis-namen-d.pdf>) sowie dem Informationsschreiben bezüglich der maschinenlesbaren Zone (MRZ) vom 2.3.2015 (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20150302-info-namen-d.pdf>).

Der amtliche Name von ausländischen Staatsangehörigen ist dabei grundsätzlich unverändert und vollständig aus den vorgelegten ausländischen Ausweispapieren zu übernehmen. Die Daten werden nach einem erweiterten westeuropäischen Zeichensatz erfasst (ISO 8859-1 mit Unicodeblock Latin Extended-A; Art. 4 ZEMIS-Verordnung), welcher sich auf den Standard «9303 Specifications for Machine Readable Travel Documents» der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO stützt und die «meist gebrauchten lateinischen Buchstaben» des Unicode Standards abdeckt.

Namen aus dem nichtlateinischen Schriftbereich sind, soweit keine amtlichen Ausweispapiere in lateinischer Schrift vorliegen oder erhältlich sind, entsprechend dem Prinzip der Transkription zu erfassen.

Die Sonderzeichen werden sowohl auf das aus ZEMIS erstellte Schriftgut als auch auf die Ausländer- und Asylausweise gedruckt. Mit Ausnahme der Schnittstellen zu ZAS UPI und zu den Einwohnerregistern der Gemeinden bedient ZEMIS sämtliche Schnittstellen mit dem erweiterten Zeichensatz.

Analog ZEMIS wird auch im Informationssystem Reisedokumente ISR der erweiterte Zeichensatz unterstützt. Da der Reiseausweis für Flüchtlinge (blauer Pass) sowie der Pass für eine ausländische Person (grüner Pass) zur Schweizer Passfamilie gehören, werden beim Aufdruck analog dem Pass10 lediglich die Sonderzeichen gemäss ISO-8859-15 verwendet.

Das nationale Visumsinformationssystem ORBIS unterstützt im Gegensatz zu ZEMIS und ISR aktuell nur den Zeichensatz ISO 8859-15. Im Visa-Bereich gibt es aktuell keine Anforderungen an einen erweiterten Zeichensatz. Öfters werden bei der Erfassung der Namen nur Grossbuchstaben verwendet.

3.2.3 Registrierungsverfahren bei den Registern des EDA

Ordipro: Informationssystem des EDA für die begünstigten Personen nach Artikel 2, Abs. 2, des Gaststaatgesetzes vom 22. Juni 2007: Personal der zwischenstaatlichen Organisationen, internationalen Institutionen, quasizwischenstaatlichen Organisationen, diplomatischen Missionen, konsularischen Posten, ständigen Missionen oder anderen Vertretungen bei zwischenstaatlichen Organisationen, Sondermissionen, internationalen Konferenzen, Sekretariaten oder anderen durch einen völkerrechtlichen Vertrag eingesetzten Organen, unabhängigen Kommissionen, internationalen Gerichtshöfen, Schiedsgerichten und anderen internationalen Organen.

Das Feld Name/Rufname besteht aus zwei Feldern:

1. Feld Schengen
Für die Registrierung des Namens und des/der Rufnamen in diesem Feld basiert sich der Benutzer auf den maschinenlesbaren Text im aktuellen Pass des Gesuchstellers, ohne Sonderzeichen (z.B. Müller = MUELLER). Siehe Ziffer 4.3.2. Die Angaben dieses Feldes werden auf den Legitimationskarten und auf die diplomatische und konsularische Liste übernommen.
2. Feld RHG (Registerharmonisierungsgesetz)
Für die Registrierung in diesem Feld basiert sich der Benutzer im Feld «Name/Rufname» des aktuellen Passes (oder ID-Karte in gewissen Fällen, z.B. CH-Bürger) des Gesuchstellers. Dieses Feld ermöglicht die Registrierung von Sonderzeichen gemäss ISO 8859-15.

eVERA: Gemäss Art. 11 des [Auslandsschweizergesetzes](#) hat sich, wer die Schweizer Staatsangehörigkeit besitzt und keinen Wohnsitz in der Schweiz hat, bei der zuständigen Vertretung zur Eintragung ins Auslandsschweizerregister zu melden. Der Eintrag ist die Voraussetzung für die Ausübung der Rechte und Pflichten der Auslandsschweizerinnen und -schweizer sowie für die Erbringung von Dienstleistungen durch Schweizer Behörden.

Der Eintrag in das Auslandsschweizerregister kann nur erfolgen, wenn die Schweizerin oder der Schweizer den Nachweis ihrer oder seiner schweizerischen Staatsangehörigkeit sowie der Identität erbringt und bei Zuzug aus der Schweiz belegt, dass die Abmeldung bei der letzten Wohnsitzgemeinde in der Schweiz erfolgt ist (Art. 4 Abs. 1 und 2 V-ASG). Die persönlichen Voraussetzungen zur Eintragung sind erfüllt, wenn die schweizerische Staatsangehörigkeit und die Identität zweifelsfrei nachgewiesen sind. Die Eintragung basiert sich auf den Schweizerpass, die Schweizer Identitätskarte und den Personenstands- oder Familienausweis. Bei der Registrierung eines Ausländers (Ehepartner, Kinder) basiert sich die Eintragung auf einen ausländischen Pass und dem Schweizerischen Personalstands- oder Familienausweis.

Bezüglich Sonderzeichen gibt es bis jetzt keine besonderen Weisungen für die Eingabe. Die Eintragung der Sonderzeichen erfolgt daher basierend auf den vorgenannten schweizerischen oder ausländischen Dokumenten. eVera verwendet UTF-8, kann aber alle Zeichen aus ISO 8859-15 darstellen und verarbeiten. Zudem erlaubt eVERA auch weitere Zeichen, welche nicht in ISO 8859-15 vorhanden sind (Kyrillisch, Arabisch, Georgisch...).

3.2.4 Registrierungsregeln in der UPI Datenbank

UPI ist die Abkürzung für «Unique Person Identification». Es handelt sich um die Funktionalität für die administrative Identifikation der natürlichen Personen und die Verwaltung des Identifikators AHVN13 im zentralen Versichertenregister der Sozialversicherungen des Bundes.

UPI ist ein Gesamtinformatiksystem, das von der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) in Genf betrieben wird.

Das System ermöglicht
die Vergabe der Identifikatoren AHVN13
die unbefristete Verwaltung der Identifikatoren AHVN13
die Verbindung der einzelnen Identifikatoren mit einer oder mehreren bekannten Verwaltungsidentitäten in einer bestimmten Rangfolge
das Qualitätsmanagement der Identifikatoren und verbundenen Verwaltungsidentitäten
die Bekanntgabe strukturierten Inhalts an individuelle Nutzer und externe Informatiksysteme

Das UPI ist ein konsolidiertes Spiegelregister natürlicher Personen. Die Hauptquellen von UPI sind:

1. Infostar
2. ZEMIS
3. VERA
4. Ordipro
5. Die AHV-Ausgleichskassen

Die Quellen von UPI melden die demografischen Attribute einer Person anhand der [eCH-0084 Schnittstelle](#). Die Regeln für die Namensschreibweise in dieser Schnittstelle stützen sich auf den „Amtlichen Katalog der Merkmale (Ausgabe 2014)“. Der erlaubte Zeichensatz ist also derjenige der Norm ISO 8859-15. Zusätzlich werden die möglichen Zeichen von ISO 8859-15 auf diejenigen, die in einem Namen auftreten können, eingeschränkt, d.h. lateinische Buchstaben, der Bindestrich, der Punkt und das Leerzeichen (ein Fragezeichen darf z.B. nicht in einem Namen auftreten).

3.2.5 Einwohnerregister der Gemeinden und Kantone

Einwohnerinnen und Einwohner, die einen Wohnsitz oder einen Aufenthalt (Nebenwohnsitz) in einer Gemeinde begründen, müssen gemäss Registerharmonisierungsgesetz (RHG; SR 431.02) sowie den jeweiligen kantonalen Gesetzgebungen im Einwohnerregister erfasst werden.

Schweizerinnen und Schweizer werden gemäss Angaben aus dem Eidgenössischen Zivilstandsregister (Infostar) erfasst. Als Grundlage dafür dienen die Angaben auf dem Heimatschein (Name, Ledig Name, Vorname, Andere Namen, Geburtsdatum, Geburtsort, Bürgerort, Zivilstand sowie Elternnamen). Bei einer Personenstandsänderung (z.B. bei Heirat, Namensänderung, usw.) oder bei einer Geburt erfolgt eine Meldung aus Infostar an das Einwohnerregister der Wohnsitzgemeinde zwecks Erfassung bzw. Anpassung der Daten im Einwohnerregister. Alle Angaben werden mit dem Zeichensatz ISO Norm 8859-15 erfasst.

Erste Anlaufstelle bei Wohnsitznahme von einreisenden ausländischen Staatsangehörigen sind in der Regel die Einwohnerdienste der Wohnsitzgemeinde. Diese sind meist auch gleich die antragsstellende Behörde zuhanden der Migrationsämter. Ausländische Staatsangehörige werden aufgrund ihres ausländischen Reisedokuments (Reisepass, oder Personalausweis bei EU-Staatsangehörigen) im Einwohnerregister erfasst. Dabei werden Sonderzeichen in der Regel gemäss dem visuellen Teil des Reisedokumentes übernommen.

Die Einwohnerdienste berücksichtigen dabei auch die Weisung des SEM über die Bestimmung und Schreibweise der Namen von ausländischen Staatsangehörigen vom 1. Januar 2012 sowie die Umsetzungsliste für Sonderzeichen im Anhang (Stand vom 01.02.2018) und die Ländermerkblätter. Die Kantone interpretieren dabei die Weisung des SEM unterschiedlich. Das geht teilweise so weit, dass die Namensführung konsequent nach maschinenlesbarem Teil im Pass übernommen wird, auch wenn die Weisung etwas Anderes besagt.

Die Einwohnerdienste stehen jedoch vor der Anforderung, für diese Personen schon zu Beginn die korrekte amtliche Namensregistrierung vorzunehmen. Unmittelbar nach der Anmeldung erhält die Person eine Anmeldebescheinigung, mit der sie die nach einer Einreise notwendigen Geschäfte vornehmen kann. So zum Beispiel die Eröffnung eines Bankkontos, Krankenversicherung und weiteren Versicherungen oder eines Telefonabonnements. Ebenfalls werden nach der Anmeldung diverse Verwaltungsstellen durch die Einwohnerdienste elektronisch mit den Personalien der Neuzugezogenen bedient. Für alle Beteiligten ist es daher elementar, dass schon zum Zeitpunkt der Anmeldung der amtliche Name in der Schweiz korrekt erfasst

ist. Jede nachträgliche Korrektur verursacht einen Mehraufwand nicht nur bei den Einwohnerdiensten, sondern auch bei den verschiedensten Stellen, welche die Information bereits erhalten haben. Die Person selbst wird gezwungen, ihrerseits die Änderung bei der Bank, Krankenkasse oder Telefonanbieter, etc. zu melden.

Fazit: Probleme bei der Registrierung im Einwohnerregister verursachen die unterschiedlichen Erfassungsgrundlagen sowie die unterschiedlich verwendeten Zeichentabellen, welche Konflikte beim Datenaustausch bewirken und Fehlermeldungen verursachen.

Für den Verband schweizerischen Einwohnerdienste (VSED) steht die unterschiedliche Namensregistrierung den Zielen der vom Bund eingeführten Registerharmonisierung diametral entgegen. *„Sie verursacht einen enormen Verwaltungsaufwand, stiftet Verwirrung, stellt die Einwohnerdienste vor Schwierigkeiten und zeigt auf, dass die verschiedenen Bundesämter in dieser Hinsicht nicht harmonieren. Vor allem empfindet aber die betroffene Bevölkerung die unterschiedliche Registrierung der Namen als Affront, da sie eine einheitliche Schreibweise ihres Namens als ihr Grundrecht erachtet. Die Verwendung eines einheitlichen Zeichensatzes von allen schweizerischen Verwaltungsstellen ist aus Sicht des VSED zwingend anzustreben. Dies bietet den betroffenen Personen Gewähr, dass auch bei einer späteren Einbürgerung ihre Namen keine anderen Sonderzeichen erhalten, als anlässlich ihrer Einreise in die Schweiz festgelegt wurde.“*

3.3 Situation in themenverwandten Systemen

3.3.1 Bundespolizei

Im Rahmen der Herstellung von Ausweisdokumenten (Identitätskarten, Pässe) stützt sich die föderale Polizei (fedpol) ausschliesslich auf die im Zivilstandsystem Infostar erfassten Daten, um die auf diesen Dokumenten erscheinenden Namen und Vornamen und damit den Zeichensatz ISO 8859-15 einzugeben. Diese Ausweisdokumente enthalten auch eine mit optischer Erkennung lesbare Zone (maschinenlesbare Zone oder MRZ), in der der Name und der Vorname nur in Großbuchstaben ohne diakritische Zeichen wiedergegeben werden. Zeichen wie "ü, é, à" werden transliteriert (d.h. ue, e, a).

