



18. Juli 2019

Änderung der Grundbuchverordnung

Elektronischer Zugang zu Grundbuchdaten

Erläuterungen zur Änderung vom 20. September 2019

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Das Grundbuch dient der Sichtbarmachung von dinglichen Rechten an Grundstücken und verwirklicht somit das Publizitätsprinzip im Immobilienbereich.

Der Zugang zu Grundbuchdaten wird geregelt in Artikel 970 und 970a ZGB sowie in den Artikeln 26 bis 30 GBV. Grundsätzlich kann eine Zweiteilung vorgenommen werden in die Einsichtnahme in Grundbuchdaten ohne Interessennachweis im Einzelfall (Art. 970 Abs. 2 ZGB, Art. 26 und 27 GBV) sowie in die Einsichtnahme in jene Grundbuchdaten, die gestützt auf ein berechtigtes Interesse zugänglich sind (Art. 970 Abs. 1 ZGB). Einen Unterfall der zweitgenannten Möglichkeit stellt der erweiterte elektronische Zugang dar (Art. 28 ff. GBV): Die Kantone können für gewisse Personen- resp. Berufsgruppen und Behörden vorsehen, dass ein Interesse zur Einsichtnahme vermutet wird. Die Einsichtnahme erfolgt diesfalls mittels elektronischen Zugangs im Abrufverfahren. Die geltende Regelung des erweiterten elektronischen Zugangs hat verschiedentlich Anlass zu Diskussionen gegeben. Insbesondere die Einschränkung des Zugangs zu Belegen auf Urkundspersonen wird von Seiten einiger Kantone als zu eng empfunden.

Am 15. Dezember 2017 hat das Parlament die Änderung des ZGB betreffend die Beurkundung des Personenstands und das Grundbuch beschlossen.¹ Die Revision schafft im ZGB die rechtlichen Grundlagen für die Führung der AHV-Versichertennummer als Personenidentifikator im Grundbuch (Art. 949b ZGB), für die landesweite Grundstücksuche für Behörden (Art. 949c ZGB) und für den Beizug Privater zur Nutzung des informatisierten Grundbuchs (Art. 949d ZGB). Die Referendumsfrist ist am 7. April 2018 unbenutzt abgelaufen. Die Inkraftsetzung der Artikel 949b und 949c ZGB sowie der damit zusammenhängenden Ausführungsbestimmungen erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt und ist nicht Gegenstand dieser Vorlage.² Artikel 949d ZGB ist per 1. Januar 2019 in Kraft getreten.³ In diesem Zusammenhang enthält die Vorlage einige wenige Bereinigungsvorschläge.

1.2 Wesentliche Änderungen

Mit der Änderung vom 20. September 2019 werden im Wesentlichen folgende Anpassungen eingeführt:

- Die Bestimmungen über die **Modalitäten des erweiterten elektronischen Zugangs** sollen punktuell angepasst werden (Art. 28 bis 30 GBV).
- Insbesondere sollen die Kantone auch den berechtigten Behörden und den Eigentümerinnen und Eigentümern von Grundstücken den **Zugang zu den Belegen** im erweiterten elektronischen Zugang ermöglichen können (Art. 28 Abs. 2 GBV).
- Es wird klargestellt, dass die Kantone die nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a GBV ohne Interessennachweis einsehbaren **Daten** des Hauptbuchs **elektronisch öffentlich zugänglich** machen können (Art. 27 Abs. 1 GBV).
- Die **Protokollierung** der Zugriffe im erweiterten elektronischen Zugang und die **Einsichtnahme in die Protokolle** sollen neu geregelt werden (Art. 30 GBV).

¹ BBl 2017 7899; Botschaft des Bundesrates vom 16. April 2014 (BBl 2014 3551).

² Für die technische und administrative Umsetzung der Bestimmungen hat das Bundesamt für Justiz eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

³ AS 2018 4017.

- Die **statistische Datenerhebung** durch das Bundesamt für Statistik BFS soll in der GBV explizit verankert werden (Art. 30a GBV).

