

14.034

**Botschaft
zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches
(Beurkundung des Personenstands und Grundbuch)**

vom 16. April 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf einer Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Beurkundung des Personenstands und Grundbuch) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. April 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Register des Privatrechts sind punktuell zu modernisieren, damit sie weiterhin ihre wichtige Funktion im Dienst der Sicherheit und der Effizienz des Rechtsverkehrs erfüllen können. Vorliegend geht es um Anpassungen des Zivilgesetzbuches im Bereich des Zivilstandswesens und der Grundbuchführung.

Die gesetzlichen Grundlagen im Zivilgesetzbuch genügen den heutigen und zukünftigen Anforderungen an den Betrieb und an die Entwicklung der zentralen elektronischen Datenbank des Zivilstandswesens (Informatisiertes Standesregister «Infostar») nicht mehr. Die strukturellen Schwächen der gemischten Zuständigkeiten und Hoheiten von Bund und Kantonen sollen behoben werden. Mit der Realisierung der «Bundeslösung Infostar» wird eine tragfähige gesetzliche Basis für die Zukunft geschaffen. Die Kantone tragen dieses Vorhaben einstimmig mit. Im Gegenzug erwarten sie, dass der Betrieb von Infostar und die Oberaufsicht des Bundes über das Zivilstandswesen klar voneinander getrennt werden, dass die Kosten zwischen Bund und Kantonen angemessen aufgeteilt werden, dass der technische und fachliche Support des Bundes für die kantonalen Zivilstandsdienste sichergestellt bleibt und dass die Kantone bei den Weiter- und Neuentwicklungen von Infostar einbezogen werden.

Das elektronische Personenstandsregister wird künftig als zentrales Personen-Informationssystem geführt und entwickelt. Die Zusammenarbeit der Behörden über elektronische Prozesse wird weiter ausgebaut. Ein Beispiel dafür ist die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für zukunftsweisende, elektronisch geführte Meldeprozesse zwischen Zivilstandsbehörden einerseits und Einwohnerdiensten, dem AHV-Register und dem Auslandschweizerregister (VERA) anderseits.

Modernisierungen braucht es auch im Grundbuch: Es gibt Fälle, in denen eine natürliche Person im Grundbuch nicht eindeutig bezeichnet ist, z.B. wegen Namensänderung. In solchen Fällen ist ein permanenter Personenidentifikator von Vorteil, denn er verbessert die Registerführung insbesondere dank der Qualität und Aktualität der Personendaten. Bei der Führung des Grundbuchs soll deshalb die AHV-Versicherungsnummer verwendet werden können. Unter einschränkenden Voraussetzungen soll sie auch bekanntgegeben sowie für eine landesweite Grundstücksuche eingesetzt werden dürfen.

Schliesslich wird eine klarstellende gesetzliche Regelung vorgeschlagen, wonach die Kantone einen Aufgabenträger des privaten Rechts im Rahmen des elektronischen Grundstückinformationssystems eGRIS – ohne Einräumung einer Monopolstellung – einsetzen können, um die Dienstleistungen betreffend Zugriff auf die Daten des Grundbuchs im Abrufverfahren, Auskunft über ohne Interessennachweis einsehbare Daten des Hauptbuchs sowie den elektronischen Geschäftsverkehr mit dem Grundbuchamt zu verwirklichen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	3552
1 Grundzüge der Vorlage	3554
1.1 Einleitung	3554
1.2 Beurkundung des Personenstands	3554
1.2.1 Ausgangslage	3554
1.2.2 Beantragte Neuregelung	3555
1.2.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	3556
1.3 Personenidentifikator im Grundbuch	3558
1.3.1 Ausgangslage	3558
1.3.2 Beantragte Neuregelung	3559
1.3.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	3559
1.4 Beizug privater Aufgabenträger im Grundbuchbereich	3560
1.4.1 Ausgangslage	3560
1.4.2 Beantragte Neuregelung	3561
1.4.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	3561
1.5 Standpunkte und Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren	3562
1.5.1 Vernehmlassungsverfahren	3562
1.5.2 Beurkundung des Personenstands	3562
1.5.3 Grundbuch	3565
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	3565
2.1 Beurkundung des Personenstands	3565
2.2 Grundbuch	3575
3 Auswirkungen	3581
3.1 Auswirkungen auf den Bund	3581
3.1.1 Beurkundung des Personenstands	3581
3.1.2 Personenidentifikator im Grundbuch	3582
3.1.3 Aufgabenträger des privaten Rechts	3582
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	3582
3.2.1 Beurkundung des Personenstands	3582
3.2.2 Personenidentifikator im Grundbuch	3584
3.2.3 Aufgabenträger des privaten Rechts	3584
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	3584
3.3.1 Beurkundung des Personenstands	3584
3.3.2 Aufgabenträger des privaten Rechts	3585
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	3585
5 Rechtliche Aspekte	3585
5.1 Verfassungsmässigkeit	3585
5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	3586
Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Beurkundung des Personenstands und Grundbuch) (Entwurf)	3587

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Einleitung

Die Vorlage will Grundlagen dafür schaffen, dass in sämtlichen Registern des Privatrechts eine einheitliche Erfassung der natürlichen Personen sichergestellt ist. Heute bestehen im Grundbuch, im Handels-, im Zivilstands- sowie im Betreibungsregister weder einheitliche Vorgaben noch eine übereinstimmende Praxis der Behörden. Dies führt zu administrativem Leerlauf und unnötigem Koordinationsaufwand. Während Unternehmen nach den gleichen Kriterien erfasst werden, herrscht bei den natürlichen Personen keine Einheitlichkeit. Hier soll mittelfristig eine Harmonisierung angestrebt werden, indem die Register die Daten natürlicher Personen nach denselben Vorgaben erfassen. Diese Modernisierungsbestrebungen werden über die Register des Privatrechts hinaus auch die Zusammenarbeit mit weiteren Registern – etwa denjenigen der Einwohnerdienste oder der AHV – erleichtern, die mit Personendaten arbeiten. Dabei werden Verwaltungsabläufe bereichsübergreifend modernisiert, der Dateninhalt der verschiedenen Register synchronisiert und die Datenqualität in den Registern erhöht. Nicht nur die Verwaltung, sondern insbesondere auch die Bürgerinnen und Bürger werden von diesen Vereinfachungen der Abläufe profitieren, und zwar bei gleichzeitiger Erhöhung der Dienstleistungs- und Datenqualität. Bei allen Vorhaben wird der Datensicherheit und dem Datenschutz im Interesse der Bürgerin und des Bürgers besondere Beachtung zu schenken sein.

1.2 Beurkundung des Personenstands

1.2.1 Ausgangslage

Der heute geltende Artikel 45a des Zivilgesetzbuchs (ZGB)¹ bestimmt in seinen Absätzen 1 und 2: «Der Bund betreibt für die Kantone eine zentrale Datenbank. Die Datenbank wird von den Kantonen finanziert. Die Kosten werden nach der Einwohnerzahl aufgeteilt.»

Die Bestimmung ist am 1. Juli 2004 in Kraft getreten und hat die Betriebsaufnahme der zentralen elektronischen Datenbank im Zivilstandswesen (Informatisiertes Stadesregister Infostar) ermöglicht. Dabei wurden die eigentlichen Vollzugsaufgaben in der Beurkundung des Personenstandes nach wie vor den Kantonen belassen. Lediglich der Betrieb und die Weiterentwicklungen der Datenbank, die den kantonalen Vollzugsaufgaben als zentrales Arbeitsinstrument dient, wurden beim Bund gebündelt. Die finanzielle Verantwortung für Infostar liegt hingegen auch heute noch bei den Kantonen. Aktuell liegen die Kosten der Kantone für den *laufenden Betrieb* bei jährlich 1,35 Millionen Franken (1,25 Mio. für Aufgaben des klassischen Zivilstandswesens, 0,1 Mio. für Aufwendungen im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Sozialversicherungsnummer in Infostar). Die Kosten für die *laufenden Weiterentwicklungen* von Infostar sind abhängig vom Umfang der jeweiligen Projekte (Verbesserungen bestehender Funktionalitäten oder Anpassungen infolge

¹ SR 210

gesetzlicher Änderungen wie z.B. der eingetragenen Partnerschaft oder des neuen Namensrechts). Die Projektkosten belaufen sich auf durchschnittlich 1 bis 1,5 Millionen Franken jährlich. Die Kosten für eine dereinstige *Neuentwicklung* (z.B. mittels Rückstellungen) sind dabei nicht berücksichtigt.