3.3.2 Bundesamt für Statistik

Die von den Gemeinden und Kantonen (Einwohnerregister) und dem Bund (amtliche Personenregister) im Rahmen der registergestützten Volkszählung übermittelten Daten entsprechen alle der ISO-Norm 8859-15, entsprechend den Richtlinien des Amtlichen Katalog der Merkmale.

4 Situationsanalyse

Hinter der scheinbaren Trivialität der Schreibweise von Nachnamen und Vornamen verbirgt sich in Wirklichkeit eine komplexe Situation, die technische, administrative, sprachliche, rechtliche, politische, wirtschaftliche und organisatorische Aspekte vermischt, die nicht leicht zu erfassen und erschöpfend zu analysieren sind. Die Arbeitsgruppe konnte jedoch die folgenden Analyseelemente sammeln.

4.1 Das Problem ist nicht technischer Natur

Wie oben gesehen (vgl. Punkt 2.1), hängt die Anzahl der Zeichen, die mit einem Computersystem ausgedrückt werden können, ausschließlich von dem Standard ab, der in diesem System implementiert ist. Wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht, ermöglicht die Norm ISO 8859-15, die heute in Infostar (computergestütztes Personenstandswesen) verwendet und im Amtlichen Katalog der Merkmale der Registerharmonisierung empfohlen wird, die folgenden Charaktere auszudrücken:

ISO/CEI 8859-15																
	x0	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	xA	xB	xC	xD	xE	xF
0x	non utilisé															
1x																
2x	!	"	#	\$	%	&	'	()	*	+	,	-	.	/	
3x	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	:	;	<	=	>	?
4x	@	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
5x	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	[\]	^	_
6x	`	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o
7x	p	q	r	s	t	u	v	w	x	y	z	{		}	~	
8x	non utilisé															
9x																
Ax		ı	đ	£	€	¥	Š	š	§	š	©	ª	«	¬	®	–
Bx	°	±	²	³	Ž	μ	¶	·	ž	˚	»	œ	œ	ÿ	ı	
Cx	À	Á	Â	Ã	Ä	Å	Æ	Ç	È	É	Ê	Ë	Ì	Í	Î	Ï
Dx	Ð	Ñ	Ò	Ó	Ô	Õ	Ö	×	Ø	Ù	Ú	Û	Ü	Ý	Þ	ß
Ex	à	á	â	ã	ä	å	æ	ç	è	é	ê	ë	ì	í	î	ï
Fx	ð	ñ	ò	ó	ô	õ	÷	ø	ù	ú	û	ü	ý	þ	ÿ	

Diese Norm ISO 8859-15 ist etwas reichhaltiger als ISO 8859-1 und wurde 1998 insbesondere durch die Einführung des Euro gefordert. Die folgende Tabelle fasst die Unterschiede zusammen:

Différences ISO 8859-15 — ISO 8859-1								
Position	0xA4	0xA6	0xA8	0xB4	0xB8	0xBC	0xBD	0xBE
8859-1	α	ı	ˆ	˘	˙	¼	½	¾
8859-15	€	Š	š	Ž	ž	œ	œ	ÿ

Die Unterschiede zwischen der SYMIC-Norm (ISO 8859 Latin 1-10) und der Infostar-Norm (ISO 8859-15) finden Sie unter dem folgenden Link <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20120101-weisnamen-anh2-f.pdf>

Je mehr Zeichen im Standard verwendet werden, desto besser ist es möglich, die diakritischen Zeichen der verschiedenen Sprachen auszudrücken. Wie in Punkt 2.1 aufgezeigt, ermöglicht das Uni-Code-System die Darstellung von mehr als 128 000 Zeichen in etwa hundert Skripten.

³ Quelle: Wikipedia

Mit den heutigen Computermitteln ist es daher möglich, alle Arten von Zeichen zu erzeugen, wie z.B. Ң, 2 oder ت.

Aber ist es auch am Schalter einer Gemeinde oder in einer Bundesverwaltung, möglich, diese Art von Zeichen korrekt einzusetzen?

4.2 Eine intellektuelle und kulturelle Herausforderung für Verwaltungen

Die korrekte Eingabe und Verarbeitung von Sonderzeichen erfordert ein spezifisches kulturelles Wissen der für die Durchführung dieser Operationen zuständigen Dienststellen. Der Umfang dieses Wissens hängt von der Anzahl der zu berücksichtigenden Zeichen ab, und selbst bei sehr sachkundigen Mitarbeitern können die Fallstricke zahlreich sein, wie die folgenden Kapitel zeigen.

4.2.1 Ein komplexes System ist schwer zu implementieren

Je komplexer das System ist, d.h. je mehr Zeichen es enthält, desto schwieriger ist es in den Verwaltungsabteilungen umzusetzen. Während die diakritischen Zeichen der offiziellen Sprachen in der Schweiz gut bekannt sind, gilt dies nicht für die Zeichen anderer europäischer Sprachen. Wer kann also spontan sagen, ob die folgenden Sonderzeichen "p", "q", "w" oder "O" aus europäischen Sprachen stammen oder nicht?

4.2.2 Das Problem der Transliteration

Wenn der verwendete Standard nicht alle vorhandenen diakritischen Zeichen abdeckt, ist eine Transliteration erforderlich. Das Zeichen "č" zum Beispiel wird in ein einfaches "c" transliteriert. Dies geschieht heute mit dem vom Standesamt verwendeten Standard oder mit dem in SYMIC verwendeten Standard: Konvertierungstabellen ermöglichen die Transliteration aller vorhandenen Sonderzeichen in ein bestimmtes Alphabet (in diesem Fall das lateinische Alphabet).

Wenn die Umrechnungstabellen gut gestaltet und vollständig sind, stellt die Transliteration in der Anwendung kein besonderes Problem dar. Die Interoperabilität der Systeme kann jedoch beeinträchtigt werden. Tatsächlich erlaubt die Transliteration den Wechsel von einem mehr oder weniger erweiterten Zeichensatz zu einem eingeschränkteren Zeichensatz. Zeichen wie "Š", "Ś" oder "Ş" werden in "S" transliteriert. Der umgekehrte Vorgang ist jedoch nicht unbedingt möglich, es sei denn, sie behalten das ursprüngliche Vorzeichen bei.

Eine Umrechnungstabelle basiert auf einem kulturellen a priori. Beispielsweise wird Đ idealerweise in Dj für einen serbischen Namen, aber in D für einen vietnamesischen Namen transliteriert. Durch die Verwendung einer einzigen Transliterationstabelle werden einige Kulturen gegenüber anderen bevorzugt. Eine Alternative wäre die Verwendung einer Umrechnungstabelle je nach Herkunft des Namens, der zu zahlende Preis ist eine höhere Komplexität der Transliteration.

Dies kann die Automatisierung des Datenaustauschs zwischen Systemen behindern. Diese Situation herrscht heute in den Einwohnerregistern vor, die sowohl Zugang zum SYMIC-System (erweiterter Zeichensatz ISO 8859 Latin 1-10) als auch zum UPI-System (eingeschränkter Zeichensatz, ISO 8859-15) haben.

4.2.3 Transkriptionsprobleme

Die Transkription erfolgt, wenn ein Nachname oder Vorname, der in einem nicht-lateinischen Alphabet geschrieben wurde, schließlich in das lateinische Alphabet "übersetzt" wird. Zum Beispiel Борис Ельцин in kyrillischer Sprache wird Boris Yeltsin transkribiert.

Diese Operation ist mit mehreren Schwierigkeiten verbunden. Es kann vorkommen, dass es mehrere mögliche Transkriptionen desselben Wortes gibt. Der Begriff Peking gilt daher im Französischen als eine originalgetreue Transkription als Pékin, aber letzterer ist immer noch sehr weit verbreitet. Das Ergebnis einer Transkription kann sich also im Laufe der Zeit weiterentwickeln.

Aber bei der Erfassung von Personen gibt es mehr Unruhe. Wenn sich Herr Ельцин am Schalter in Zürich vorstellt, wird er normalerweise als Herr Jeltzin eingetragen; wenn er sich in Lugano vorstellt, als Signor El'cin und schliesslich als Herr Eltsine, wenn er sich in Genf vorstellt. Die Sprache, in der die Transkription vorgenommen wird, ist entscheidend für das Ergebnis und kann daher zu deutlichen Unterschieden zwischen den Sprachregionen führen, was zu Fehlern führen und den automatisierten Austausch zwischen den Diensten erschweren kann.

4.2.4 Verwechslung von Sonderzeichen

Das Zeichen "Đ" ist ein gutes Beispiel für die Fallstricke bei der Verwaltung und Verarbeitung von Sonderzeichen und damit für die Schwierigkeit, komplexe Systeme zu integrieren, wenn eine große Anzahl von Abteilungen dafür zuständig ist. Dieses Zeichen findet sich im Namen eines bekannten Tennisspielers, Đoković. Aber welches Zeichen "Đ" soll gemäss dem verwendeten Standard auf der Tastatur eingegeben werden? Die Frage ist nicht unbedeutend, denn dieses Zeichen kann, in Kleinbuchstaben ausgedrückt, einem "ð" (isländisch ethnisch) oder "đ" (serbisch oder vietnamesisch durchgestrichen) entsprechen. Erhebungen in offiziellen Personenregistern zufolge wird der isländische Buchstabe "eth" im Namen oder Vornamen von 34 Personen aus skandinavischen Ländern verwendet, was korrekt erscheint, aber auch in den Nachnamen von mehr als 700 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien oder Vietnam, was höchstwahrscheinlich falsch ist.

Ein und dieselbe Glyphe kann daher verschiedene Realitäten abdecken. Der Fall der slowakischen "L'" ist in dieser Hinsicht beispielhaft: Sind es ein oder zwei Zeichen (L + Apostroph)?

4.2.5 Schlussfolgerung

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe zeigten, dass diese Probleme nicht bagatellisiert werden sollten, da in der Praxis, beispielsweise am Schalter einer Verwaltung, davon ausgegangen werden muss, dass die Zeichen auf den von einem Bürger vorgelegten Dokumenten innerhalb relativ kurzer Zeit richtig gelesen, interpretiert und eingegeben werden müssen. Es liegt auf der Hand, dass die Gefahr von Verwechslungen, Irrtümern und Missverständnissen umso größer ist, je breiter der Zeichensatz ist. Diese Fehler und Verwechslungen gefährden das ordnungsgemäße Funktionieren des automatischen Austauschs zwischen den Registern. Mit mehr als 2'200 Diensten für die Einwohner und der Gemeinden, rund 1'000 Zivilstandsämtern, mehreren Dutzend Migrationsdiensten und 650 eVERA- und Ordipro-Diensten ist die Herausforderung ernst zu nehmen.

4.3 Situation in anderen Bereichen

Die Arbeitsgruppe untersuchte die Standards, die in anderen Branchen vorherrschen.

4.3.1 Standard auf dem Schweizer Finanzplatz

Schweizer Finanzdienstleistungen verwenden einen spezifischen Standard, der auf der internationalen Norm ISO 20022 basiert. Diese Norm unterscheidet sich von anderen Normen dadurch, dass sie keine diakritischen Zeichen enthält! Alle Buchstaben mit einem Akzent oder einem Sonderzeichen werden daher bei der Anwendung dieser Norm systematisch transliteriert: "é" wird daher systematisch zu "e"; "Ö" zu "OE" oder einfach "O".

4.3.2 Sondernorm für Ausweisdokumente

IDs enthalten einen maschinenlesbaren Bereich, z.B. auf der Rückseite des Ausweises, am unteren Rand. Dieser maschinenlesbare Bereich besteht aus Zeichen, die Elemente der ID wiederholen und den Richtlinien der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) entsprechen. In diesem Bereich sind alle Buchstaben in Großbuchstaben; Vokale mit Umlauten (Ä, Ü, Ö) müssen AE, UE, OE geschrieben werden und Sonderzeichen werden nach festgelegten Regeln transliteriert.

4.3.3 Schweizer Bibliotheksstandard

Der Westschweizer Bibliotheksverbund verwendet zur Klassifizierung und Dokumentation seiner Werke ein spezifisches Werkzeug, das UniHex genannt wird. Mit diesem Tool können Bibliotheken alle Sonderzeichen, die auf dem lateinischen Alphabet basieren, per Tastendruck auf der Tastatur eingeben.

4.4 Gängige Normen im Ausland

Die Arbeitsgruppe untersuchte die Situation in anderen europäischen Ländern. Aufgrund von Zeit- und Ressourcenmangel musste diese Recherche eingeschränkt werden.

4.4.1 Internationales Abkommen über den Personenstand

Das Internationale Übereinkommen über die Angabe von Namen und Vornamen in Zivilstandsregistern legt genaue Regeln für die Eintragung von Namen und Vornamen fest.