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 6 Oberaufsicht des Bundes

Abs. 1: Das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA) im BJ übt die Oberaufsicht über die Grundbuchführung in den Kantonen aus. Diese Oberaufsicht erstreckt sich auch auf allfällige Dritte, die durch die Kantone eingesetzt werden (so explizit neu Artikel 949d Absatz 2 ZGB: «Die privaten Aufgabenträger unterstehen der Aufsicht der Kantone und der Oberaufsicht des Bundes»). Private Aufgabenträger, die das EGBA zur Erfüllung administrativer Hilfstätigkeiten – unter Einhaltung der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen – einsetzt, unterstehen selbstverständlich ebenfalls der (Ober-)Aufsicht des EGBA.

Die vorgeschlagene Formulierung in Absatz 1 orientiert sich am Wortlaut der neuen ZGB-Bestimmung in Artikel 949d Absatz 2 ZGB und stellt eine Bereinigung dar.

Abs. 3: In der Vernehmlassungsvorlage hat der Bundesrat die Streichung des Buchstabens f (Mustervorlagen über den erweiterten Zugang) vorgeschlagen. Die Streichung wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens kritisch aufgenommen, weshalb im jetzigen Zeitpunkt an der geltenden Bestimmung festgehalten wird.

Art. 27 Elektronischer Zugang

Abs. 1: In der Vernehmlassungsvorlage wurde vorgeschlagen, einen neuen Artikel 28 Absatz 3 E GBV einzuführen, wonach die Kantone die ohne Interessennachweis einsehbaren Daten des Hauptbuchs auch im erweiterten elektronischen Zugang zugänglich machen können. Die eingelangten Stellungnahmen haben gezeigt, dass die Formulierung missverständlich war und keinen Mehrwert schafft. Beabsichtigt ist eine Klarstellung, dass die Kantone die nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a ohne Interessennachweis einsehbaren Daten des Hauptbuchs *elektronisch öffentlich zugänglich machen können* – wobei es den Kantonen belassen ist zu entscheiden, ob der Zugang über eine Internetseite, oder aber über Plattformen von privaten Aufgabenträgern erfolgt. Entsprechend wurde Artikel 28 Absatz 3 E GBV gestrichen und Artikel 27 Absatz 1 ergänzt.

Abs. 3: Die Formulierung gemäss geltendem Recht geht davon aus, dass das EGBA eine Trägerorganisation ausserhalb der Bundesverwaltung mit der Einrichtung eines gesamtschweizerischen Grundstücksindexes beauftragen kann. Die gewählte Formulierung ist auf eine Vereinbarung der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit der SIX Group AG (heute SIX Terravis AG) über die Zusammenarbeit im Projekt eGRIS (elektronisches Grundstücksinformationssystem) vom 30. September 2009 zurückzuführen. Nach dieser Vereinbarung war die SIX Group AG in Zusammenarbeit mit den Kantonen zur Realisierung eines Grundstücksindexes befugt. Dieses Teilprojekt wurde nicht realisiert und die Vereinbarung ist mittlerweile nicht mehr in Kraft. In der Vernehmlassungsvorlage wurde eine Bereinigung der Bestimmung vorgeschlagen, wonach das EGBA einen gesamtschweizerischen Grundstücksindex errichten kann. Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Errichtung eines gesamtschweizerischen Grundstücksindexes durch das EGBA als unnötig resp. unzulässig bezeichnet und die vorgeschlagene Bereinigung erhielt nur wenig Zuspruch. Vor diesem Hintergrund wird Absatz 3 ersatzlos gestrichen.

Art. 28 Erweiterter elektronischer Zugang: Zugriffsberechtigung

Abs. 1: Die Kantone bestimmen, ob sie den erweiterten elektronischen Zugang ermöglichen wollen und falls ja, welchen Zugriffsberechtigten dieser Zugang offenstehen soll. Das Bundesrecht gibt aber einen abschliessenden Katalog möglicher Zugriffsberechtigter vor.

- **Bst. a**

Es wird klargestellt, dass Urkundspersonen und im Geometerregister eingetragene Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer zur Erfüllung ihrer Aufgaben Hilfspersonen hinzuziehen können. Diese Substitution entspricht heutiger Praxis. Die beim Beizug von Hilfspersonen geltenden allgemeinen Grundsätze finden Anwendung. Damit wird im Ergebnis dem im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens geäusserten Anliegen Rechnung getragen, dass Hilfspersonen über entsprechende Qualifikationen verfügen müssen und die gleiche Sorgfalt anzuwenden haben, wie die Urkundspersonen und im Geometerregister eingetragene Ingenieur-Geometerinnen und Geometer. In der Vernehmlassungsvorlage wurden die kommunalen Behörden nicht explizit aufgeführt. Dieses Versehen wird bereinigt.