Bereits wenige Jahre nach Inkrafttreten des heutigen Artikels 45a ZGB hat sich herausgestellt, dass diese Lösung wenig zukunftsfähig ist:

Zum einen kommt dem Bund aufgrund von Artikel 45 Absatz 3 erster Satz und Artikel 48 ZGB die Oberaufsicht über die Zivilstandsbehörden der Kantone und Gemeinden zu. Zum andern bestimmt Artikel 45a ZGB, dass der Bund quasi als «abhängiger Beauftragter» die Datenbank «für die Kantone» betreibt, während diese sie finanzieren. Diese widersprüchliche Rollenverteilung gilt es aufzulösen.

Im Weiteren entspricht die Umschreibung in Artikel 45a Absatz 1 ZGB, wonach im Zivilstandswesen eine «zentrale Datenbank» geführt wird, nicht der heutigen Situation und noch weniger den zukünftigen Entwicklungen. So fehlt zum Beispiel heute in Artikel 43a Absatz 4 ZGB eine gesetzliche Grundlage für eine modernisierte Zusammenarbeit zwischen Zivilstandsbehörden und Einwohnerdiensten. Für solche Entwicklungen muss eine tragfähige gesetzliche Grundlage bereitgestellt werden.

1.2.2 **Beantragte Neuregelung**

Angesichts dieses Widerspruchs und der damit einhergehenden strukturellen Schwächen im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen fanden seit Januar 2008 Gespräche zwischen Bund und Kantonen statt. Dabei stellte sich rasch heraus, dass eine Entflechtung von Oberaufsicht des Bundes einerseits und Betrieb und Entwicklung der Datenbank (inklusive einfacherer Abrechnungsmodi) andererseits nur dann erreicht werden kann, wenn Betrieb und Entwicklung der Datenbank entweder vollumfänglich von den Kantonen selber («Kantonslösung Infostar») oder aber allein durch den Bund («Bundeslösung Infostar») übernommen werden.

Im Interesse einer zeitgemässen und schlanken Organisationsform haben sich die Kantone am 13. November 2009 mit 17 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung dafür ausgesprochen, das Informatisierte Standesregister Infostar allein durch den Bund betreiben und entwickeln zu lassen, sofern fünf Bedingungen erfüllt werden:

1. Gewährleistung der Mitbestimmungsrechte der Kantone bei Weiter- und Neuentwicklungen von Infostar;
2. Einhaltung der bisherigen Kostenhöhe;
3. Sicherstellung des Supports des Bundes für die Kantone;
4. Trennung von Oberaufsicht und Infostar;
5. Kostentransparenz.

Nach Auswertung der Vernehmlassungen zum Bericht mit Vorentwurf vom September 2012 und weiteren Gesprächen mit den Kantonen haben diese am 14. November 2013 die «Bundeslösung Infostar» einstimmig angenommen unter der Prämisse, dass die Benutzungsgebühren 500 Franken pro Jahr und Infostar-Anwender betragen und die Mitbestimmungsrechte der Kantone in der Botschaft ausreichend dargelegt werden. Eine neuerliche, von Kantonsvertretern gewünschte Vernehmlassung lehnte der Bund ab.

Des Weiteren wird in Artikel 45a Absatz 1 E-ZGB präzisiert, dass der Bund das Personenstandsregister gemäss Artikel 39 Absatz 1 E-ZGB als zentrales Personen-Informationssystem betreibt und entwickelt. Diese Umschreibung eröffnet eine vermehrte systemische Zusammenarbeit der Behörden mittels moderner elektronischer und automatischer Meldeprozesse, beispielsweise zwischen den Zivilstandsbehörden und den Einwohnerdiensten (Art. 43a Abs. 4 Ziff. 5 E-ZGB).

1.2.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Mit den vorgeschlagenen Änderungen im Zivilgesetzbuch sollen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden für die organisatorische Entflechtung von Oberaufsicht und Infostar einerseits und für die Vereinfachung der Finanzierungsgrundsätze anderseits:

Die (1) *Trennung von Betrieb und Weiterentwicklung von Infostar einerseits und der Oberaufsicht des Bundes über das Zivilstandswesen anderseits* wurde auf den 1. Januar 2012 bereits vollzogen, indem die Aufgaben und das Personal für den laufenden Betrieb und die Entwicklung von Infostar aus dem Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen (EAZW) herausgelöst und in einen neuen, selbstständigen Fachbereich Infostar (FIS) überführt worden sind. Beide Einheiten unterstehen dem Bundesamt für Justiz (BJ); es handelt sich dabei um eine organisatorische Massnahme, die ohne Änderungen in Gesetz oder Verordnung möglich war.

Die (2) *Sicherstellung des Supports für die Kantone* ist durch die organisatorische Trennung zwischen EAZW und FIS gewährleistet und hat sich seit der Operabilität des FIS, d.h. seit dem 1. Januar 2012, bereits bewährt; die Garantie der fachlichen Unterstützung des Bundes für die Kantone findet sich neu in Artikel 45a Absätze 4 zweiter Satz und 5 Ziffer 4 E-ZGB.

Bezüglich (3) *angemessener Kostenregelung zwischen Bund und Kantonen* sowie (4) *Kosientransparenz* wird mit Artikel 45a Absätze 2, 3 und 5 Ziffer 2 E-ZGB eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen.

Die (5) *Mitbestimmung der Kantone* ist mit Artikel 45a Absätze 4 erster Satz und 5 Ziffer 1 E-ZGB garantiert.

Im Weiteren ermöglichen die modernere Umschreibung des Personenstandsregisters als «zentrales Personen-Informationssystem» in Artikel 45a Absatz 1 und die Aufnahme gesetzlicher Grundlagen in Artikel 43a Absatz 4 Ziffern 5–7 E-ZGB für die Modernisierung der elektronischen Meldeprozesse zugunsten der Einwohnerbehörden, des AHV-Registers und des Auslandschweizerregisters (VERA), die Zusammenarbeit der Behörden unter Einsatz der technischen Möglichkeiten in eine elektronische Zukunft zu führen.

Strukturveränderungen im Zivilstandswesen

Mit Inbetriebnahme der Datenbank Infostar im Jahr 2004 fiel der Aufwand für das papierne Meldewesen zwischen den Zivilstandsbehörden weg. Darüber hinaus haben in den Kantonen grosse Strukturveränderungen stattgefunden. Nebst der Professionalisierung der Zivilstandsbeamtinnen und -beamten wurden Zivilstandskreise zusammengefasst, sodass die Anzahl Zivilstandsämter von früher rund 2000 auf

rund 160 gesunken ist. Dies alles hat in den letzten 15 Jahren in den Kantonen und Gemeinden enorme Kosteneinsparungen ermöglicht.

Im Weiteren ist Infostar der Eckpfeiler in der Registerharmonisierung und macht diese erst möglich. Infostar entwickelt sich immer mehr zum Personenregister mit einer weit über das Zivilstandswesen hinausreichenden Bedeutung. Seit 2010 ist es möglich, den Einwohnerdiensten elektronische Mitteilungen zuzustellen. Zivilstandsmeldungen werden bereits heute – und noch mehr in der Zukunft – direkt und elektronisch an die Einwohnerdienste übermittelt und können über Schnittstellen in die dortigen Systeme übernommen werden.