- Artikel 2 : Ist eine Eintragung in ein Personenstandsregister durch eine Behörde eines Vertragsstaats vorzunehmen und ist zu diesem Zweck eine Abschrift oder ein Auszug aus einem Personenstandsregister oder einem anderen Dokument vorzulegen, das Nachnamen und Vornamen in denselben Schriftzeichen wie die der Sprache, in der die Eintragung vorgenommen werden soll, enthält, so sind diese Nachnamen und Vornamen wörtlich, ohne Änderung oder Übersetzung wiederzugeben. Die in solchen Nachnamen und Vornamen enthaltenen diakritischen Zeichen sind ebenfalls wiederzugeben, auch wenn diese Zeichen in der Sprache, in der das Dokument abgefasst werden soll, nicht existieren.

- Artikel 3 : Ist eine Eintragung in ein Personenstandsregister durch eine Behörde eines Vertragsstaats vorzunehmen und ist zu diesem Zweck eine Abschrift oder ein Auszug aus einem

Personenstandsregister oder einem anderen Dokument vorzulegen, das Nachnamen und Vornamen in anderen Schriftzeichen als denen der Sprache, in der die Eintragung vorgenommen werden soll, enthält, so sind diese Nachnamen und Vornamen ohne Übersetzung so weit wie möglich durch Transliteration wiederzugeben. Wenn es von der Internationalen Organisation für Normung (I.S.O.) empfohlene Normen gibt, sind diese anzuwenden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass, wenn die Eintragung von Namen und Vornamen in derselben Sprache wie die der vorgelegten Personenstandsurkunden (von einem anderen Staat ausgestellte Dokumente) erfolgt, diese Eintragung ausnahmslos alle diakritischen Zeichen dieser Dokumente enthalten muss. Wenn die Sprache eine andere ist, wird, soweit möglich, eine Transliteration vorgenommen. Dieses Übereinkommen wurde von acht Ländern ratifiziert: Österreich, Belgien, Deutschland, Griechenland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und der Türkei.

4.4.2 Situation in Frankreich

In Frankreich wird die Erfassung von Nachnamen und Vornamen durch ein Rundschreiben des Justizministeriums geregelt (Rundschreiben vom 23. Juli 2014 zum Personenstandswesen, NOR: JUSC1412888C), dessen wichtigste relevante Auszüge nachstehend aufgeführt sind:

« Se fondant sur ces principes, l'instruction générale relative à l'état civil (IGREC) (§ 106) rappelle que seul l'alphabet romain peut être utilisé et que les seuls signes diacritiques admis sont les points, tréma, accents et cédilles tels qu'ils sont souscrits ou suscrits aux voyelles et consonnes autorisées par la langue française.

La circulaire (NOR JUSC1119808C) du 28 octobre 2011 portant règles particulières à divers actes de l'état civil relatifs à la naissance et à la filiation (premier volet de la refonte de l'IGREC) confirme cette analyse concernant le prénom (§ n° 86)2. Si la convention n°14 de la Commission Internationale de l'État Civil (CIEC) relative à l'indication des nom et prénoms dans les registres de l'état civil reconnaît les signes diacritiques étrangers, il convient de relever que celle-ci n'a pas été ratifiée par la France.

Dès lors les voyelles et consonne accompagnées d'un signe diacritique connues de la langue française sont : à – â – ä - é - è - ê - ë - ï - î - ô - ö - ù - û – ü – ý - ç. Ces signes diacritiques peuvent être portés tant sur les lettres majuscules que sur les minuscules. Les ligatures « æ » (ou « Æ ») et « œ » (ou « Œ »), équivalents de « ae » (ou « AE ») et « oe » (ou OE) sont admises par la langue française.

Tout autre signe diacritique attaché à une lettre ou ligature ne peut être retenu pour l'établissement d'un acte de l'état civil.

Ces règles ici rappelées ne font pas obstacle au principe de liberté du choix des prénoms de l'enfant par ses parents : les parents peuvent choisir les prénoms de leurs enfants, pouvant à cet égard faire usage d'une orthographe non traditionnelle, sous réserve toutefois qu'elle ne comprenne que les lettres diacritées et les ligatures de la langue française ci-dessus rappelées. Ces mêmes règles s'appliquent pour le nom de famille ainsi que toutes autres indications contenues dans les actes de l'état civil. Ainsi, par exemple, l'adresse d'un domicile à l'étranger ou le nom d'une personne même de nationalité étrangère doivent être indiqués avec les voyelles et consonnes connues de la langue française sans reproduire les éventuels signes diacritiques de la langue étrangère, non reconnues dans la langue française quand bien même ils auraient été indiqués précédemment dans un acte de l'état civil français de l'intéressé. »

4.4.3 Die Situation in Deutschland

Das Bundesministerium des Innern hat genaue Regeln für die Eingabe von Nachnamen und Vornamen festgelegt: *„Für die elektronische Registerführung und Datenübermittlung im Personenstandswesen ist, wie auch für die Datenübermittlung im Melde- und Ausländerwesen, seit dem 1. November 2012 der Standard "Lateinische Zeichen in Unicode" in der Version 1.1.1 zu verwenden.*

Dieser Standard legt die Teilmenge der Lateinischen Zeichen des Unicode Standards in Form des Datentyps String. Latin abschliessend fest.

Bis zur vollständigen Umstellung der automatisiert geführten Register und Datenbanken auf den Standard "Lateinische Zeichen in Unicode" werden in den Registern, Datenbanken und in dem elektronischen Mitteilungsverkehr auch nach dem 1. November 2012 Datensätze existieren, die keine diakritischen Zeichen enthalten. Um auch für diese Datensätze eine sichere Identifikation von Personen zu ermöglichen, sind in den Bereichen Personenstands-, Melde- und Ausländerwesen ab dem 1. November 2012 die Vorgaben für Identifikationsverfahren aus dem Bericht der Projektgruppe Standard des Arbeitskreis I der Innenministerkonferenz "Umstellung auf lateinische Zeichen in Unicode - Vorgaben für Identifikationsverfahren" anzuwenden.

Datenempfängern, die Daten mittels der Datenaustauschformate XPersonenstand, XMeld oder XAusländer empfangen und verarbeiten, aber auch solche, die Daten aus anderen Quellen der genannten Bereiche erhalten, wird empfohlen, die Vorgaben aus dem oben genannten Bericht ebenfalls anzuwenden.“

Der Link zum Dossier ist:

https://www.xoev.de/die_standards/lateinische_zeichen_in_unicode-4813

4.4.4 Die DIN-Norm in Diskussion

Die deutsche Koordinationsstelle für IT-Standards (KoSIT) arbeitet derzeit an der Entwicklung einer Norm (DIN-Norm, Deutsches Institut für Normung) für die elektronische Verarbeitung von Namen und den Datenaustausch in Europa ("Zeichen in Unicode für die elektronische Verarbeitung von Namen und den Datenaustausch in Europa"). Die Idee besteht darin, einen Standard zu entwickeln, der für alle Mitgliedsländer der Europäischen Union anwendbar ist und nicht nur Zeichen des lateinischen Alphabets (in Form von Verpflichtungen), sondern auch Zeichen des griechischen und kyrillischen Alphabets (in Form von Empfehlungen) umfasst.

Die Entwicklung dieses Standards ist insbesondere durch die Anforderungen motiviert, die das europäische EESSI-Projekt (Electronic Exchange of Social Security Information) mit sich bringen kann.

Die DIN-Norm würde, wenn sie zustande käme, der derzeit in Deutschland verwendeten Norm entsprechen, d.h. einen umfangreicheren Zeichensatz haben als die derzeit in der Schweiz verwendeten Normen (Infostar- und ZEMIS-Normen).

4.4.5 Urteil des Europäischen Gerichtshofs

Im Mai 2011 entschied der Europäische Gerichtshof, dass die Nichtübernahme diakritischer Zeichen aus dem Zivilstand eines Mitgliedsstaates in den Zivilstand eines anderen Mitgliedsstaates keine Beschränkung der im Vertrag über die Europäische Union garantierten Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit der Bürger darstellt. Zitat : *“Consequently, the Court holds that*

a refusal to amend the marriage certificate of a citizen of the Union who is a national of another Member State in such a way that the forenames of that citizen are entered on that certificate with diacritical marks as entered on the certificates of civil status issued by his Member State of origin and in a form which complies with the rules governing the spelling of the official national language of that latter State does not constitute a restriction of the freedoms which the Treaty confers on every citizen of the Union.” (Anhang 1)

4.5 Standards eCH

Mit dem eCH Standard eCH-0014 SAGA.ch (Standards und Architekturen für eGovernment Anwendungen Schweiz) werden die technischen Richtlinien für die Umsetzung von eGovernment Anwendungen in der Schweiz beschrieben. In Kapitel 6.2.1 „Zeichensätze und Kodierung“ des Dokumentes zu eCH-0014 wird empfohlen, generell das Unicode-Format UTF-8 zu verwenden und auch Sonderzeichen damit abzubilden. Wenn dies Probleme bereitet oder nicht unterstützt werden kann, so sollte stattdessen der Zeichensatz ISO-8859-15 verwendet werden, da dieser im Gegensatz zu ISO-8859-1 auch das €-Zeichen und die Sonderzeichen des Französischen korrekt abdeckt. Es wird aber auch festgehalten, dass die Normfamilie ISO/IEC 8859 nicht mehr weiterentwickelt wird und durch die UTF/ISO 10646-Familie abgelöst werden soll.

In den fachlichen Standards, z.B. der Fachgruppe Meldewesen, wird auf den amtlichen Katalog der Merkmale (vgl. dazu Kap. 4.7.3 weiter unten) verwiesen.

4.6 Rechtliche Situation

4.6.1 Rechtliche Einschränkungen

Im Zivilstandsbereich ist die Verwendung des Zeichensatzes in Art. 80 ZStV definiert ("Die Daten werden nach dem hinterlegten Standardzeichensatz erfasst (ISO-Norm 8859-15)"). Art. 24 ZStV verweist bezüglich der Erfassung der Schreibweise von Namen auf diesen Standardzeichensatz. Die Einführung weiterer Zeichen respektive eines anderen Zeichensatzes bedingt nebst technischen Anpassung im System Infostar eine Anpassung von Art. 80 ZStV.

Auf Gesetzesstufe wird auch im Registerharmonisierungsgesetz (RHG) kein bestimmter Zeichensatz definiert. Dieser findet sich erst in den Ausführungsbestimmungen dazu: Im Hinblick auf die Harmonisierung amtlicher Personenregister wird im amtlichen Katalog der Merkmale der gemäss Art. 80 ZStV definierte Standardzeichensatz als Standard für die Informationstechnik zur Zeichencodierung mit acht Bits für die Textverarbeitung vorgeschrieben. Auch hier ist die Anpassung dieser Ausführungsbestimmungen bezüglich des zu verwendenden Standardzeichensatzes rechtlich keine grosse Hürde, soweit die technischen Voraussetzungen in den amtlichen Personenregistern geschaffen sind, welche weiterhin einen reibungslosen harmonisierten elektronischen Datenaustausch sicherstellen.

4.6.2 Behandlung der alten Fälle

Bei einem Wechsel der Norm bedingt die Behandlung der alten Fälle eine Regelung auf Gesetzesstufe. Die Einführung der Erfassung weiterer Sonderzeichen bezüglich der Schreibweise von Namen hat zur Folge, dass diese Zeichen nicht nur bezüglich neuer Einträge in den Personenregistern zu verwenden, sondern gegebenenfalls auch rückwirkend auf bereits bestehende Einträge anzuwenden sind.

Die alten Fälle dürften im Zivilstandsbereich die grösste Herausforderung sein. Dabei gilt es zu prüfen, gestützt auf welche Grundlagen/Dokumente/Erklärungen die Anpassung der Schreibweise eines Namens im Personenstandsregister sowie in den in Papierform geführten Zivilstandsregistern erfolgen darf.

Aus zivilstandsrechtlicher Sicht muss jede Änderung im Personenstandregister entweder durch eine Erklärung oder ein Dokument belegt sein. Dies gilt auch bezüglich der Schreibweise von Namen. D.h. es braucht entweder eine ausdrückliche Erklärung vor den Zivilstandsbehörden (noch keine entsprechende gesetzl. Grundlage vorhanden) oder einen entsprechenden Entscheid einer Namensänderungsbehörde (Art. 30 ZGB) oder einen gerichtlichen Entscheid über die Berichtigung eines Eintrages (Art. 42 ZGB), wenn die Namensschreibweise geändert werden soll.

Die diesbezüglich sinnvollste Variante wäre eine Erklärung bezüglich der Schreibweise beim Zivilstandsbeamten. Dafür braucht es aber auf jeden Fall eine entsprechende gesetzliche Grundlage. In der Folge kann die Namensschreibweise in Infostar in Anwendung des neuen Zeichensatzes angepasst werden.