- **Bst. b**

Die geltende Bestimmung wird insofern angepasst, als die Schweizerische Post gestrichen wird. Der Zugang für Banken, die Schweizerische Post, Pensionskassen, Versicherungen und vom Bund anerkannte Institutionen nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991⁴ über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) ist limitiert auf Daten, die zur «Erfüllung ihrer Aufgaben im Hypothekargeschäft» benötigt werden. Die Aufgaben im Hypothekargeschäft werden neu von der Post Finance abgedeckt, die unter die Gruppe der «Banken» fällt. Die Streichung der Schweizerischen Post hat somit materiell keine Änderung zur Folge. Nach dem Vernehmlassungsverfahren wurde ferner die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit aufgenommen.

- **Bst. c**

In der Vernehmlassungsvorlage wurde in Buchstabe c eine neue Delegationsermächtigung für Dritte, denen Berechtigte Aufgaben im Hypothekargeschäft übertragen haben, vorgeschlagen. Die Bestimmung wurde im Vernehmlassungsverfahren sehr kontrovers beurteilt und findet keinen Eingang in die Revision.

Beim Zugang für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte wird eine Klarstellung vorgenommen, dass der Zugang nur für jene Daten erfolgen darf, die zur Ausübung des Berufs *im Zusammenhang mit grundstücksbezogenen Geschäften* benötigt werden. Die Zugriffsberechtigung von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens von vielen Teilnehmenden thematisiert. Es wird auf den Ergebnisbericht (S. 7) sowie auf die Ausführungen im Erläuternden Bericht vom 8. Juni 2018⁵ (S. 4 f.) verwiesen.

- **Bst. d**

Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

⁴ SR 211.412.11

⁵ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2018/2018-06-08/vn-ber-d.pdf>.

· **Bst. e**

Der neue Buchstabe e folgt dem Gedanken des Bezugs von Hilfspersonen (vgl. Bst. a). Eigentümerinnen und Eigentümer gemäss Buchstabe d Ziffer 1 sowie Inhaberinnen und Inhaber von beschränkten dinglichen Rechten (Bst. d Ziff. 2) sollen den Zugang auch durch ihre Hilfspersonen ausüben lassen können.

Abs. 2: Neu sollen die Kantone die Möglichkeit haben, den Berechtigten nach Absatz 1 Buchstabe a und d Ziffer 1 auch den Zugang zu den Belegen zu gewähren.

Einige Kantone gewähren bereits heute den Behörden den Zugang zu den Belegen. Dies führt zu einer Diskrepanz: Gestützt auf Artikel 953 Absatz 2 ZGB und Artikel 52 Absatz 3 SchIT ZGB bedürfen kantonale Vorschriften im Grundbuchwesen, ausgenommen jene über die Ernennung und die Besoldung der Beamten, der Genehmigung des Bundes. Die Genehmigung wird ausgesprochen, sofern die kantonalen Bestimmungen bundesrechtskonform sind. Dies hat in der Vergangenheit zu einer Verweigerung der Genehmigung geführt, wenn Kantone den Behörden den Zugang zu den Belegen ermöglichen wollten. Kantone, die einen solchen Zugang jedoch noch unter der alten Grundbuchverordnung eingeführt hatten, konnten und können ihren Behörden den Zugang nach wie vor gewähren. Die vorgeschlagene Änderung soll hier Abhilfe schaffen.

Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken sollen nicht schlechter gestellt werden als Urkundspersonen und Behörden. Entsprechend wird vorgeschlagen, den Kantonen die Möglichkeit zu eröffnen, den Zugang zu Belegen im Abrufverfahren auch für Eigentümerinnen und Eigentümer zu öffnen.

Der Vorschlag des Bundesrates wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich positiv aufgenommen und findet entsprechend Eingang in die Revision. Um den geäusserten Bedenken Rechnung zu tragen wird die Verpflichtung der Kantone aufgenommen, Massnahmen zu treffen, um die Vertraulichkeit der Belege zu gewährleisten.