Idee eines «Infostar 2020»

Durch eine Neupositionierung, Verknüpfung und Vernetzung der einzelnen Register auf den Stufen Bund, Kantone und Gemeinden können inskünftig Ressourcen eingespart werden. Diese Einsparungen können jedoch nicht beziffert werden, zumal sie in den dezentralen Organisationen, insbesondere der Kantone und Gemeinden, realisiert werden (z.B. Einwohnerdienste oder Stellen, welche Pässe und Identitätskarten ausstellen). Es drängt sich auf, eine zukünftige Umgebung zentral aufzubauen und zu entwickeln, damit das Wissen und die Ressourcen gebündelt und zum Nutzen von Bund und insbesondere der Kantone und Gemeinden effizient und effektiv aufgebaut werden können. Nach der Idee eines «Infostar 2020» könnte dies ein modular aufgebautes Informationssystem sein. Die verschiedenen Module könnten nach Organisationen und Fachrichtungen (z.B. Zivilstandswesen, Einwohnerdienste, Sozialversicherungswesen, Passbüros) aufgebaut sowie flexibel und unabhängig vom «Kernsystem Infostar» an neue Anforderungen angepasst werden. Die modulare Struktur erlaubt Einsparungen bei den Realisierungs- und Erweiterungskosten und erlaubt ein schrittweises Vorgehen in überschaubaren Blöcken. Weitere Effizienzgewinne durch einen Neubau von Infostar werden allein durch den Umstand erwartet, dass Infostar seit zehn Jahren in Betrieb ist und inzwischen von der alten Programmiersprache COOL:Gen «automatisiert» auf Java migriert wurde. Dadurch enthält der Kern von Infostar aber nach wie vor alte Code-Elemente, die nur erschwert angepasst werden können. Die Anpassung dieser alten Elemente aufgrund neuer Anforderungen (wegen neuer gesetzlicher Bestimmungen, z.B. der auf den 1. Januar 2013 in Kraft getretenen ZGB-Änderung in den Bereichen Name und Bürgerrecht) bewirkt ein erhöhtes Risiko unkontrollierbarer Nebeneffekte. Die Wartung des Systems wird dadurch immer aufwendiger und teurer. Erschwerend wirkt, dass Personen mit dem entsprechenden Knowhow je länger desto schwieriger zu finden sind.

Zukünftige Entwicklungen

Aufgrund dieser Entwicklungen werden die Register des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, soweit darin Personendaten geführt werden, in Zukunft einander näherrücken, eventuell in Teilbereichen gar miteinander verschmelzen oder zumindest modular zusammengefasst. Dabei wird Infostar, infolge seiner Stellung als Master-Register in der Registerharmonisierung und aufgrund der gesetzlichen Vermutung der Richtigkeit seiner Daten gemäss Artikel 9 ZGB, zum Dreh- und Angelpunkt für Daten natürlicher Personen. Als direkter Nutzen all dieser zukünftigen Entwicklungen werden in den Kantonen und Gemeinden weitere Kosteneinsparungen möglich sein.

Bei all diesen zukünftigen Entwicklungen wird dem Daten- und dem Persönlichkeitsschutz der Bürgerin und des Bürgers sowie der Datenqualität und -sicherheit der einzelnen Register und Datenbanken oberste Priorität zukommen. Vor diesem Hintergrund wird zu gegebener Zeit zu prüfen sein, ob die Bestimmungen in den Artikeln 39 ff. ZGB abermals angepasst werden müssen oder ob ein Spezialgesetz das bessere Instrument für die Regelung der einzelnen Module im oben beschriebenen Sinne wäre. Dies insbesondere zur Bewältigung der interdisziplinären und registerübergreifenden Fragestellungen, die sich ausserhalb der «Beurkundung des Personenstandes», das heisst des Zivilstandswesens gemäss ZGB, stellen. Mit einem solchen Spezialgesetz würden sich weitere Effizienz-, Effektivitäts- und Qualitätsgewinne bei der Zusammenarbeit erzielen lassen, unter Sicherstellung eines möglichst hohen Datenschutzes für die Bürgerin und den Bürger bei gleichzeitig hoher Datenqualität und Datensicherheit in allen Registern, welche Daten natürlicher Personen führen.

Zwar wird durch die neuen Mechanismen der Behörden- und Registerzusammenarbeit der Aufwand für Infostar allein steigen; vordergründig werden auch nicht alle Effizienzgewinne unmittelbar dem Zivilstandswesen zugute kommen. Indem Infostar aber die gesetzliche Vermutung der Richtigkeit der darin geführten Daten genießt (Art. 9 ZGB), profitieren alle anderen Register, wenn sie die Personendaten direkt aus Infostar beziehen. In den Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Registern und Infostar, eventuell auch in deren teilweisem oder modularem Zusammenlegen mit Infostar, liegt letztlich das grosse Potenzial. Zu den heute bereits in Artikel 43a Absatz 4 Ziffern 1–4 ZGB erwähnten Behörden kommen mit den vorgeschlagenen Ziffern 5–7 E-ZGB die für die Einwohnerdienste, die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV und das Auslandschweizerregister zuständigen Stellen hinzu. Weitere Stellen haben ihr Interesse an Infostar bereits angemeldet, so zum Beispiel einzelne Spezialregister des Bundes im Gesundheitswesen.

Die Zukunft der Registerlandschaft ist noch wenig erforscht. Deshalb wird in Artikel 45a Absatz 1 E-ZGB bewusst der offene Begriff «zentrales Personen-Informationssystem» eingeführt. Dieser Begriff erlaubt eine Weiterentwicklung der Behörden- und Registerzusammenarbeit. Die zukünftigen Mechanismen werden die schweizerische Registerlandschaft nachhaltig verändern und die Datensicherheit und -qualität steigern.

1.3 Personenidentifikator im Grundbuch

1.3.1 Ausgangslage

Es gibt Fälle, in denen eine natürliche Person im Grundbuch nicht eindeutig bezeichnet ist:

- wegen nicht erkannter Übereinstimmung: bei unterschiedlichen Schreibweisen («Hans» oder «Johann», «Meier» oder «Meier-Müller») oder weil identifizierende Personendaten sich im Lauf des Lebens ändern, z.B. durch Namensänderung; oder
- wegen falscher Übereinstimmung: Personen mit allenfalls mehrfach vorkommenden Personendaten, z.B. Hans Müller, geb. 5. Januar 1959 mit Heimatort Zürich.

Vor diesem Hintergrund hat ein permanenter Personenidentifikator bedeutende Vorteile. Er verbessert die Registerführung, insbesondere aufgrund der hohen Qualität und Aktualität der Personendaten, und er unterstützt den Datenaustausch zwischen Behörden.

Der Bundesrat hat am 23. September 2011 die totalrevidierte Grundbuchverordnung (GBV)², in Kraft seit 1. Januar 2012, mit der im Anhang enthaltenen Teilrevision der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007³ verabschiedet.⁴ Die Revisionen der erwähnten Erlasse umfassen nebst zahlreichen Änderungen und Ergänzungen auch neue Bestimmungen zur Identifikation der in diesen Registern eingetragenen natürlichen Personen. Diese Neuerungen sind nicht Selbstzweck; vielmehr wird damit eine langfristige Zielsetzung verfolgt, nämlich die Nutzung der AHV-Versichertennummer in allen Registern des Privatrechts. Für Unternehmen sieht das Bundesgesetz vom 18. Juni 2010⁵ über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) bereits eine einheitliche Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) vor.

1.3.2 Beantragte Neuregelung

Die Führung des Grundbuchs soll mittels eines Personenidentifikators zulässig sein, und zwar mittels der AHV-Versichertennummer nach Artikel 50c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946⁶ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG). Im Wesentlichen geht es darum, im Rahmen der Grundbuchführung unter einschränkenden Voraussetzungen die Verwendung und die Bekanntgabe dieser Versichertennummer (Art. 949b E-ZGB) sowie deren Verwendung bei einer landesweiten Grundstücksuche (Art. 949c E-ZGB) zu ermöglichen.

1.3.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Aufgrund des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006⁷ (RHG) wird bereits nach geltendem Recht im Personenstandsregister die AHV-Versichertennummer geführt (Art. 8 Bst. b der Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004⁸ [ZStV]). Diese Möglichkeit soll künftig – gestützt auf die in dieser Vorlage vorgesehene gesetzliche Grundlage – auch im Bereich des Grundbuchs bestehen. Voraussetzung ist allerdings, dass die natürlichen Personen anhand bestimmter Merkmale identifiziert werden. Gestützt auf die Anmeldebelege nach Artikel 51 Absatz 1 Buchstabe a GBV werden folgende Angaben im Hauptbuch erfasst: Name, Vornamen, Geburtsdatum, Geschlecht, Heimatort oder Staatsangehörigkeit (Art. 90 Abs. 1 Bst. a GBV). Auf dieser Grundlage wird es möglich sein, den natürlichen Personen mittels der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV die Versichertennummer zuzuordnen und diese systematisch zu nutzen.