Schwieriger wird es, wenn auch eine Berichtigung in den herkömmlichen Registern zu verarbeiten ist (Art. 98 ZStV). Eine maschinelle Korrektur dürfte eher unmöglich sein, da solche Zeichen mit herkömmlichen Schreibmaschinen nicht geschrieben werden können. Somit müssten diese Zeichen handschriftlich beurkundet werden, was wohl nicht immer ganz einfach sein dürfte. Deshalb sollte bei der Bestimmung der zu verwendenden Zeichen auch dieser Gesichtspunkt miteinbezogen werden.

Die Erklärung zur Anpassung der Namensschreibweise hat - wie alle anderen Erklärungen gegenüber dem Zivilstandsbeamten auch - gegen Gebühr zu erfolgen. Die Beurkundung selber ist grundsätzlich gebührenfrei. Es fragt sich jedoch, welche Ausmasse eine Anpassung/Beurkundung annehmen kann (Bereinigung herkömmlicher Registereinträge und weiterer Geschäftsfälle, auf welche die Namensänderung evt. Auswirkungen hat [z.B. Geburtsbeurkundung des Kindes erfordert Anpassung der geänderten Namensführung des Elternteils etc.]). Dabei könnten weitere Aufwendungen entstehen, die nicht kostenneutral sind und somit nicht zwingend gebührenfrei zu erfolgen haben.

Sämtliche neu zu erstellenden Zivilstandsurkunden unterliegen dem ordentlichen Gebührentarif (ZStGV).

4.7 Einfluss auf Subsysteme

4.7.1 ID und Pass Produktionskette, eigene Schriftart

Für die Beantragung und Herstellung von Schweizer Pässen und Identitätskarten werden verschiedene Softwaresysteme verwendet. In allen diesen Systemen sind die zu verwendenden Zeichen plausibilisiert. Dies bedeutet, dass nur die im Anhang der Verordnung des EJPD über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (SR 143.111) aufgelisteten Zeichen als gültige Zeichen akzeptiert werden. Sollten in Zukunft weitere Sonderzeichen eingesetzt werden müssen, hat dies Anpassungen in allen verwendeten Systemen zur Folge. Zusätzlich werden auf Pass und Identitätskarten als wichtiges Sicherheitsmerkmal spezielle Schriftarten (sog. Fonts) verwendet. Diese Fonts wurden bzw. werden auch für den neuen Pass, der 2020/2021 eingeführt werden sollte, speziell für die Schweiz hergestellt.

4.7.2 Weitere Register (Strafregister, Handelsregister, usw.)

Es liegt in der Sache der Natur der jeweiligen Registern VOSTRA (Strafregister), den Handelsregistern und Grundbuchregistern, dass auch ausländische Staatsangehörige unterschiedlicher regionaler Herkunft erfasst werden (müssen). Aktuell ist ein Abgleich der Daten mit einem anderen Register nur in wenigen Fällen realisiert, da die entsprechenden Personen ausländischer Herkunft nicht zwingend andere Beziehungen in oder mit der Schweiz pflegen. Für alle drei Register wird jedoch die Richtigkeit der AHVN13 geprüft; bei einem Normwechsel müssten also diese Systeme auch Anpassungen vornehmen.

4.7.3 Merkmalskatalog und Systeme der Gemeinden und Kantone

Die für die Anwendung des Gesetzes über die Harmonisierung der Register (SR 431.02) vorgeschriebene Norm ist die Norm ISO 8859-15, die der im Zivilstandswesen geltenden Norm entspricht. Eine Standardänderung würde eine Anpassung des Zeichenkatalogs, vor allem aber eine Anpassung aller Systeme bedeuten, die in den Diensten der Einwohner von Kantone und Gemeinden sowie in allen Systemen, die eine Schnittstelle zu diesen Diensten haben, eingesetzt werden.

4.8 Die Herausforderungen der Ausbildung

Wie wir gesehen haben, wirft die Verwendung eines sehr umfangreichen Standards viele Fragen auf:

- Wie kann die korrekte Transkription von Nachnamen und Vornamen aus nicht-lateinischen Alphabeten sichergestellt werden? Und wie können wir in der Schweiz sicherstellen, dass die Transkriptionen entsprechend der Sprache, in der sie gemacht werden, standardisiert werden?
- Wie kann man Verwirrung beim Lesen (Ľ) oder bei den Glyphen (Ę) vermeiden?
- Wie können wir überprüfen, ob die Einträge korrekt sind?

Je umfangreicher der Standard ist, desto akuter und komplexer werden diese Fragen. Technische Hilfsmittel können in Betracht gezogen werden, aber die effiziente Antwort wird von einer angemessenen Ausbildung der Personen kommen, die in den verschiedenen Verwaltungsdiensten für diese Aufgaben zuständig sind. Die Zahl der Beschäftigten, die von einem größeren Systemwechsel betroffen wären, ist beträchtlich. Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass es:

- sich um zwischen 8'000 und 10'000 Beschäftigte auf der Ebene der Gemeinden (Bevölkerungsregister) und der Kantone handeln wird;
- mehr als 3'000 Mitarbeiter in den kantonalen Migrationsdiensten und im SEM (SYMIC-System) sind;
- ca. 1.000 Mitarbeiter im Netzwerk der Standesämter;
- und rund 650 Mitarbeiter im Konsularnetz und in den Botschaften.

Insgesamt müssten also zwischen 14.000 und 15.000 Personen geschult werden, falls es zu einer größeren Änderung der für die Erfassung von Nachnamen und Vornamen geltenden Norm kommen sollte, was erhebliche Investitionen erfordern würde.

4.9 Weitere Rahmenbedingungen

4.9.1 Quantitative Aspekte

Nach quantitativen Analysen, die von der IT-Abteilung des SEM durchgeführt wurden, wurden im ZEMIS-System die folgenden Zahlen gefunden:

- Im Oktober 2017 enthielt ZEMIS 12.879.057 Identitäten (Nachnamen oder Vornamen), von denen 52.926 (0,41%) ein diakritisches Zeichen hatten, das nicht in der Personenstandsnorm (ISO 8859-15), sondern in der ZEMIS-Norm (Latin Extended-A) enthalten ist.
- Im Oktober 2018 enthielt ZEMIS 13.423.528 Identitäten (Nachnamen oder Vornamen), von denen 81.859 (0,61%) ein diakritisches Zeichen aufwies, das nicht in der Personenstandsnorm (ISO 8859-15), sondern in der ZEMIS-Norm (Latin Extended-A) enthalten ist.
- In einem Jahr wurden so 544.471 Identitäten in ZEMIS eingegeben, von denen 28.933 (5,31%) diakritische Zeichen hatten, die im erweiterten ZEMIS-Standard, aber nicht im eingeschränkteren Infostar-Standard vorhanden waren.

Diese Zahlen sind mit Vorsicht zu interpretieren, da sie nicht eins zu eins mit einer Person übereinstimmen. Sie zeigen jedoch, dass die Zahl der Menschen, die potenziell von dem Problem der diakritischen Zeichen betroffen sind, die sich nicht in der Zivilstandsnorm ausdrücken lassen, einige Prozent der Gesamtbevölkerung ausmacht, dass diese Zahl aber auch steigen dürfte. Für das Protokoll erwähnte die Interpellation Wermuth nach nicht detaillierten Medienschätzungen, dass die Zahl der Personen, die vom Fehlen bestimmter diakritischer Zeichen im Zivilstandswesen betroffen sind, 100.000 Personen beträgt. Dies waren jedoch nur Personen, die eingebürgert wurden.

4.9.2 Release Infostar 2020-2022

Das unterdessen über 15 Jahre alte Software-System Infostar muss dringend neuentwickelt und abgelöst werden. Die im System enthaltenen Daten werden dabei in das neu zu entwickelnde System migriert. Dabei darf die Basis des bestehenden Systems bis zur Fertigstellung und Einführung des neuen Systems Infostar NG («Infostar New Generation») für die Zivilstandsbehörden der Kantone und Gemeinden nicht ändern, da ansonsten die vollumfängliche Migration der Daten nicht sichergestellt ist. Auch können die dafür benötigten Ressourcen (Fachspezialisten, Softwarespezialisten etc.) nicht gleichzeitig Änderungen und Weiterentwicklungen an zwei Systemen (alt und neu) durchführen. Eine solche Verzettelung der Kräfte birgt sehr hohe Risiken, die auch der Datenqualität schaden würden.

Das Projekt Infostar NG befand sich zum Zeitpunkt der Verfassung dieser Studie in der Konzeptionsphase nach HERMES. In dieser Projektphase wurden die nötigen Analysen und Konzepte erarbeitet und in einer Detailspezifikation festgehalten. Per Ende 2018 wurde der Phasen Antrag zur Realisierung gestellt und genehmigt.

Im Zeitraum von Mai bis November 2017 wurde das bestehende System Infostar noch ein letztes Mal erweitert (Projekt Infostar I-12). Seit da werden grundsätzlich keine fachlichen und rechtlichen Erweiterungen der Funktionalität des Systems mehr durchgeführt. Im Notfall und

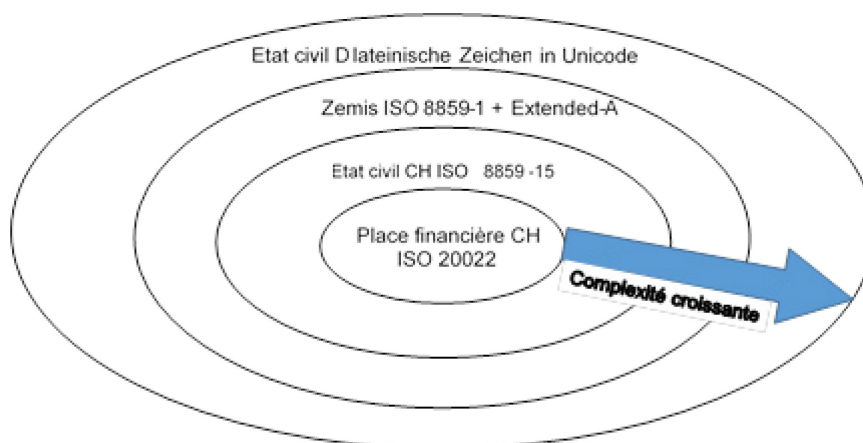
bei zwingendem Bedarf könnten – als Ausnahme von diesem Grundsatz – technische Probleme und dringende Anpassungen betr. den Datenaustausch auf sehr vorsichtige Art und Weise im laufenden Betrieb durchgeführt werden. Solche Anpassungen würden aber die Funktionalität des Systems und damit auch den Inhalt der Daten nicht verändern.

Weitere Softwareanpassungen (bedingt durch mögliche künftige rechtliche Anpassungen) werden bis zur Einführung von Infostar NG zurückgestellt. Davon betroffen ist z.B. die Erweiterung des Systems Infostar zur Darstellung von Sonderzeichen (Bsp.: Buchstabe «ċ»). Diese werden erst mit Infostar NG realisiert.

Ein Software-Freeze ist eine unumgängliche technische Praxis bei der Ablösung bestehender IT-Grosssysteme. Er wird von der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst KAZ unterstützt und allen Partnerregistern und -behörden frühzeitig kommuniziert.

4.10 Zusammenfassung der Situation

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die offiziellen Personenregister der Schweiz (Bund, Kantone und Gemeinden) für die Eintragung von Namen und Vornamen Standards verwenden, die von ihrem Umfang her zwischen dem einfachsten Standard, dem des Finanzplatzes Schweiz, der keine diakritischen Zeichen aufweist, und dem umfangreichsten Standard, dem des Zivilstands in Deutschland, der auf lateinischen Zeichen in Unicode basiert, liegen. Der von ZEMIS verwendete Standard (ISO 8859-1 + Latin Extended-A) erlaubt es, etwas mehr Sonderzeichen auszudrücken als der vom Zivilstandsamt der Schweiz (ISO 8859-15) und den Einwohnerregistern der Gemeinden und Kantone verwendete Standard.



Die Komplexität und damit die Schwierigkeit der Umsetzung der Norm ist proportional zu ihrem Umfang: Je umfangreicher die Norm ist, desto mehr Zeichen braucht es, um sie ausdrücken zu können und desto schwieriger ist es, sie korrekt umzusetzen und anzuwenden. Hierbei ist die Anzahl der an der Umsetzung beteiligten Dienststellen ein erschwerender Faktor.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Verwaltung und Verarbeitung von Sonderzeichen in offiziellen Personenregistern kein technisches Problem darstellt, da alle Zeichen aller Alphabete mit den heutigen Computern und Standards potenziell darstellbar sind. Die Heraus-

forderung liegt auf kultureller und intellektueller Ebene: Es ist nicht unbedingt menschlich möglich, dass eine Verwaltung alle vorhandenen Alphabete vollständig und zu jeder Zeit beherrscht. Es muss also eine Wahl getroffen werden, d.h.