Abs. 3: Der in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Absatz 3 wird gestrichen. Die Umsetzung des Anliegens erfolgt in Artikel 27 Absatz 1. Es wird auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen.

Art. 29 Erweiterter elektronischer Zugang: Modalitäten

Abs. 1: In der Vernehmlassungsvorlage wurde vorgeschlagen, die Passage betreffend den Abschluss von Vereinbarungen nach einem Muster des EGBA zu streichen. Die vorgeschlagene Streichung wurde im Vernehmlassungsverfahren kontrovers beurteilt. Gegen die vorgeschlagene Anpassung wurden beispielsweise ein befürchteter zusätzlicher gesetzgeberischer Aufwand für die Kantone und die Notwendigkeit einer gesamtschweizerischen Regelung angeführt.⁶

Die vorgeschlagene Formulierung gewährt den Kantonen in Bezug auf die Regelung der Modalitäten einen grossen Spielraum: Es steht den Kantonen frei, wie bisher Mustervereinbarungen abzuschliessen.

Die Grundsätze der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten als Teilgehalt der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) verlangen grundsätzlich, dass alle Anwälte, Banken usw. jeweils untereinander gleichbehandelt werden. Eine Regelung der Modalitäten für die verschiedenen Kategorien der Zugriffsberechtigung sollte daher idealerweise in generell-abstrakter Form, also in Rechtssätzen, erfolgen. Diese Ausgangslage legt

⁶ Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens, S. 9.

es nahe, den Zugang im Einzelfall auf Gesuch hin mit einer Verfügung zu gewähren. Die Regelung in einem Rechtssatz ermöglicht ferner den interessierten Kreisen, ihre Anliegen (insbesondere betreffend Zugriffsberechtigung) im kantonalen Gesetzgebungsprozess einzubringen.

Die Einführung des erweiterten elektronischen Zugangs erfolgt im kantonalen Recht zumeist in einem Einführungsgesetz (kantonales EG ZGB) oder in der kantonalen Grundbuchverordnung. Im gleichen Gesetzgebungsverfahren könnten auch die zugriffsberechtigten Personen und Behörden sowie die Eckpfeiler der Modalitäten geregelt werden.

In welcher Form der Zugang tatsächlich gewährt wird, ergibt sich aus dem kantonalen Recht. Dieses kann den dargestellten Überlegungen folgen oder weiterhin Verträge mit den Nutzern vorsehen. Auf jeden Fall sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen einzuhalten.

Abs. 2: Neu ist ferner die Verpflichtung der Kantone, die Zugriffsberechtigungen gemäss Artikel 28 in geeigneter Form öffentlich zu publizieren. Die Publikation im Internet wäre in diesem Zusammenhang beispielsweise eine denkbare Möglichkeit.

Art. 30 Erweiterter elektronischer Zugang: Protokollierung, Entzug der Zugriffsberechtigung bei Missbrauch

Abs. 1: Die vorgeschlagene Streichung des geltenden Absatz 1 hat keine materiellen Auswirkungen und ist rein redaktioneller Natur. Bereits die geltende Bestimmung sieht vor, dass Zugriffe vom Auskunftssystem automatisch protokolliert und die Protokolle während zwei Jahren aufbewahrt werden (geltender Abs. 2; neu Abs. 1). In Ergänzung zur Vernehmlassungsvorlage hält Absatz 1 neu den Minimalinhalt der Protokolle fest.

Abs. 2: In Umsetzung der vom Parlament angenommenen Motion 15.3323 Egloff «Einsichtsrecht betreffend Grundbuchabfragen via Terravis» wird neu ein Einsichtsrecht für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in die Protokolle vorgesehen. Einsichtsgesuche sind schriftlich beim zuständigen Grundbuchamt zu stellen.

Abs. 3: In Ergänzung zur Vernehmlassungsvorlage wird neu in Absatz 3 eine Meldepflicht bei Feststellung eines unbefugten Datenzugriffs verankert.

Abs. 4: Entspricht inhaltlich dem geltenden Absatz 3. Die Anpassungen sind rein redaktioneller Natur.

Art. 30a Statistische Datenerhebung

Die neue Bestimmung war im Vernehmlassungsverfahren weitgehend unbestritten. Es wird auf die Ausführungen im Erläuternden Bericht vom 8. Juni 2018⁷ verwiesen.

⁷ vgl. FN 5.