2 SR 211.432.1

3 SR 221.411

4 AS 2011 4659

5 SR 431.03

6 SR 831.10

7 SR 431.02

8 SR 211.112.2

Betreffend den Personenidentifikator im Grundbuch sind im Interesse der Kohärenz der Rechtsordnung folgende Gesichtspunkte zu beachten: «Die Versichertennummer kann ausserhalb der Sozialversicherung des Bundes nur dann systematisch verwendet werden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht und der Verwendungszweck sowie die Nutzungsberechtigten bestimmt sind» (Art. 50e Abs. 1 AHVG). Da bei systematischer Verwendung der Versichertennummer der Verwendungszweck sowie die Nutzungsberechtigten bestimmt sein müssen (Art. 50e Abs. 1 AHVG) und eine Datenbekanntgabe nur unter bestimmten Voraussetzungen und an bestimmte Stellen zulässig ist, wird die AHV-Versichertennummer nicht öffentlich zugänglich und auch nicht auf den Registerauszügen ersichtlich sein. Im Verkehr mit Stellen, die nicht zur systematischen Verwendung der AHV-Versichertennummer berechtigt sind, ist eine sichere Umwandlung dieser Nummer durch einen sektoriellen Identifikator vorgesehen, der sich nicht auf die AHV-Versichertennummer zurückführen lässt.

Mit der AHV-Versichertennummer steht für natürliche Personen bereits ein Personenidentifikator mit rechtlicher, organisatorischer und technischer Infrastruktur von hoher Qualität zur Verfügung. Dies spricht dafür, die AHV-Versichertennummer auch im Grundbuchbereich zu verwenden.

1.4 Beizug privater Aufgabenträger im Grundbuchbereich

1.4.1 Ausgangslage

Die Eintragungen im Grundbuch dienen dazu, dingliche Rechte an Grundstücken kundzutun. Damit das Grundbuch diese Publizitätsfunktion wahrnehmen kann, muss es in bestimmten Schranken öffentlich zugänglich sein. Das ZGB regelt die Öffentlichkeit des Grundbuchs namentlich durch ein Auskunfts- und Einsichtsrecht nach Artikel 970 Absätze 1–3 ZGB und den Artikeln 26 ff. GBV. Zum einen ist jede Person berechtigt, ohne Interessennachweis Auskunft über die Bezeichnung des Grundstücks und die Grundstücksbeschreibung, den Namen und die Identifikation des Eigentümers sowie die Eigentumsform und das Erwerbsdatum zu erhalten (Art. 970 Abs. 2 ZGB). Zum andern hat jene Person ein weiter gehendes Einsichtsrecht, die ein Interesse glaubhaft macht (Art. 970 Abs. 1 ZGB).

Im Anschluss an eine Vereinbarung vom September 2009 über die Zusammenarbeit im Projekt eGRIS (elektronisches Grundstückinformationssystem) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das BJ, und der SIX Group AG realisiert Letztere – ohne über eine Monopolstellung zu verfügen – zusammen mit den Kantonen folgende Teilprojekte: (a) das Auskunftsportale, (b) den Datenbezug, d.h. den Zugriff im Abrufverfahren, und (c) den elektronischen Geschäftsverkehr. Die SIX Group AG betreibt als Kerntätigkeit die Infrastruktur für den Schweizer Finanzplatz. Das Projekt eGRIS macht beachtliche Fortschritte und wird inzwischen von der SIX Terravis AG, einer Tochtergesellschaft der SIX Group AG, betreut.

Das Projekt eGRIS ist bedeutsam, denn namentlich vor dem Hintergrund der ZGB-Änderung vom 11. Dezember 2009 (Register-Schuldbrief und weitere Änderungen im Sachenrecht), in Kraft seit dem 1. Januar 2012, sind ein landesweiter elektronischer Zugriff auf Grundbuchdaten von Nutzen und eine effiziente Abwicklung der

Geschäfte zwischen dem Grundbuch, dem Notariat und den Kreditinstituten erforderlich.

1.4.2 Beantragte Neuregelung

Vorgeschlagen wird eine Bestimmung, wonach die Kantone private Aufgabenträger – ohne Einräumung einer Monopolstellung – einsetzen können, um die Dienstleistungen betreffend Zugriff auf die Daten des Grundbuchs im Abrufverfahren, Auskunft über ohne Interessennachweis einsehbare Daten des Hauptbuchs sowie elektronischen Geschäftsverkehr mit dem Grundbuchamt zu verwirklichen (Art. 949d E-ZGB).

Die vorgesehene Regelung bedeutet keine Änderung der Projektarchitektur des im Entstehen begriffenen elektronischen Grundstückinformationssystems eGRIS. Das ZGB soll bloss mit einer expliziten gesetzlichen Grundlage ergänzt werden, um gewisse im Raum stehende Bedenken gegenüber einem Beizug Privater bei der Führung des informatisierten Grundbuchs auszuräumen.

1.4.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Während der Bundesrat, die Verwaltung und die SIX Group AG konkrete Vorstellungen über die eGRIS-Dienstleistungen haben, wurde seitens der Kantone 2010 ein externer Gutachter mit der Abklärung verschiedener Möglichkeiten beauftragt. Dessen Expertise geht davon aus, Artikel 953 ZGB bezeichne die Grundbuchführung als zwingende Staatsaufgabe, eine Übertragung dieser Aufgabe an eine private Betreibergesellschaft sei somit ausgeschlossen. Der Begriff der «Grundbuchführung» sei in einem weiten Sinn zu verstehen; dazu gehöre auch die vorgesehene Tätigkeit der Betreibergesellschaft SIX Terravis AG. Als Betreibergesellschaft komme nur eine öffentlich-rechtliche Organisationsform unter überwiegendem Einfluss der Kantone in Frage.

Der Bundesrat ist demgegenüber der Auffassung, dass der im Wesentlichen auf Artikel 953 ZGB abgestützte Meinung des erwähnten Gutachtens, wonach die Betreibergesellschaft überwiegend in öffentlicher Hand liegen müsse, nicht zu folgen ist. Diese organisatorische Vorschrift betrifft die Einrichtung der Grundbuchämter, die Umschreibung der Kreise, die Ernennung und Besoldung der Beamten sowie die Ordnung der Aufsicht durch die Kantone und ist im vorliegenden Zusammenhang nicht einschlägig. *Sedes materiae* ist vielmehr Artikel 949a Absatz 2 ZGB betreffend die Führung des Grundbuchs mittels Informatik, der eine Zusammenarbeit der Kantone mit der SIX Terravis AG zwecks Realisierung der eGRIS-Teilprojekte Auskunftsportal, Zugriff im Abrufverfahren sowie elektronischer Geschäftsverkehr nicht ausschliesst.

Nach dem Gesagten soll der Gesetzgeber mit der vorgeschlagenen Ergänzung des ZGB indessen die Bedenken ausräumen, als eGRIS-Betreibergesellschaft komme nur eine öffentlich-rechtliche Organisationsform unter überwiegendem Einfluss der Kantone in Frage. Mit einer gesetzlichen Grundlage für eine private Betreibergesellschaft können sich kantonale Kreise ohne jegliche Bedenken der geplanten Zusammenarbeit anschliessen.

1.5 Standpunkte und Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren

1.5.1 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf vom September 2012 für eine Revision des Zivilgesetzbuches (Änderungen betreffend Beurkundung des Personenstandes und Grundbuch) dauerte vom 21. September bis zum 21. Dezember 2012. Zur Teilnahme eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie der Wirtschaft und weitere interessierte Organisationen. Stellung genommen haben 26 Kantone, 4 politische Parteien, 18 offiziell eingeladene Dachverbände und Organisationen. Ausserdem haben 6 nicht offizielle Teilnehmer Stellung bezogen⁹.

1.5.2 Beurkundung des Personenstands

In etlichen Stellungnahmen wird die Vernehmlassungsvorlage vorbehaltlos unterstützt, insbesondere mit dem Hinweis, dass damit eine einheitliche Erfassung der natürlichen Personen gefördert und dass strukturelle Schwächen der gemischten Zuständigkeiten und Hoheiten von Bund und Kantonen mit Bezug auf Infostar behoben werden. Das Abrufverfahren für die Einwohnerdienste und die AHV-Stelle des Bundes wird unterstützt, weil dies weitere Beschleunigungen der Verfahrensabläufe und damit Kostensenkungen bei gleichzeitiger Erhöhung der Datenqualität und -verlässlichkeit ermögliche; die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Kostenregelung zwischen Bund und Kantonen wird als angemessen beurteilt, weil Infostar die Kantone von viel administrativem Ballast, Personalaufwand und Portokosten befreit hat. Dabei gilt es festzuhalten, dass die Vernehmlassungsvorlage noch von einer Kostenbeteiligung der Kantone von 3 Millionen Franken jährlich ausging, während im vorliegenden Entwurf der Betrag nunmehr 0,6 Millionen jährlich beträgt. Die vorgeschlagene Abfragemöglichkeit der Einwohnerdienste in Infostar erlaubt es, auf dem Weg zur Abschaffung des Heimatscheins und damit zu echtem E-Government in der Behördenzusammenarbeit in grossen Schritten weiter zu kommen; von diesen Erleichterungen profitieren nicht nur die Behörden, sondern insbesondere auch die Bürgerinnen und Bürger.