- Definition eines Referenzalphabets, wobei versucht wird, das richtige Gleichgewicht zwischen dem Grad der Komplexität des Systems und den Anforderungen der Migrationsbevölkerung zu finden,
- Definition, wie Zeichen, die nicht in dieser Referenz enthalten sind, transkribiert oder transliteriert werden sollen,
- Installation dieser Lösung auf technischer und personeller Ebene in allen Abteilungen, die offizielle Personenregister führen (mehr als 14'000 Mitarbeiter in der Schweiz und in den Konsulaten im Ausland), um die Interoperabilität und den automatischen Austausch zwischen den Systemen zu gewährleisten,
- Definition der Migration, wie man vom alten zum neuen System kommen kann.

5 Lösungsvarianten

Die Arbeitsgruppe prüfte mehrere Optionen zur Lösung des Problems der Behandlung diakritischer Zeichen. Sie werden im Folgenden in zwei Familien gruppiert, je nachdem, ob sie auf der Koexistenz zweier Kodierungssysteme (gegenwärtiges gemischtes System) oder auf einem einheitlichen, für alle betroffenen Akteure gültigen Kodierungssystem basieren.

5.1 Gemischtes System, basierend auf zwei Kodierungssystemen.

Dies ist die heute vorherrschende Situation mit der Koexistenz der Norm ISO 8859-15, die durch das Zivilstandswesen umgesetzt (Infostar, eVERA und Ordipro) und durch den Katalog der Registerharmonisierungszeichen empfohlen wird, und der von ZEMIS verwendeten Norm ISO 8859-1 + Latin Extended-A.

Wie wir oben gesehen haben, funktioniert dieses gemischte System, aber es wirft einige Probleme bei seiner Anwendung auf:

- Es erlaubt in Infostar (Personenstand) die Eingabe einer ganzen Reihe von Sonderzeichen des lateinischen Alphabets nicht, da der verwendete Standard diese Zeichen nicht enthält. Besonders heikel ist diese Situation bei der Einbürgerung, wenn ein diakritisches Zeichen eines Namens ausländischer Herkunft eingetragen werden kann (zum Beispiel das "š" oder s caron), ein anderes aber nicht (zum Beispiel das "ć" oder c aigu). Diese Unlogik ist der Grund für die Wermuth-Interpellation (vgl. Punkt 2.1).
- Es erlaubt es auch nicht, im ZEMIS-System die besonderen Merkmale bestimmter europäischer Staatsangehöriger auszudrücken, zum Beispiel das niederländische Zeichen "ij".
- Es ist auf der Ebene der Einwohnerregister der Kantone und Gemeinden schwer umsetzbar. Wenn sich eine Person zum ersten Mal am Schalter vorstellt, können die Mitarbeiter nicht in allen Fällen wissen, ob sie bereits im Melderegister (Infostar) eingetragen ist und somit nach dem Standard dieses Registers oder nach den Vorschriften

von ZEMIS eingetragen werden soll. Zusätzlich zu den Schwierigkeiten der Transkription und Transliteration ist diese Unsicherheit eine Quelle von Fehlern und mangelnder Harmonisierung zwischen den Registern.

- Es wird nicht systematisch überwacht und von Begleitmaßnahmen für die für ihre Durchführung zuständigen Dienststellen begleitet. Vor allem Gemeindevertreterinnen und -vertreter geben an, mit unterschiedlichen, ja sogar widersprüchlichen Regeln konfrontiert zu sein, je nachdem, ob sie von kantonalen oder eidgenössischen Behörden kommen. Sie bedauern auch den Mangel an Entscheidungshilfen, wenn sie einen Fall schnell am Schalter bearbeiten müssen, und die Tatsache, dass sie mangels klarer Regelungen zu einem späteren Zeitpunkt Korrekturen vornehmen müssen, was zu zusätzlicher Arbeit führt.
- Es wird von einem Teil der Bevölkerung nicht akzeptiert. Viele Menschen, deren ursprünglicher Name durch den Verzicht auf bestimmte diakritische Zeichen transliteriert wurde, verstehen nicht, warum es mit der modernen Informationstechnologie nicht möglich ist, ihren ursprünglichen Namen korrekt zu registrieren, z.B. wenn sie eingebürgert werden. Ihnen schliessen sich in ihrer Analyse Personen an, die nicht direkt betroffen sind (vgl. Wermuth-Interpellation unter 2.1).

5.2 Einheitliche Lösungen

Angesichts der Schwierigkeiten und Probleme, die das gemischte System aufwirft, hat die Arbeitsgruppe nach Lösungen auf der Grundlage eines einzigen Referenzmodells gesucht, das für alle Register und Verwaltungssysteme auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene gilt. Die möglichen Lösungen unterscheiden sich im Wesentlichen in ihrem Umfang, d.h. in der Anzahl der diakritischen Zeichen, die sie zum Ausdruck bringen können, und damit in dem Prozentsatz der Nachnamen und Vornamen, die sie getreu und ohne Transliteration erfassen können.

Jede Variante wird wie folgt dargestellt: Kurzbeschreibung, Rechtsgrundlagen (bestehende oder zu schaffende), organisatorische Folgen (welche Anpassungen wären erforderlich und durch welche Dienste), technische Folgen (in Computersystemen vorzunehmende Anpassungen), Folgen in Bezug auf die Interoperabilität, Folgen für das Image der Verwaltung, Folgen für verwandte Systeme, Kosten und Risiken.

5.2.1 Systeme ohne diakritische Zeichen

Für diese Lösung hat sich der Schweizer Finanzplatz entschieden, mit der der maschinenlesbare Bereich von Ausweisen und Pässen abgebildet wird. Die Arbeitsgruppe behielt diese Lösung nicht bei, da sie eine sehr grosse Bevölkerungsgruppe, sowohl Schweizer als auch Ausländer, betreffen würde, deren Namen und Vornamen diakritische Zeichen enthalten.

Dabei ist zu bedenken, dass E-Mail-Systeme auch Nachnamen und Vornamen verwenden, die in der Regel keine diakritischen Zeichen enthalten.

5.2.2 Norm ISO 8859-15 (aktuelle Norm in Infostar)

Beschreibung:

Mit dieser Lösung würden alle kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Register den heute vom Zivilstandsamt verwendeten Standard, d.h. ISO 8859-15, anwenden. Wie wir in Abschnitt 3.1 gesehen haben, erlaubt diese Norm die Darstellung von 96 Zeichen, hauptsächlich in Bezug auf folgende Sprachen: Baskisch, Dänisch, Deutsch, Englisch, Finnisch, Französisch, Italienisch, Katalanisch, Niederländisch, Norwegisch, Portugiesisch, Schwedisch und Spanisch. Mehrere europäische Sprachen, insbesondere slawische Sprachen, können mit diesem Standard jedoch nur teilweise ausgedrückt werden.

Rechtliche Konsequenzen:

Diese Lösung erfordert keine Gesetzesänderung, sondern eine Anpassung der ZEMIS-Systemanforderungen. Der Standard steht im Einklang mit den Regeln zur Harmonisierung der Register, die derzeit im Official Character Catalogue enthalten sind.

Organisatorische Konsequenzen:

Der Übergang zu einem einheitlichen Referenzstandard hat den Vorteil, die Arbeit der betroffenen Verwaltungen, insbesondere auf der Ebene der Gemeinden, zu vereinfachen, da diese nur noch ein Regelwerk anwenden müssten und nicht mehr zwei wie heute (Infostar und ZEMIS). Darüber hinaus gibt es nur wenige Besonderheiten in dem von Infostar verwendeten Standard, was ebenfalls zur Benutzerfreundlichkeit dieses Standards beiträgt.

Die Migrationsdienste (auf ZEMIS- und kantonaler Ebene) und die Verbraucherdienste müssen sich dagegen an einen neuen Standard anpassen, der weniger umfangreich ist als das System, das sie heute verwenden. Sie werden auch problematische Situationen bewältigen müssen, wenn die Ausweisdokumente bestimmter ausländischer Personen nicht mehr vollständig mit den in SYMIC vorgenommenen Aufzeichnungen übereinstimmen, d.h. sie müssen Transliterationen vornehmen, die sie heute nicht mehr durchführen.

Es wird auch notwendig sein, Anforderungen zu definieren, um den Übergang von der alten zur neuen Norm zu bewältigen und einer sehr großen Bevölkerung (2,1 Millionen Ausländer zum Ende 2017) klare Anweisungen zu geben.

Technische Auswirkungen:

Diese Regelung ist in den geltenden Systemen bereits umgesetzt, sei es auf der Ebene der Kantone und Gemeinden (Einwohnerregister) oder auf der Ebene des Bundes (Zivilstandsregister, UPI-Datenbank). Lediglich das ZEMIS-System wird angepasst werden müssen, was keine besonderen technischen Probleme aufwirft, aber mit Migrationskosten verbunden ist.

Konsequenzen für die Interoperabilität:

Technisch ist das Problem nicht kompliziert zu lösen, aber es würde einige Zeit dauern, bis die betroffenen Verwaltungen, insbesondere ZEMIS, die Migrationsdienste in den Kantonen und das Netz der Konsulate, den neuen Standard integrieren können. Die anderen Systeme müssten keine Anpassungen vornehmen.

Konsequenzen für das Image:

Mit dem Infostar-System als Referenzstandard ist das durch die Interpellation Wermuth aufgeworfene Problem keineswegs gelöst: Ein nicht unbeträchtlicher Teil der einzubürgernden Personen müsste akzeptieren, dass ihr Name und Vorname in transliterierter Form eingetragen wird, wenn die ursprünglichen diakritischen Zeichen in diesem Standard nicht ausgedrückt werden können. Schlimmer noch: Mit der Anpassung von ZEMIS an diesen Standard würde das Phänomen quantitativ deutlich an Bedeutung gewinnen, denn die erzwungene Transliteration bestimmter diakritischer Zeichen würde sich auf einen grossen Teil der ausländischen Bevölkerung erstrecken und nicht nur auf diejenigen, die die Schweizer Staatsbürgerschaft erwerben. Die Kritik an der Verwaltung könnte daher zunehmen.

Ein weiteres Problem für das Image der Verwaltung wäre, dass die vorgelegten amtlichen Dokumente (z.B. Aufenthaltserlaubnis, Bescheinigung usw.) nicht mehr systematisch mit den amtlichen Ausweispapieren von Ausländern übereinstimmen würden.

Einflüsse auf verwandte Systeme:

Verwandte Systeme, insbesondere die Verwaltungs- und Produktionskette für Personalausweise und Reisepässe (fedpol), sind von dieser Änderung in keiner Weise betroffen.

Kosten:

Die Umstellung auf den einheitlichen Infostar-Standard ist mit Kosten für die Anpassung des ZEMIS-Systems verbunden. Diese werden voraussichtlich 100.000 CHF nicht überschreiten.

Risiken:

Die Umsetzung dieser Variante birgt kein besonderes Risiko in technischer, organisatorischer oder finanzieller Hinsicht, aber sicherlich ein Risiko für das Image der Verwaltungen. Die in der Wermuth-Untersuchung aufgeworfenen Probleme sind keineswegs gelöst.

5.2.3 Untervariante: Nur Schweizer Zeichen

Die Arbeitsgruppe verabschiedete keine Lösung, die die Anwendung einer noch restriktiveren Norm vorsieht, die nur die in Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch, d.h. in den vier Landessprachen der Schweiz, vorhandenen diakritischen Zeichen zulässt. Diese Lösung würde der in vielen Ländern angewandten Praxis ähneln (vgl. das Beispiel Frankreichs in Kapitel 4.4.2), d.h. nur diakritische Zeichen zu erfassen, die in den Amtssprachen des Staates existieren.

Diese Lösung hätte zwar eine gewisse Legitimität, doch müssten alle Computersysteme einen ganz bestimmten Zeichensatz anwenden, der nicht auf einem Industriestandard basiert und daher sehr teuer in der Implementierung ist. Es gibt keine ISO-Norm, die alle in den nationalen Sprachen vorkommenden Zeichen abdeckt, und nur diese Zeichen. Zudem würde diese Lösung bei der betroffenen ausländischen Bevölkerung noch mehr Unzufriedenheit hervorrufen.

5.2.4 Norm ISO 8859-1 + Latin Extended-A (aktuelle Norm in ZEMIS)

Beschreibung :

Mit dieser Lösung würden alle kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Register den heute vom Informationssystem ZEMIS verwendeten Standard anwenden, d.h. ISO 8859-1 + Latin Extended-A. Dieses System kombiniert alle in den Normen enthaltenen Zeichen und ermöglicht es, alle im lateinischen Alphabet vorhandenen diakritischen Zeichen (mit seltenen Ausnahmen) auszudrücken.

Rechtliche Konsequenzen:

Die Umstellung auf einen neuen Referenzstandard, der auf dem im ZEMIS-System verwendeten basiert, erfordert Änderungen in der Zivilstandsverordnung (Zuständigkeit des Bundesrates, vgl. Kapitel 3.6.1) und im Amtlichen Zeichenkatalog der Registerharmonisierung (Zuständigkeit des BFS). Es wird auch notwendig sein, das Personenstandsgesetz (Zuständigkeit des Parlaments) zu ändern, um die Modalitäten des Übergangs vom alten zum neuen System zu regeln und insbesondere die Bedingungen anzugeben, unter denen eine Person eine korrigierte Eintragung ihres Namens nach dem neuen Standard beantragen kann.

Organisatorische Konsequenzen:

Die Zivilstandsämter müssen diesen neuen Standard in ihrer Tätigkeit umsetzen und während einer Übergangszeit regeln, wie die von der Änderung betroffenen Personen vom alten (eingeschränktes System) in das neue System (erweitertes System) überwechseln können. Die Einwohnerdienste der Gemeinden werden das neue System auf die gesamte Schweizer Bevölkerung anwenden müssen, obwohl sie bereits mit dem neuen System für den Umgang mit Ausländern vertraut sind. Auch die UPI-Datenbank wird einige ihrer Regeln und Verfahren ändern müssen, ebenso wie das BFS.

Hinsichtlich der Umsetzung wird die allgemeine Anwendung des heute in ZEMIS verwendeten Standards zu einer Überlastung der Standesämter führen, insbesondere um den Übergang vom alten zum neuen System zu regeln. Die Folgen der Umstellung dürften auf der Ebene der Schalter der Gemeinden und Kantone etwas weniger schwerwiegend sein.

Da die Zahl der diakritischen Zeichen in diesem Standard hoch ist, wäre es sicherlich ratsam, didaktische Mittel und Entscheidungshilfen bereitzustellen, die für alle betroffenen Dienststellen leicht zugänglich sind. Einige dieser Mittel gibt es bereits heute; sie sollten weiterverbreitet werden. Klare Anweisungen sollten auch an die Bevölkerung gegeben werden, insbesondere an Personen, deren Namen in früheren Aufzeichnungen transliteriert wurden.

Technische Konsequenzen:

Die Umstellung auf dieses System erfordert einen tiefgreifenden technischen Wandel in den Systemen Infostar, Ordipro, eVERA und UPI sowie etwas leichtere Anpassungen in den Systemen der kommunalen und kantonalen Verwaltungen, die diesen Standard bereits für die Erfassung der ausländischen Bevölkerung verwenden. ZEMIS verwendet diesen Standard bereits.

Konsequenzen für die Interoperabilität:

Die Datenbanken, Schnittstellen und bestimmte Prozesse des UPI und des BFS müssen angepasst werden, ebenso wie die der verwandten Systeme (siehe auch unten). Die Synchronisation zwischen den Systemen muss regelmäßig erfolgen (insbesondere zwischen dem UPI und dem Standesamt), um den Übergang vom alten zum neuen System, insbesondere die zahlreichen Namensänderungen, die stattfinden werden, angemessen zu begleiten. UPI-Kunden werden auch ihre Software anpassen müssen, um den neuen Standard zu implementieren.

Konsequenzen für das Image:

Der ZEMIS-Standard ermöglicht es aufgrund seines Geltungsbereichs, sehr effizient auf die Anliegen der Wermuth-Untersuchung zu reagieren und so den Ansprüchen von Personen gerecht zu werden, deren Namen bei der Einbürgerung transliteriert werden mussten. Dies würde mit Sicherheit das Image der Verwaltung verbessern.

Einflüsse auf verwandte Systeme:

Verwandte Systeme müssten ebenfalls Anpassungen vornehmen. Die wichtigste davon ist sicherlich die Verwaltungs- und Produktionskette für Personalausweise und Pässe bei fedpol. Wie in Kapitel 3.7.1 erläutert, müsste die gesamte Produktionskette angepasst werden, einschließlich der in diesen ID-Dokumenten verwendeten Ad-hoc-Schriftart.

Kosten:

Die Umstellung auf den einheitlichen ZEMIS-Standard ist mit höheren Kosten verbunden als bei der bisherigen Variante: für die Anpassung der Systeme Infostar und UPI und die Implementierung auf der Ebene der Standesämter, vor allem aber für die Anpassung der gesamten Produktionskette für Personalausweise und Reisepässe. Die Arbeitsgruppe hat diese Kosten nicht beziffert, aber allein für fedpol werden die Kosten auf mehrere hunderttausend Franken geschätzt.

Risiken:

Die Umsetzung dieser Variante birgt in technischer und organisatorischer Hinsicht keine besonderen Risiken. Die Anpassung des Personenstandswesens und -netzes sowie der damit verbundenen Systeme, insbesondere von fedpol, erfordert jedoch erhebliche finanzielle Mittel. Aus geschäftlicher Sicht birgt diese Variante das Risiko von Fehlern bei den Registrierungen, wenn die Implementierung nicht gut unterstützt wird und wenn nicht genügend Lehrmittel zur Verfügung stehen. Schließlich kann der Übergang vom alten zum neuen System Schwierigkeiten bereiten, insbesondere für Personen, die ihren Namen ändern möchten.

5.2.5 Vollständiger Standard: Lateinische Zeichen in Unicode

Beschreibung:

Mit dieser Lösung würden alle kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Register einen Standard anwenden, der in Deutschland offiziell für die Registrierung und Verwaltung von Personen, sowohl deutschen als auch ausländischen, empfohlen wird. Dabei handelt es sich um

die lateinischen Zeichen, die im Unicode-Standard (Version 1.1.1, im Folgenden einfach als lateinischer Unicode-Standard bezeichnet) ausgedrückt werden. Dieser Standard ermöglicht es, alle vorhandenen diakritischen Zeichen ausnahmslos in lateinischer Schrift auszudrücken.⁴

Rechtliche Konsequenzen:

Die Umstellung auf den lateinischen Unicode-Standard erfordert Änderungen der Zivilstands-, ZEMIS-, Ordipro- und eVERA-Verordnungen (Zuständigkeit des Bundesrates) sowie des Amtlichen Katalogs der Merkmale für die Registerharmonisierung (Zuständigkeit des BFS). Es wird auch notwendig sein, das Personenstandsgesetz (Zuständigkeit des Parlaments) zu ändern, um die Modalitäten des Übergangs vom alten zum neuen System zu regeln und insbesondere anzugeben, unter welchen Bedingungen eine Person eine korrigierte Eintragung ihres Namens in die neue Norm beantragen kann.

Organisatorische Konsequenzen:

Alle für die Führung und Bearbeitung der Personenregister zuständigen Stellen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene müssen diesen neuen Standard in ihrer Tätigkeit umsetzen und während einer Übergangszeit regeln, wie die von der Umstellung betroffenen Personen vom alten (eingeschränktes System) zum neuen System (erweitertes System) wechseln können. Diese Übergangszeit und die Einarbeitung in diesen erweiterten Standard wird sicherlich zusätzliche Arbeit mit sich bringen. Die Folgen der Änderung werden auf der Ebene der Schalter der Gemeinden und Kantone, aber auch in den Migrationsdiensten und im Netz der Konsulate erheblich sein. Zudem müssen klare Informationen an die gesamte Bevölkerung (inkl. Auslandschweizer) gegeben und die Modalitäten einer Namensänderung erläutert werden.

Da die Anzahl der diakritischen Zeichen bei diesem Standard am höchsten ist, wird es unerlässlich sein, didaktische Mittel und Entscheidungshilfen bereitzustellen, die für alle betroffenen Dienststellen leicht zugänglich sind. Diese Mittel gibt es in dieser Form heute noch nicht; sie müssen daher erst geschaffen und weit verbreitet werden, aber es scheint bereits jetzt unmöglich, dass eine Person, die für die Eingabe von Namen und Vornamen zuständig ist, alle Feinheiten beherrscht, die mit der Vielzahl der lateinischen Unicode-Glyphen verbunden sind. Für einige ungewöhnliche Fälle wird es notwendig sein, Sprachwissenschaftler hinzuzuziehen. Die Rate der Eingabefehler im Zusammenhang mit einer Fehlinterpretation einer Glyphe wird bei ungewöhnlichen und mehrdeutigen Glyphen zwangsläufig signifikant sein (es ist nicht einfach, eine ä von einer ä oder eine § von einer § zu unterscheiden).

Technische Konsequenzen:

Der Übergang zu diesem System erfordert einen tiefgreifenden Wandel in allen Computersystemen der Personenregister auf allen Ebenen sowie in den damit verbundenen Systemen. Die Schwierigkeit liegt nicht in der Technik, sondern darin, dass die Änderung innerhalb bestimmter Rahmenbedingungen und Zeitrahmen durchgeführt werden muss, um die Arbeitsprozesse nicht zu lähmen oder zu unterbrechen.

Auswirkungen auf die Interoperabilität:

⁴ Vollständige Beschreibung der Norm findet sich unter <https://www.personenstandsrecht.de/Webs/PERS/DE/informationen/zeichensatz/zeichensatz-node.html>

Die Umstellung auf den lateinischen Unicode-Standard erfordert, dass alle automatischen Austausch- und Validierungsprozesse zwischen allen Systemen überprüft, angepasst und ordnungsgemäss getestet und synchronisiert werden. Diese Arbeit ist ernst zu nehmen, da die Automatisierung des Austauschs zwischen den verschiedenen Registern auf allen administrativen Ebenen sehr weit verbreitet ist.

Konsequenzen für das Image:

Der lateinische Unicode-Standard ermöglicht es aufgrund seines Geltungsbereichs, am effizientesten auf die in der Wermuth-Untersuchung geäusserten Bedenken zu reagieren und so den Wiederansprüchen von Personen gerecht zu werden, deren Namen bei der Einbürgerung transliteriert werden mussten. Dies würde die Verwaltung breiter absichern und die Schweiz innerhalb von Europa zu einem Vorreiter dieser Thematik machen.

Einflüsse auf verwandte Systeme:

Verwandte Systeme müssten ebenfalls Anpassungen vornehmen. Die wichtigsten davon sind sicherlich diejenigen, die die Verwaltungs- und Produktionskette für Personalausweise und Pässe bei fedpol betreffen. Wie in Kapitel 3.7.1 erläutert, müsste die gesamte Produktionskette angepasst werden, einschließlich der in diesen ID-Dokumenten verwendeten Ad-hoc-Schriftart.

Kosten:

Die Umstellung auf den einheitlichen lateinischen Unicode-Standard bringt die höchsten Kosten aller Varianten mit sich: für die Anpassung aller Personenregistersysteme auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene und für die Anpassung der gesamten Produktionskette für Personalausweise und Pässe. Die Arbeitsgruppe veranschlagt diese Kosten auf mehrere Millionen Franken, wobei die Implementierungs- und Betriebskosten nicht eingerechnet sind, die vor allem wegen der Ausbildung und Unterstützung des Personals in allen Abteilungen beträchtlich sein werden.

Risiken:

Die Umsetzung dieser Variante birgt die meisten Risiken. Diese sind finanzieller und technischer Art (ausnahmslos alle Systeme müssen angepasst werden), geschäftlicher Art (alle Dienste müssen ihre Praktiken ändern), organisatorischer Art (viele Verfahren und der Austausch zwischen Registern müssen neu definiert werden) und qualitativer Art (Fehlerrisiko). Darüber hinaus ist der Übergang vom alten zum neuen System sehr komplex; die von einer möglichen Namensänderung betroffene Bevölkerung ist auch die wichtigste, was das Risiko von Ansprüchen erhöht.

5.3 Zusammenfassung

Die Merkmale und Folgen der vier von der Arbeitsgruppe ausgewählten Varianten lassen sich in der folgenden Tabelle zusammenfassen. Zur Erinnerung: Die Arbeitsgruppe wählte nicht

diejenigen Varianten aus, die keine diakritischen Zeichen (Schweizer Finanzplatzsystem) oder nur diejenigen in den vier Landessprachen enthalten.

	Solution mixte (système actuel)	Solution uniforme basée sur norme Infostar	Solution uniforme basée sur norme SYMIC	Solution uniforme basée sur norme Unicode
Uniformité				
- légales	Aucune	Mineures (prescriptions)	Majeures (loi + ordonnances)	Maximales (loi + ordonnances)
- métier	- Clarifications des prescriptions - Moyens d'aide	- Adaptations à faire dans les processus et règles SYMIC, Ordipro et eVERA. - Communication à la population étrangère.	- Adaptations à faire dans les processus et règles Infostar, état civil, RdH cantons et communes, systèmes connexes. - Communication à toute la population, suisse et étrangère. - Règlement des cas anciens. - Moyens didactiques.	- Adaptations à faire pour tous les processus et règles des services Confédération, cantons et communes, des consulats ainsi que pour les systèmes connexes. - Communication à toute la population, suisse et étrangère. - Règlement des cas anciens. - Moyens didactiques et formation du personnel aux niveau communes, cantons et Confédération
- techniques	Aucune adaptation	Mise à niveau des systèmes SYMIC, Ordipro et eVERA	Mise à niveau des systèmes Infostar, état civil, UPI, RdH cantons et communes, systèmes connexes.	Mise à niveau de tous les systèmes et échanges, communes, cantons, Confédération et consulats, ainsi que dans les systèmes connexes
- sur l'interopérabilité	Aucune adaptation	Adaptations légères, synchronisations.	- Adaptations de processus UPI et OFS. - Synchronisations nécessaires.	- Adaptations de processus dans tous les systèmes. - Synchronisations et tests nécessaires dans tous les processus d'échange.
Image	Statu quo, problème non résolu.	Dégradation probable, car problème non résolu et même aggravé quantitativement.	Problème résolu, gain d'image.	Problème résolu, gain d'image.
Systèmes connexes	Aucune conséquence	Aucune conséquence	Changement obligatoire	Changement obligatoire
Coûts	Légers, avec budget courant	Crédits nécessaires (moyenne importance)	Crédits nécessaires (élevés)	Crédits nécessaires (très élevés)
Risques	Seulement image	Seulement image	Complexité, coûts	Complexité et coûts maximaux

6 Evaluation der Varianten

6.1 Kostenschätzungen

In der folgenden Tabelle, sind die groben Kostenschätzungen aller betroffenen Stellen nach Varianten aufgeführt.