Einige Teilnehmende geben zu bedenken, dass der Betrieb und Support der Datenbank durch den Bund in der heutigen Qualität gewährleistet oder noch verbessert werden müsse; die vorgeschlagene Zentralisierung beim Bund dürfe zudem nicht dazu führen, dass allfällige höhere Kosten auf die Kantone oder auf die Zivilstands-kreise und damit auf die kommunale Ebene abgewälzt werden. Insbesondere wurde vorgebracht, dass durch die Abschaffung des Heimatscheins die Einnahmen bei den Zivilstandsämtern sinken würden, weshalb diejenigen Stellen, die von Infostar profitieren, sich an den Kosten zu beteiligen hätten, um die Ertragseinbussen auf den Zivilstandsämtern auszugleichen.

⁹ Ergebnisbericht unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2012 > EJPD.

Eine grosse Zahl von Vernehmlassungsteilnehmenden, so auch die Kantone, haben den Vorentwurf abgelehnt. Insbesondere wurde geltend gemacht, dass die Bedingungen für eine «Bundeslösung Infostar» nicht erfüllt seien. Deshalb wurden, nachdem der Bundesrat von der Auswertung der Vernehmlassung am 15. Mai 2013 Kenntnis genommen hat, zwischen Bund und Kantonen weitere Gespräche geführt und seitens des Bundes neue Vorschläge unterbreitet. Am 14. November 2013 haben die Kantone einstimmig befunden, dass damit die Bedingungen gemäss ihrem Beschluss vom 13. November 2009 erfüllt sind. Präzisierend hielten sie fest, dass sie Benutzungsgebühren von 500 Franken pro Infostar-Anwender und Jahr zustimmen, auch wenn dieser Betrag nicht im Gesetz, sondern in einer Verordnung festgeschrieben wird.

Nicht berücksichtigte Anträge aus der Vernehmlassung

a. Zugriffe im Abrufverfahren

aa. Gerichte

Das Bundesverwaltungsgericht beantragt in seiner Vernehmlassung, dass im Allgemeinen den Gerichten und im Besonderen dem Bundesverwaltungsgericht für strittige Bürgerrechtsverfahren analog zu Artikel 43a Absatz 4 Ziffern 1–4 ZGB und Ziffern 5–7 E-ZGB ein Zugriff im Abrufverfahren ermöglicht werde. Ein solches Abrufverfahren werde den Bedürfnissen der Gerichte besser gerecht als das heutige Regime der Datenbekanntgabe im Einzelfall gemäss Artikel 43a Absatz 3 ZGB in Verbindung mit Artikel 58 ZStV.

Der Bundesrat schliesst sich dieser Auffassung nicht an. In allen heutigen Ziffern 1–4 wie auch in den neu vorgeschlagenen Ziffern 5–7 sind es Registerbehörden, welchen im Abrufverfahren Zugriff ermöglicht wird. Dies geschieht technisch aus dem Register der jeweiligen Behörde (z.B. Datenbank ISA der passausstellenden Behörden im Falle von Ziff. 1) heraus hin zu Infostar. Demgegenüber führen Gerichte selber keine Personendatenbanken im Sinne von Artikel 43a Absatz 4 ZGB; vielmehr urteilen sie in Rechtsmittelverfahren, die über strittige Registerinhalte geführt werden. Die Mechanismen in den Ziffern 1–4 und 5–7 ihrerseits sind auf Massenverfahren und Tagesroutine ausgerichtet (mit entsprechendem Knowhow der jeweiligen Registerführer, das ständig aktuell zu halten ist, insbesondere bei Neuerungen in der Datenbank), nicht aber auf Beurteilungen in isolierten Einzelfällen, wie dies in Gerichtsverfahren die Regel ist. Vielmehr ist für Einzelfälle ausserhalb von Registerbehörden der in Artikel 43a Absatz 3 ZGB in Verbindung mit Artikel 58 ZStV vorgegebene Weg der richtige. Hinzu kommt, dass mit jedem Zugriff von Behörden der entsprechende fachliche Support sicherzustellen und eine Anwenderverwaltung aufzubauen, zu bewirtschaften und periodisch zu überprüfen sind. Der Aufwand dafür wäre in keinem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen für Behörden oder Gerichte ausserhalb der in den Ziffern 1–4 und 5–7 aufgeführten, auf die Bearbeitung von Personendaten in entsprechenden Datenbanken spezialisierten Behörden. Die Vorschrift in Artikel 58 ZStV ermöglicht es der Zivilstandsbeamtin und dem Zivilstandsbeamten besser, im Einzelfall die konkreten Fragen von Gerichten und Verwaltungsbehörden zu beantworten, da diese Informationen – im Gegensatz zu den automatisierten und standardisierten Zugriffen von Datenbanken untereinander gemäss Artikel 43a Absatz 4 ZGB – massgeschneidert erteilt werden.

ab. Erwachsenen- und Kinderschutzbehörden

Der Kanton Genf regt in seiner Vernehmlassung an, den Erwachsenen- und Kinderschutzbehörden mit einer weiteren Ziffer, analog den Einwohnerdiensten, einen Zugriff auf Infostar zu ermöglichen, damit diese direkt in Infostar das Vorhandensein eines Vorsorgeauftrages verifizieren können.

Wie die Gerichte verfügen auch die Erwachsenen- und Kinderschutzbehörden nicht über einheitliche Datenbanken im Sinne der Ziffern 1–4 und 5–7; es geht auch nicht um standardisierte Abläufe zwischen Datenbanken und um die Zusammenarbeit zwischen Registerführern, sondern vielmehr um eine Detailauskunft über einen spezifischen Registerinhalt. Auch hier wäre der Aufwand für Schulung, Anwenderverwaltung und Aufsicht über die Nutzerinnen und Nutzer enorm im Verhältnis zum Nutzen. Der Bundesrat erachtet deshalb auch hier die Einräumung von Zugriffsrechten im Abrufverfahren nicht als den richtigen Weg. Vielmehr genügt auch hier die Auskunft im Einzelfall gemäss Artikel 58 ZStV.

b. Rolle der Zivilstandsbeamtin und des Zivilstandsbeamten

Die Universität Genf macht in ihrer Vernehmlassung geltend, dass der Zivilstandsbeamtin und dem Zivilstandsbeamten in letzter Zeit mehr und mehr Aufgaben zugeteilt wurden, die ausserhalb des Zivilstandswesens liegen (z.B. die Erklärung der gemeinsamen elterlichen Sorge im Rahmen einer Kindesanerkennung; Bekämpfung von Scheinehen; Massnahmen gegen Zwangsheiraten). Die damit verbundene Zusammenarbeit mit anderen Behörden sei in grundlegender Weise neu zu definieren.

Der Bundesrat anerkennt, dass in diversen Zusammenhängen die Zivilstandsbeamtin und der Zivilstandsbeamte im Schnittbereich verschiedener Lebenswirklichkeiten gehalten ist, zur Kongruenz der Rechtsordnung beizutragen, indem sie verpflichtet sind, mit anderen Behörden zusammenzuarbeiten. Dies ist aber nichts grundlegend Neues, agiert das Zivilstandswesen doch von jeher an den Schnittstellen diverser Lebensbereiche, seien es z.B. Spitäler für Geburten, Bestatter für Todesfälle, Schweizer Vertretungen im Ausland oder ausländische Vertretungen in der Schweiz für Familienverhältnisse mit Auslandsbezug. Das Hinzukommen einzelner weiterer Stellen für ausgesuchte und punktuelle Aufgaben ist nach Ansicht des Bundesrates für die Zivilstandsbeamtin und den Zivilstandsbeamten bewältigbar, ohne dass dies grundlegend neu geregelt werden müsste.

c. Haftung und Disziplinar massnahmen

Einige Vernehmlassungsteilnehmer machen geltend, die heutigen Artikel 46 und 47 ZGB («Haftung» und «Disziplinar massnahmen») würden infolge der gänzlichen Übernahme von Infostar durch den Bund obsolet; sie seien deshalb ersatzlos zu streichen.

Diese Auffassung teilt der Bundesrat nicht. Die Kantone bleiben auch nach Realisierung der «Bundeslösung Infostar» für den Vollzug des Zivilstandswesens und damit für den Inhalt der Beurkundungen in Infostar und für den Registerinhalt gemäss Artikel 9 ZGB voll und ganz zuständig und verantwortlich. Daran ändert die Übernahme der Verantwortung für Infostar als Werkzeug der Beurkundung durch den Bund nichts. Folgerichtig bleiben die beiden Artikel, wie sie sind. Was demgegenüber die neu auf den Bund zukommende alleinige Verantwortung anbelangt, so wird der heutige Artikel 46 Absatz 3 ZGB genügen, wonach auf Personen, die beim Bund

angestellt sind, das Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958¹⁰ Anwendung findet. Dies hat auch bisher, d.h. in der Situation der Mit-Verantwortung des Bundes für Infostar aufgrund des heutigen Artikels 45a Absatz 1 ZGB, genügt. Mit der vollständigen Verantwortung des Bundes verschiebt sich nun der Akzent, ohne dass sich jedoch am rechtlichen Rahmen von Artikel 46 Absatz 3 ZGB etwas ändert.

1.5.3 Grundbuch

Die vorgeschlagenen Bestimmungen betreffend das Grundbuch wurden grossmehrheitlich – mit Vorschlägen und Anregungen – begrüsst. Einige Vernehmlassungsteilnehmende machten allerdings geltend, die Führung des Grundbuchs mit all ihren Nebenaspekten, zu denen auch die Auskunfterteilung und Zugänglichmachung der darin enthaltenen Informationen gehöre, sei eine der Privatisierung nicht zugängliche staatliche Kernaufgabe. Für die Betreibergesellschaft komme somit nur eine öffentlich-rechtliche Organisationsform unter überwiegendem Einfluss der Kantone in Frage.

Der Entwurf trägt der im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Kritik zum Teil Rechnung. Die Auseinandersetzung mit den entsprechenden Bemerkungen erfolgt in Ziffer 1.4.3 (Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung) und in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Beurkundung des Personenstands

Art. 39 Register, Allgemeines

Abs. 1

Die heute geltende Bestimmung in Absatz 1, wonach zur Beurkundung des Personenstandes elektronische Register geführt werden, ist unpräzise: Diese in der Mehrzahl gehaltene Bestimmung orientierte sich bei ihrem Inkrafttreten am 1. Juli 2004 noch stark an der Idee einer zumindest virtuellen elektronischen Abbildung der bisherigen, in Papierform geführten Zivilstandsregister (Geburts-, Anerkennungs-, Ehe- und Todesregister als Ereignisregister, Familienregister als Sammelregister). Heute jedoch erfolgt die Beurkundung des Personenstandes im einzigen, elektronisch geführten Personenstandsregister (Datenbank «Infostar»), das sowohl die einzelnen Ereignis- wie auch das Familienregister ablöst. Dementsprechend werden im neu vorgeschlagenen Artikel 39 Absatz 1 das elektronische Register (die Datenbank) und in der Klammer das «Personenstandsregister» nunmehr im Singular erwähnt. Der Begriff «Infostar» erscheint im Gesetz nicht, da es sich dabei lediglich um die Bezeichnung für die heute betriebene IT-Applikation handelt. Diese kann in Zukunft aufgrund der technischen Entwicklung ändern.

¹⁰ SR 170.32

Abs. 2

Die sprachlichen Redundanzen in den Ziffern 1 und 2, wonach der Personenstand «eine Person» betrifft, werden gestrichen.

Ziff. 1

Als Pendant zur Heirat wird zusätzlich die Beurkundung einer eingetragenen Partnerschaft aufgeführt.

Ziff. 2

«Mündigkeit» wird ersetzt durch «Volljährigkeit», und als Pendant zur Ehe wird neu die eingetragene Partnerschaft aufgeführt.

Art.43a Datenschutz und Bekanntgabe der Daten

Abs. 4 Ziff. 5: Einwohnerregister

Ohne die bestehenden Regelungen von Artikel 43a Absatz 4 ZGB zu verändern (insbesondere bezüglich der Einschränkungen in der Einleitung von Abs. 4), wird eine neue Ziffer 5 hinzugefügt, wonach die Kantone und Gemeinden für Aufgaben der Führung der Einwohnerregister auf Daten des Personenstandsregisters gemäss Artikel 39 Absatz 1 (d.h. heute auf Infostar) Zugriff haben, sofern und soweit diese für die Überprüfung der Identität einer Person notwendig sind.

Diese Thematik wird zurzeit im Rahmen des priorisierten Vorhabens A1.12, «Mel-dung Adressänderung, Wegzug, Zuzug» der «E-Government-Strategie Schweiz» beleuchtet. Die Federführung dieses Vorhabens liegt beim Verband der Schweizerischen Einwohnerdienste VSED. Insbesondere die physische Entgegennahme, Prüfung und Hinterlegung des Heimatscheins wird von Seiten der Einwohnerdienste als Behinderung der Umsetzung des automatischen und elektronischen Meldepro-zesses zwischen Zivilstands- und Einwohnerbehörden wie auch zwischen den Ein-wohnerbehörden unter sich betrachtet. Der Bund unterstützt diese Modernisierungs-bestrebungen.

Das neue Abrufverfahren entlastet die Zivilstandsämter von Anfragen der Einwoh-nerdienste; der Wegzug und Zuzug – nicht nur in der Schweiz intern, sondern auch für die rund 700 000 Auslandschweizerinnen und -schweizer – wird sich im Ver-hältnis der Zivilstandsämter zu den Einwohnerdiensten einfacher gestalten (zusätz-lich ist für Vereinfachungen des Verhältnisses zwischen Zivilstandsämtern zu den Schweizer Vertretungen im Ausland Ziffer 7 vorgesehen).

Anders als zu Zeiten der Papierregister kann heute ein Heimatschein aus Infostar auch mehrmals bezogen werden. Dies kann Missbräuche begünstigen (Anmeldung an einem Scheindomizil). Deshalb wird durch das neue Abrufverfahren in Arti-kel 43a Absatz 4 Ziffer 5 letztlich auch die Abschaffung des Heimatscheins in den kantonalen Gesetzgebungen begünstigt. Dem Datenschutz wird insofern Genüge getan, als es sich nicht um einen vollen Zugriff auf Infostar und damit auf das Zivilstandsregister handelt, sondern nur um einen Zugriff «im Abrufverfahren», der zusätzlich eingeschränkt ist durch das Erfordernis, dass dieser der «Überprüfung der Identität einer Person» dient und zudem «notwendig» sein muss. Diese Kriterien gelten für alle heutigen Ziffern 1–4 von Artikel 43a Absatz 4 wie auch für die vor-gesehenen neuen Ziffern 5–7, da sie in der Einleitung von Absatz 4 festgeschrieben sind, der für alle ihm untergeordneten Ziffern gilt. Aufgrund dieser Einschränkungen

ist, wie für alle anderen Behörden, auch für die Einwohnerdienste der Zugriff im Abrufverfahren eingeschränkt auf Angaben zur Person, er erstreckt sich nicht etwa auch auf Informationen zu einzelnen Zivilstandsereignissen. Im Rahmen der konkreten Ausgestaltung der neuen Ziffern 5–7 und damit für jede zugriffsberechtigte Behörde ist im Anhang der ZStV separat zu definieren, für welche Datenzugriffe und für welchen Zweck welche Personendaten notwendig sind. Soweit den Zugriff der Einwohnerdienste betreffend, ist aufgrund des heutigen Wissensstandes davon auszugehen, dass sich der Zugriff auf diejenigen Daten beschränken wird, die heute auf dem Heimatschein abgedruckt sind (unter Vorbehalt der genauen Spezifizierung in der Umsetzung von Ziff. 5 sind dies und werden dies voraussichtlich sein: AHV-Versichertennummer, Name, Ledigname, Vornamen, andere Namen, Geburtsdatum, Geburtsort, alle Bürgerrechte oder die Staatsangehörigkeit, Zivilstand sowie gegebenenfalls Datum der Zivilstandsänderung, Geschlecht, Lebensstatus, gegebenenfalls Todesdatum, Abstammung [Name Mutter, Vornamen Mutter, andere Namen Mutter, Name Vater, Vornamen Vater, andere Namen Vater, bei einer einfachen Adoption auch Name Adoptiv-Mutter, Vornamen Adoptiv-Mutter, andere Namen Adoptiv-Mutter, Name Adoptiv-Vater, Vornamen Adoptiv-Vater, andere Namen Adoptiv-Vater], Name Ehegatte, Ledigname Ehegatte, Vornamen Ehegatte, andere Namen Ehegatte, Name letzter Ehegatte, Ledigname letzter Ehegatte, Vornamen letzter Ehegatte, andere Namen letzter Ehegatte).