	Kostenschätzung (CHF)	Aktuelles System	Einheitliche Lösung basierend auf RHG	Einheitliche Lösung basierend auf ZEMIS	Einheitliche Lösung basierend auf Unicode
BJ	Anpassungen technisch:	Infostar : Basis RHG	-	240'000	240'000
	Personell:		-	150 PT	150 PT
SEM	Anpassungen technisch	ZEMIS : Basis ZEMIS	100'000	-	50'000
	Personell		50 PT	-	50 PT
	Anpassungen technisch	ORBIS : Basis RHG	-	100'000	100'000
	Personell		-	50 PT	50 PT
	Anpassungen technisch	ISR : Basis RHG	-	100'000	100'000
	Personell		-	50 PT	50 PT
fedpol	Anpassungen technisch	Basis RHG	-	60'000	60'000
	Personell		-	25 PT	25 PT
EDA	Anpassungen technisch	Ordipro : Basis RHG	-	720'000	720'000
	Personell		-	-	-
	Anpassungen technisch	Vera	-	150'000	150'000
	Personell		-	-	-
ZAS	Anpassungen technisch	Basis RHG	-	1'440'000	2'640'000
	Personell		-	200 PT	600 PT
BFS	Anpassungen technisch	Basis RHG	-	20'000	20'000
	Personell		-	160 PT	160 PT
		Total	100'000	CHF 2'830'000	CHF 4'080'000
			50 PT	625 PT	1085 PT

Ergänzend zu dieser Auflistung sind zu folgenden Systemen die hier aufgeführten Punkte zu beachten:

BJ Infostar

Bei einer Umsetzung im Neubau Projekt Infostar NG sind die Kosten vernachlässigbar, da dort sowieso eine Zeichensatzbeschränkung und eine Bildschirmtastatur eingebaut werden muss. In der nicht aufgeführten Variante «Umsetzung ab 2023 mit Infostar NG» sind auf der rechtlichen Seite im EAZW Arbeiten dennoch fällig, sofern nicht die heutige Infostar Lösung (RHG) angestrebt wird.

Der Life Cycle von Infostar ist so geplant, dass mit der Umsetzung von Infostar NG eine Anpassung des Systems denkbar wäre.

EDA Ordipro

Die Kosten, die für Ordipro bei beiden Varianten anfallen würden sind wie folgt im Detail aufzuschlüsseln:

Lieferant (ELCA)	CHF 434'500
IT EDA	CHF 130'350
Fachdienst Ordipro	CHF 152'075

Das EDA hat in der WTO-14107 (ORDIPRO) keine Mittel für diese Änderung eingestellt. Falls eine Realisierung beschlossen würde, müsste anschliessend mit dem BBL abgeklärt werden, ob auf der WTO-14107 eine Kostendacherhöhung (plus ca. CHF 600'000.-) stattfinden darf oder ob eine «neue» WTO durchgeführt werden muss. Grundsätzlich fehlt dort eine Beschaffungsgrundlage.

Terminlich würde das heissen, dass spätestens Mitte 2021 bekannt sein müsste, ob eine Realisierung durchzuführen ist. Eine WTO kann bis zu einem Jahr dauern. Spätestens Anfang 2023 muss mit der Realisierung gestartet werden.

ZAS

Im Anschluss an die Wirkungsanalyse der drei Varianten von Zeichensätzen und der jeweils anfallenden Kosten empfiehlt die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) vorzugsweise folgendes:

Der Zeichensatz Latin 9, der derzeit vom UPI-Register verwendet wird und keine Kosten verursacht.

Wenn diese Variante vom Ausschuss nicht beibehalten werden könnte und eine Wahl zwischen der ZEMIS-Variante und der einheitlichen Lösung auf der Grundlage von Unicode getroffen werden müsste, würde die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) ohne Zögern die vom ZEMIS-Register verwendete Variante empfehlen (Zeichensatz ISO 8859-1 + Latin Extended-A).

Die finanziellen und organisatorischen Auswirkungen der ZEMIS-Variante für die ZAS sind wesentlich geringer, wobei das Problem der Mehrzahl der Fälle von Nachnamen und Vornamen mit Sonderzeichen positiv beantwortet wird. Andererseits ist die Unicode-Zeichensatzvariante angesichts der großen Vielfalt des Zeichensatzes und des damit verbundenen Fehlerrisikos aus geschäftlicher Sicht aufwändig zu implementieren und kompliziert zu verwalten.

Darüber hinaus ist der Gewinn, den es (im Vergleich zu ISO 8859-1 + Latin Extended-A) in Bezug auf die korrekte Schreibweise von Nachnamen und Vornamen bringt, gering, da die Bevölkerungsgruppen, die davon profitieren würden, in Bezug auf die Einwanderung sehr in der Minderheit sind. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten und Risiken stehen daher in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Darüber hinaus ist es nicht möglich, auf alle Situationen positiv zu reagieren, wie z.B. auf die Notwendigkeit der Transliteration oder Transkription von Nachnamen und Vornamen, die in nicht-lateinischen Alphabeten geschrieben sind (wie z.B. die Namen griechischer, bulgarischer oder serbischer - oder russischer - Staatsangehöriger, die potenziell eine größere Gruppe als aussereuropäische Länder darstellen).

Die ZAS plant ein Rehosting, das ein (Teil)-Freeze (bis voraussichtlich Ende 2020) von UPI zur Folge hat. Je nach Variante (Latin 1-10 oder UTF-8) und je nach Szenario (mit oder ohne WTO-Ausschreibung) würde das Projekt Sonderzeichen bei der ZAS zwischen 30 und 48 Monate dauern. Es ist zu beachten, dass diese Zeitdauer erst ab dem Entscheid der Variante läuft. Da die Einführung von neuen Sonderzeichen nicht rückwärtskompatibel ist, würde die ZAS von diesem Projekt profitieren, um andere nicht rückwärtskompatible Änderungen in UPI einzuführen (z.B. Geschlecht «unbestimmt» auch wenn es nicht sofort gebraucht wird).

Fedpol

Für die Komponenten welche vom ISC-EJPD stammen, werden die Anpassungen sicherlich im Rahmen von Releases machbar sein, sofern genügend Vorlaufzeit vorhanden ist. Anpassungen bei privaten Dienstleistern werden aber sich finanzwirksame Kosten verursachen. Es ist davon auszugehen, dass dies 2-3 Komponenten sein werden, die das fedpol zwischen 20'000-30'000 Franken kosten werden.

SEM

Im SEM sind für die Ablösung von ORBIS und ISR folgende zwei Projekte eingegeben:

21452 ORBIS Ablösung Laufzeit 01.01.2021 – 31.12.2025

23465 ISRtoZEMIS Laufzeit 01.07.2019 – 31.12.2021

Somit laufen erste Bestrebungen, die bestehenden Anwendungen abzulösen. ISR soll dabei ins ZEMIS migriert werden, für ORBIS ist ein Neubau geplant. Ob beide Vorhaben allerdings aufgrund der aktuellen Vorhaben- und Ressourcensituation bis 2025 umgesetzt werden können, ist höchst fraglich. Den Aufwand, die Zeichensatztabelle der beiden Anwendungen bereits vorher zu erweitern, wird als sehr gering erachtet. Beide Anwendungen laufen bereits auf einer UTF-8 Codierung. Das SEM könnte die Erweiterung somit bei einem entsprechenden Entscheid des BR nötigenfalls mit «vertretbarem Aufwand im laufenden Betrieb» umsetzen.

BFS

Die Schätzung des BFS basiert auf der Annahme, dass die Anpassungen durch interne Entwickler des Validierungsservice SR durchgeführt werden. Sollten die Anpassungen nach der Modernisierung dieses Service stattfinden, dann werden sie durch einen externen Serviceerbringer durchzuführen sein. Eine Schätzung unter der Annahme, dass dies das BIT sein wird würde bei gleicher Anzahl Stunden auf CHF 22'400 kommen. Ebenfalls ist zu beachten, dass diese Schätzungen einzig die hier berücksichtigten Personenregisterdaten betrifft. Daten, die intern im Rahmen der Statistikproduktion weiterverwendet werden und durch Umsysteme laufen sind nicht berücksichtigt und diese Abhängigkeiten verursachen weitere Kosten deren Schätzung noch zu erbringen wäre.

6.2 Evaluationskriterien

Die verwendeten Kriterien sind wie folgt, wobei die Punktzahlen im Allgemeinen von Null (niedrigste Stufe) bis +5 (höchste Stufe) reichen:).

Uniformité de la norme	oui (+1) / non (0).
Utilisation	de très facile (+ 5) à très difficile (0)
Bases légales	d'existantes (+5) à modification nécessaire de la loi (0)
Adaptations techniques	de non nécessaires (+5) à très élevées (0)
Image	de nette amélioration (+5) à forte dégradation (0)
Problème	entièrement résolu (+5) à pas résolu du tout (0)
Charges de personnel	de marginales (+5) à très élevées (0)
Coûts	de marginaux (+5) à très élevés (0)
Risques	de négligeables (+5) à très élevés (0)
Durabilité	de non durable (0) à durable (+5)

6.3 Analyse und Evaluation der Varianten

Diese Kriterien, die auf die vier Varianten angewandt werden, führen zu folgenden Ergebnissen

	Solution mixte (système actuel)	Solution uniforme basée sur norme Infostar	Solution uniforme basée sur norme SYMIC	Solution uniforme basée sur norme Unicode
Evaluations				
Uniformité	0	1	1	1
Utilisation	1	5	4	2
Bases légales	5	4	0	0
Adaptations techniques	5	4	2	1
Image	0	0	5	5
Problème résolu	0	0	5	5
Charges de personnel	3	4	3	0
Coûts	5	4	1	0
Risques	5	4	3	1
Durabilité	1	2	4	5
TOTAL	25	28	28	20

Es muss zwar darauf hingewiesen werden, dass diese Ergebnisse etwas subjektiv sind, aber die folgenden Ergebnisse sind von Interesse:

- Das derzeitige System funktioniert immer noch relativ gut, was nicht überrascht, da es keine rechtlichen oder technischen Änderungen (d.h. keine Höchstpunktzahlen) und somit keine besonderen Kosten oder Risiken mit sich bringt. Dieses System löst jedoch nicht das in der Wermuth-Untersuchung aufgeworfene Problem, das zu einem Imageproblem für die Verwaltung führt; es wirft in der Praxis, insbesondere an den Schaltern der Gemeinden und Kantone, immer wieder Probleme auf und ist sicherlich keine nachhaltige Lösung.

- Von den drei anderen Varianten, die von der Arbeitsgruppe untersucht wurden, ist es interessant festzustellen, dass die Variante, die darin bestünde, die heute in Infostar (ISO 8859-15) und in ZEMIS (ISO 8859-1 + Latin Extended-A) verwendeten Referenzstandards zu übernehmen, mit gleicher Punktzahl die höchsten Noten erhielt.

- Die Stärken des Infostar-Standards sind folgende: er ist wirklich einfach zu benutzen (er ist bereits heute implementiert, insbesondere an den Schaltern der Kantone und Gemeinden); er erfordert keine Änderungen auf rechtlicher (nur auf der Ebene der Vorschriften bestimmter Ämter), organisatorischer und technischer Ebene (insbesondere die Passindustrie müsste ihr Produktionssystem nicht verändern). Ihre Schwachpunkte: Sie löst das Problem der Wermuth-Untersuchung nicht und kann daher Kritik in der Bevölkerung provozieren. Auch erscheint es nicht unbedingt nachhaltig, wenn die Europäische Union beispielsweise ihre Empfehlungen und Praktiken ändern würde.