Die Kosten für den laufenden Betrieb, die laufende Weiterentwicklung wie auch für einen Neubau von Infostar, soweit die Funktionalitäten der Einwohnerdienste betreffend, können nach Massgabe von Artikel 45a Absatz 6 vom Bund den Einwohnerdiensten in Rechnung gestellt werden, da es sich gemäss jener Bestimmung um «Zwecke ausserhalb des Zivilstandswesens» handelt.

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer fordern, dass den Zivilstandsämtern die durch das Abrufverfahren zugunsten der Einwohnerdienste wegfallenden Gebühren für den Heimatschein (30 Franken) gutzuschreiben sei. Dieser Forderung ist nicht nachzukommen: Mit den neuen Mechanismen sollen nicht nur die Abläufe zwischen Behörden vereinfacht, entschlackt und damit kostengünstiger gestaltet werden, sondern auch die Bürgerinnen und Bürger sollen von den neuen technischen und organisatorischen Möglichkeiten profitieren. Nur so lässt sich das Vorhaben als auch im Interesse der Bürgerin und des Bürgers stehend rechtfertigen.

Abs. 4 Ziff. 6: AHV-Register

Seit der Einführung der neuen AHV-Versichertennummer im Zivilstandsregister (Infostar) per 1. Dezember 2007 (Art. 50a Abs. 1 Bst. b^{ter} AHVG¹¹) arbeitet die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV (ZAS) eng mit der für Infostar zuständigen Einheit im BJ zusammen. Die BJ-Einheit ihrerseits stellt die Kommunikation mit den Kantonen sicher, die für die eigentliche Beurkundung der Daten in Infostar zuständig sind.

Die Zusammenarbeit zwischen ZAS und BJ ist erfolgreich und für alle beteiligten Stellen, inklusive der Kantone, gewinnbringend. Aufgrund der seit 1. Dezember 2007 gesammelten Erfahrungen in der Zusammenarbeit soll nun ein weiterer Schritt in der Vereinfachung und Modernisierung der Abläufe zwischen den involvierten Stellen und ihren elektronischen Registern geschaffen werden: Die ZAS soll mit der

¹¹ AS 2007 5259; BBl 2006 501

neuen Ziffer 6 ein Abrufverfahren zur Verfügung gestellt bekommen, ebenfalls unter den zu Ziffer 5 dargelegten Einschränkungen in der Einleitung von Absatz 4 («für die Überprüfung der Identität einer Person notwendig» und «im Abrufverfahren Zugriff»). Die hier interessierenden Personendaten sind, im Vergleich zu denjenigen des Heimatscheins (siehe die Aufzählung bei den Erläuterungen zu Ziff. 5), eingeschränkter (unter Vorbehalt der genauen Spezifizierung in der Umsetzung von Ziff. 6 sind es: AHV-Versichertennummer, Name, Ledigname, Vornamen, Geburtsdatum, Geburtsort, alle Bürgerrechte oder die Staatsangehörigkeit, Geschlecht, gegebenenfalls Todesdatum, Abstammung [Name Mutter, Vornamen Mutter, Name Vater, Vornamen Vater, bei einer einfachen Adoption auch Name Adoptiv-Mutter, Vornamen Adoptiv-Mutter, Name Adoptiv-Vater, Vornamen Adoptiv-Vater]).

Abs. 4 Ziff. 7: VERA-Register

Gestützt auf Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 24. März 2000¹² über die Bearbeitung von Personendaten im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten hat der Bundesrat die Verordnung vom 7. Juni 2004¹³ über die Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (VERA-Verordnung) erlassen. Gemäss Artikel 1 Absatz 2 der VERA-Verordnung werden in VERA Daten bearbeitet von a) Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, deren Ehepartnern und Ehepartnerinnen sowie ihren Kindern; b) den Schweizerinnen und Schweizern, die sich vorübergehend im Ausland aufhalten, gegebenenfalls von deren Ehepartnerinnen und Ehepartnern und ihren Kindern im Rahmen des Schutzes privater schweizerischer Interessen; c) den Personen und deren Angehörigen, für welche die Schweiz Schutzfunktionen übernimmt oder für welche sie den Schutz fremder Interessen wahrnimmt; d) den ausländischen Staatsangehörigen, die Mitglied der freiwilligen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nach Artikel 2 AHVG und Artikel 3 der Verordnung vom 26. Mai 1961¹⁴ über die freiwillige Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sind.

Aufgrund dieser Aufzählung, insbesondere unter Buchstabe a, kann VERA –verein-fachend – als «Einwohnerregister» der ca. 700 000 Auslandschweizerinnen und -schweizer verstanden werden, das auf den Schweizer Vertretungen geführt wird. Damit befindet es sich von seiner Funktion her betrachtet in grosser Nähe zu den Einwohnerregistern der Schweizer Einwohnergemeinden: Dieselben Vorteile, die in Zukunft den Einwohnerdiensten in der Schweiz und den in der Schweiz wohnenden Bürgerinnen und Bürgern dank der neu zulässigen Abrufverfahren aufgrund der neuen Ziffer 5 zukommen, sollen künftig dank einer neuen Ziffer 7 auch die Konsulate, die Konsularische Direktion und die ausserhalb der Schweiz Wohnenden geniessen. Im Übrigen gelten auch für VERA, wie für alle Ziffern von Absatz 4, die Einschränkungen gemäss Einleitung von Absatz 4 wie in der Kommentierung zu Ziffer 5 beschrieben. Die hier interessierenden Personendaten sind identisch mit denjenigen auf dem Heimatschein (siehe die Aufzählung der Daten bei den Erläuterungen zu Ziff. 5, auch hier unter Vorbehalt der Spezifizierung in der Umsetzung von Ziff. 7).

¹² SR 235.2

¹³ SR 235.22

¹⁴ SR 831.111

Abs. 1

Artikel 39 Absatz 1 E-ZGB erwähnt nur die Beurkundung des Personenstandes. Dies obwohl die Datenbank nicht bloss der Beurkundung und elektronischen Aufbewahrung von Personenstandsdaten dient, sondern auch der Herstellung von Auszügen aus dem Register (d.h. von Zivilstandsurkunden) sowie der Qualitätskontrolle im Zivilstandsdienst. Gewisse Funktionalitäten, die künftig weiter ausgebaut werden können, erlauben es den Kantonen namentlich, ihre Aufsicht über die Zivilstandsämter besser wahrzunehmen (Art. 45 Abs. 2 ZGB). Dies erfolgt heute bereits teilweise durch das Erstellen von Listen und Statistiken. Für die Zukunft ist der Aufbau eines sogenannten *Data-Warehouses* anvisiert (Transferierung der Daten in eine zweite Datenbank, die der Auswertung der Infostar-Daten dient, innerhalb desselben Gesamt-Systems, unter Wahrung aller Datenschutzvorschriften, Art. 17 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁵ über den Datenschutz [DSG]). Im Weiteren haben die in Artikel 43a Absatz 4 Ziffern 1–4 ZGB erwähnten Stellen im Abrufverfahren Zugriff auf die Datenbank (Ausweise für Schweizer Staatsangehörige, Fahndungssystem, automatisiertes Strafregister, Nachforschungen nach vermissten Personen; in Zukunft werden weitere hinzukommen, heute bereits: vorgeschlagene neue Ziffer 5 für die Einwohnerdienste, neue Ziffer 6 für Belange der Alters- und Hinterlassenenversicherung und neue Ziffer 7 für das Auslandschweizerregister). Hinzu kommen heute bereits Funktionen der Datenbank nach Massgabe des Registerharmonisierungsgesetzes sowie der jeweiligen Spezialgesetzgebung, z.B. im Bereich der Statistik oder des Sozialversicherungswesens (Einführung der neuen Sozialversicherungsnummer im Zivilstandsregister). All diese Aufgaben und Funktionalitäten der Datenbank im einleitenden Artikel 39 E-ZGB im Einzelnen aufzuführen, würde die Bestimmung überladen.