- Die auf dem ZEMIS-Standard basierende Lösung ist aus Sicht des Images der Verwaltung sehr interessant: Sie löst das durch die Wermuth-Untersuchung aufgeworfene Problem vollständig und scheint dauerhafter zu sein, insbesondere wenn überall Unicode-Kodierung vorgeschrieben wird. Seine Anwendung ist etwas schwieriger zu realisieren, wird aber heute schon an den Schaltern der Gemeinden und Kantone praktiziert. Die Tatsache, dass der Zeichensatz umfangreicher ist, führt bei der Eingabe zu Verständnis- und Interpretationsproblemen; die Gefahr von Fehlern und Verwechslungen ist grösser, was die gute Qualität der Register und die Automatisierung des Austauschs behindern kann. Sie erfordert auch eine Änderung des Zivilrechts (Regelung von Altfällen, d.h. Personen, die nach der Ratifizierung der Reform eine Änderung der Schreibweise ihres Namens wünschen) und der Zivilstandsverord-

nung (neuer Standard); sie bringt tiefgreifende technische Änderungen für die Systeme Infostar und UPI und insbesondere für die Verwaltung und Herstellung von Ausweisdokumenten bei fedpol mit sich. Die Kosten sind ebenfalls beträchtlich und werden auf mehrere Millionen Franken geschätzt.

- Die Unicode-Lösung schliesslich erzielt die wenigsten Punkte, was nicht überrascht, da diese Lösung die meisten Anpassungen, sowohl technischer als auch rechtlicher Art, und damit zwangsläufig auch die höchsten Kosten und Risiken mit sich bringt. Sie löst jedoch das Problem (auch für lateinische Schriftzeichen aus außereuropäischen Sprachen wie dem Vietnamesischen); sie würde ein gutes Bild der Verwaltung vermitteln und ist sicherlich die nachhaltigste. Auf der anderen Seite würde die Verwendung von Unicode Probleme schaffen, die in den Verwaltungen derzeit nicht existieren. Insbesondere die Lesbarkeit von Namen, die nicht auf einem lateinischen System basieren. Sonderzeichen können nicht mehr interpretiert werden, es sei denn, der Administrator beherrscht die entsprechende Sprache. Diese Abhängigkeit ist im Bereich der Verwaltung ein zu grosses Risiko, da dann die Qualität der Registerdaten gefährdet wäre. Die Komplexität und die Kosten der Umsetzung machen sie jedoch unattraktiv und riskant.

Zeichensatz	Anzahl Charakter
Finanzplatz CH	29
Zivilstand CH	121
SEM	242
Latin Unicode	1'353

Darüber hinaus ist der Gewinn, den die Unicode-Lösung (im Vergleich zu der auf dem ZEMIS-Standard basierenden Lösung) in Bezug auf die korrekte Schreibweise von Nachnamen und Vornamen bringt, gering, da die Bevölkerungsgruppen, die davon profitieren würden, in Bezug auf die Einwanderung sehr in der Minderheit sind. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten und Risiken stehen daher in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Darüber hinaus ist es nicht möglich, auf alle Situationen positiv zu reagieren, wie z.B. auf die Notwendigkeit der Transliteration oder Transkription von Nachnamen und Vornamen, die in nicht-lateinischen Alphabeten geschrieben sind (wie z.B. die Namen griechischer, bulgarischer oder serbischer - oder russischer - Einwanderer, die potenziell eine grössere Gruppe als aussereuropäische Länder darstellen).

7 Empfehlung der Arbeitsgruppe

Am Ende ihrer Arbeit empfiehlt die Arbeitsgruppe einstimmig die Verwendung einer einheitlichen Norm für die Führung von amtlichen Personenregistern in der Schweiz. Das derzeitige gemischte System wirft immer wieder Probleme auf, insbesondere an den Schaltern der Gemeinden, und es führt regelmässig zu Fehlern, die das reibungslose Funktionieren des automatischen Austauschs zwischen den Registern behindern.

Die Arbeitsgruppe zögerte, die heute im Infostar angewandte und im offiziellen Katalog der Merkmale empfohlene Lösung zu übernehmen. Die Umsetzung dieser Norm in allen Registern stellt zwar keine besondere Schwierigkeit dar, da sie bereits weit verbreitet ist; sie erfordert auch keine Anpassung der Rechtsgrundlagen, sondern lediglich eine Änderung der Anforderungen bestimmter Ämter; sie verursacht nur geringe Kosten und belastet die für ihre Umsetzung zuständigen Dienststellen nicht erheblich. Sie führt auch nicht zu einer Änderung der zugehörigen Systeme, einschliesslich der Produktionskette für Ausweisdokumente bei fedpol.

Trotz all dieser positiven Punkte ist die Mehrheit der Arbeitsgruppe jedoch der Ansicht, dass diese Position in Bezug auf die in der Wermuth-Untersuchung formulierten Forderungen nicht haltbar ist und von der Bevölkerung und den Medien nicht verstanden würde warum man keine Verbesserung der Situation anstrebt, während es die technischen Lösungen dafür gibt. Ausserdem ist diese Norm nicht nachhaltig; die Normenfamilie ISO 8859 wird nicht mehr weiterentwickelt und die Zukunft gehört zweifellos Systemen, die auf der Verwendung von Unicode-Kodierung basieren.

Die Mehrheit der Gruppe empfiehlt die Verwendung von ISO 8859-1 + Latin Extended-A, dem derzeit im SYMIC-System verwendeten Standard.

Dieser ist technisch umsetzbar, wäre als einheitliche Lösung zu sehen und würde auch die emotionale Komponente der Thematik berücksichtigen.

Zugegebenermassen erfordert sie eine Gesetzesänderung (es wird notwendig sein zu regeln, unter welchen Bedingungen nach der Umsetzung der neuen Norm diejenigen, die die Schreibweise ihres Namens ändern wollen, dies einfach tun können) und bringt erhebliche technische Anpassungen mit sich, insbesondere am Infostar-System und an der Produktionskette für Ausweisdokumente bei fedpol.

Es gibt jedoch einige starke Argumente, die für einen Übergang zu einem breiteren Standard sprechen:

- er ermöglicht eine vollständige Beantwortung der in der Wermuth-Anfrage aufgeworfenen Fragen und vermittelt so ein besseres Bild der Verwaltung.
- er ist bereits in den kommunalen und kantonalen Systemen implementiert und vor allem sichert er eine nachhaltige Lösung, insbesondere wenn die Norm nach dem Unicode-System kodiert ist (was bereits der Fall ist).
- Bei Infostar NG können die notwendigen Anpassungen direkt integriert werden.
- Der Zeichensatz deckt einen grösseren Teil der betroffenen Bevölkerung ab als die anderen Varianten.
- Die Sonderzeichen sind allesamt auf dem LATIN System basierend und können so von Einwohnern der Schweiz einfacher interpretiert werden, da sie näher beim vertrauten System sind.

8 Weitere Verwendung der Studie

Die Arbeitsgruppe übergibt nach Abschluss ihrer Arbeit die Studie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Das Bundesamt für Justiz kann diese bei Bedarf zur Erarbeitung einer Lösung verwenden.

Court of Justice of the European Union

PRESS RELEASE No 45/11

Luxembourg, 12 May 2011

Judgment in Case C-391/09

Malgožata Runevič-Vardyn and Łukasz Paweł Wardyn v
Vilniaus miesto savivaldybės administracija and Others

The Court of Justice gives a ruling on the manner in which forenames and surnames of citizens of the Union are to be entered on certificates of civil status issued by a Member State

The law of the European Union does not preclude a refusal to amend surnames and forenames appearing on certificates of civil status, on condition that such a refusal is not liable to cause serious inconvenience to those concerned

Mrs Malgožata Runevič-Vardyn, who was born in Vilnius in 1977, is a Lithuanian national. She belongs to the Polish minority in Lithuania. She states that her parents gave her the Polish forename 'Małgorzata' and her father's surname 'Runiewicz'. She explains that her birth certificate issued in 1977 was drawn up in Cyrillic characters and that it was only the birth certificate issued in 2003 which showed her forename and surname registered in their Lithuanian form, namely as 'Malgožata Runevič'. The same forename and surname appear also on the Lithuanian passport which was issued to her in 2002.

In 2007, after living and working in Poland for some time, she married, in Vilnius, a Polish national, Mr Łukasz Paweł Wardyn. On the marriage certificate, which was issued by the Vilnius Civil Registry Division, 'Łukasz Paweł Wardyn' is transcribed as 'Lukasz Pawel Wardyn' – the Lithuanian spelling rules being used without diacritical modifications. His wife's name appears in the form 'Malgožata Runevič-Vardyn' – indicating that only Lithuanian characters, which do not include the letter 'W', were used, including for the addition of her husband's surname to her own surname. The couple are currently living with their son in Belgium.

In 2007, Mrs Malgožata Runevič-Vardyn submitted a request to the Vilnius Civil Registry Division for her forename and surname, as they appear on her birth certificate, to be changed to 'Małgorzata Runiewicz' and for her forename and surname, as they appear on her marriage certificate, to be changed to 'Małgorzata Runiewicz-Wardyn'. Following the refusal of that request, the couple brought an action before the Vilniaus miesto 1 apylinkės teismas (First District Court of the City of Vilnius, Lithuania). That court now asks the Court of Justice whether EU law precludes rules of a Member State which require that surnames and forenames of individuals be entered on the certificates of civil status of that State in a form which complies with the spelling rules of the official national language.

The Court of Justice states, first of all, that the Racial Equality Directive¹ does not apply to Mr and Mrs Wardyn's situation because the scope of that directive does not cover national rules governing the manner in which surnames and forenames are to be entered on certificates of

civil status. In that regard, although the directive does indeed make general reference to access to and supply of goods and services which are available to the public, it cannot be held that such national rules come within the concept of a 'service' within the terms of the directive.

Furthermore, as regards the Treaty provisions concerning citizenship of the Union, the Court points out that although, as European Union law stands at present, the rules governing the form in which a person's surname and forename are entered on certificates of civil status are matters coming within the competence of the Member States, the latter must none the less, when exercising that competence, comply with European Union law, and in particular with the Treaty provisions on the freedom of every citizen of the Union to move and reside in the territory of the Member States.

¹Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (OJ 2000 L 180, p. 22).

The Court notes that a person's forename and surname are a constituent element of his identity and of his private life, the protection of which is enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union and in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

The Court gives a ruling on Mrs Malgožata Runevič-Vardyn's request that her forename and maiden name be amended on the Lithuanian birth and marriage certificates. Thus, when a citizen of the Union moves to another Member State and subsequently marries a national of that other State, the fact that the surname which that citizen had prior to marriage, and her forename, cannot be amended and entered in documents relating to civil status issued by her Member State of origin except using the characters of the language of that latter Member State cannot constitute treatment that is less favourable than that which she enjoyed before she availed herself of the right of free movement. Hence, **the absence of such a right is not liable to deter a citizen of the Union from exercising the rights of movement** recognised by the Treaty **and, to that extent, does not constitute a restriction.**

With regard to the couple's request that the addition of Mr Wardyn's surname to his wife's maiden name on the Lithuanian marriage certificate be amended (to Wardyn instead of Vardyn), the Court does not exclude the possibility that refusal to make such a change might cause inconvenience for those concerned. However, **such a refusal cannot constitute a restriction of the freedoms recognised by the Treaty unless it is liable to cause 'serious inconvenience' to those concerned at administrative, professional and private levels.** It is for the national court to decide whether the refusal to amend the joint surname of the couple is liable to cause such inconvenience to those concerned. If that is the case, it is a restriction on the freedoms which the Treaty confers on every citizen of the Union. **It will also be for the national court to decide, in those circumstances, whether such a refusal reflects a fair balance between the interests at issue,** that is to say, on the one hand, the couple's right to respect for their private and family life and, on the other hand, the legitimate protection by the Member State concerned of its official national language and its traditions. The Court takes the view, in this case, that **the disproportionate nature of the refusal to accede to the requests for amendment** made by the couple **may possibly appear from the fact that the Vilnius Civil Registry Division entered that name, in respect of Mr Wardyn, on the same certificate in compliance with the Polish spelling rules at issue.**

With regard to Mr Wardyn's request for his forenames to be entered on the Lithuanian marriage certificate in a form which complies with the rules governing Polish spelling, namely, as 'Łukasz Paweł', (and not Lukasz Pawel), the Court notes that the discrepancy between the forms in which the names are entered in Lithuanian and in Polish lies in the omission of the diacritical marks, which are not used in the Lithuanian language. The Court points out in this regard that diacritical marks are frequently omitted in many daily actions for technical reasons (for example, because of the objective constraints inherent in some computer systems). Also, for people who are unfamiliar with a foreign language the significance of diacritical marks is often misunderstood. It is therefore unlikely that the omission of such marks could, in itself, cause actual and serious inconvenience for the person concerned such as to give rise to doubts as to the identity of, and the authenticity of the documents submitted by,

that person. Consequently, the Court holds that **a refusal to amend the marriage certificate of a citizen of the Union who is a national of another Member State** in such a way that the forenames of that citizen are entered on that certificate with diacritical marks as entered on the certificates of civil status issued by his Member State of origin and in a form which complies with the rules governing the spelling of the official national language of that latter State **does not constitute a restriction of the freedoms which the Treaty confers on every citizen of the Union.**

Anhang 2: Analyse der ZAS