Aus diesen Gründen deckt der im Artikel 45a Absatz 1 neu eingeführte Begriff «zentrales Personen-Informationssystem» einerseits die heute bestehenden Funktionen (z.B. Führen des elektronischen Registers gemäss Art. 39 Abs. 1, darüber hinaus aber auch das Herstellen von Registerauszügen) und Möglichkeiten (z.B. Listen und Statistiken, namentlich aufgrund von Art. 45 Abs. 2 Ziff. 1 ZGB) des heute in Betrieb stehenden Personenstandsregisters («Infostar»), andererseits aber auch zukünftige Entwicklungen (z.B. *Data-Warehouse* oder Ablösung von «Infostar» durch eine neue IT-Applikation) ab.

Für jede zukünftige Entwicklung wird sicherzustellen sein, dass der Datenschutz und die Datensicherheit ungeschmälerte Bedeutung beibehalten: Zugriffsrechte zusätzlicher Dienste – wie z.B. die neu vorgesehenen Einwohnerdienste, AHV-Stellen und Schweizer Vertretungen im Ausland in Artikel 43a Absatz 4 Ziffern 5–7 – müssen denselben Anforderungen genügen wie die bereits bestehenden (Art. 43a Abs. 4 Ziff. 1–4). Da im Laufe künftiger Entwicklungen weitere Behörden hinzukommen können – wobei heute noch nicht absehbar ist, welche –, wird dem Datenschutz und der Datensicherheit in Zukunft noch grössere Bedeutung zukommen müssen als dies heute bereits der Fall ist. Auch neue Funktionalitäten wie z.B. das *Data-Warehouse*, das eine Duplizierung der Datenbank zu Auswertungszwecken ermöglicht, werden eine Vervielfältigung von Zugriffen auf Informationen aus dem Personenstandsregister mit sich bringen.

All diese Entwicklungen, die heute in ihrem Ausmass noch nicht absehbar sind, werden zu gegebener Zeit einer Gesamtschau unterzogen werden müssen, insbesondere das Zusammenspiel der Vorschriften von Artikel 43a («Datenschutz und Bekanntgabe der Daten») mit denjenigen des DSG, insbesondere dessen Artikel 2.

Die Formulierung in Artikel 45a Absatz 1 lässt den heutigen Zusatz fallen, wonach der Bund das System «für die Kantone» betreibt. Darin liegt der Kern der «Bundeslösung Infostar»: Die heutige, zwischen Bund und Kantonen gemischte Zuständigkeit für das Personenstandsregister (Infostar) wird aufgegeben; an ihre Stelle tritt die alleinige Zuständigkeit des Bundes.

Die ungeteilte Verantwortung des Bundes für das zentrale Personen-Informationssystem wird ihm ermöglichen, das System flexibler und vernetzter als bisher weiterzuentwickeln, auch über das Zivilstandswesen hinaus. Dies alles ist insbesondere mit Blick auf E-Government und den behördenübergreifenden Austausch von Daten natürlicher Personen von grosser Bedeutung, wobei die datenschutzrechtlichen Vorgaben, im Interesse der Bürgerin und des Bürgers, zu wahren sind. Das System, das ursprünglich als Ersatz für die papiernen Zivilstandsregister entwickelt worden ist, hat sich innerhalb weniger Jahre zum eigentlichen Master-System für Daten natürlicher Personen entwickelt und geniesst – anders als alle übrigen Personenregister – die gesetzliche Vermutung der Richtigkeit seiner Daten: Infostar ist ein öffentliches Register und aus Infostar generierte Zivilstandsdokumente sind öffentliche Urkunden im Sinne von Artikel 9 ZGB. In Artikel 45a Absatz 1 E-ZGB liegt letztlich der Kern der immensen Bedeutung von Infostar über das Zivilstandswesen hinaus für alle Bereiche, die mit Daten natürlicher Personen arbeiten. Deshalb muss der Bund für Infostar die alleinige Verantwortung übernehmen.

Damit werden in Zukunft der Betrieb sowie die Neu- und Weiterentwicklungen zur Bundesaufgabe und Bestandteil des Bundesbudgets, das dem ordentlichen Budgetierungsprozess und den diesen regulierenden Vorschriften unterliegt.

Abs. 2

Der neue Absatz 2 schreibt vor, dass der Bund die Betriebs- und Entwicklungskosten, mithin alle Kosten für Infostar, trägt. In der Begrifflichkeit sind zu unterscheiden:

- Der *Betrieb* umfasst die laufende Bereitstellung der Funktionalitäten zugunsten der Zivilstands- und übrigen Behörden (Art. 43a Abs. 4). Dazu gehört über die rein technische Sicherstellung des Systems – inklusive der Schnittstellen zu den Systemen der zugriffsberechtigten Stellen – hinaus auch die fachliche Betreuung sowohl des Systems an sich wie auch der Schnittstellen. Ebenso gehört die fachliche Beratung und Begleitung der rechtsetzenden und rechtsanwendenden Stellen im Bund und in den Kantonen im Bereich der Beurkundung des Personenstandes dazu, insbesondere die Garantie der rechtskonformen Beurkundung nach Massgabe des Bundesrechts oder der regelkonforme Bezug der Zivilstandsdaten durch die mittels Abrufverfahren gemäss Artikel 43a Absatz 4 berechtigten Stellen.

Die *Entwicklung* kann unterschieden werden in Weiterentwicklungen und Neuentwicklungen:

- *Weiterentwicklungen* sind Anpassungen des heutigen, seit 2004 bestehenden, operationellen Systems (d.h. heutiges Infostar) und seiner Schnittstellen mit Um- oder Ausbauten, die durch neue oder erweiterte Funktionalitäten er-

reicht werden. Dazu gehören zum Beispiel die per 1. Januar 2007 eingeführte eingetragene Partnerschaft, die am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen neuen Bestimmungen in den Bereichen Name und Bürgerrecht oder die fachliche Betreuung der neuen Abrufverfahren für Einwohnerdienste (Art. 43a Abs. 4 Ziff. 5), der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV (Art. 43a Abs. 4 Ziff. 6) und des Auslandschweizerregisters (Art. 43a Abs. 4 Ziff. 7).

- *Neuentwicklungen* ersetzen das 2004 eingeführte und seither weiterentwickelte System. Jede Informatiklösung hat ihre Lebensdauer, die einmal abläuft. So auch Infostar. Das System ist seit über 10 Jahren operationell, basiert jedoch auf wesentlich älterer Technologie aus der Entwicklungsphase, die ihrerseits in den 1990er-Jahren begonnen hat. Eine Neuentwicklung steht an, ohne dass jedoch heute bereits Prognosen über den Zeithorizont oder deren Ausmass gemacht werden können.

Alle für den Betrieb und die Entwicklung (Weiterentwicklungen und Neuentwicklungen) notwendigen Mittel werden in Zukunft vom Bund finanziert, ohne dass sich die Kantone daran direkt beteiligen. Die Kantone haben jedoch eine Gebühr auszurichten (Abs. 3).

Abs. 3

Absatz 3 sieht vor, dass die Kantone dem Bund jährlich für die Anwendung des Systems eine Gebühr bezahlen, soweit es sich um Zwecke des Zivilstandswesens handelt (für Zwecke ausserhalb des Zivilstandswesens siehe Erläuterungen zu Abs. 6). Diese Gebühr wird gestützt auf Absatz 5 Ziffer 2 in der ZStV oder in der Verordnung vom 27. Oktober 1999¹⁶ über die Gebühren im Zivilstandswesen (ZStGV) festgesetzt, und zwar auf 500 Franken jährlich pro System-Anwender. Auf diesen Betrag hat sich der Bund mit den Kantonen geeinigt. System-Anwender sind die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten auf den kantonalen und kommunalen Zivilstandsämtern (Art. 44 ZGB, Art. 1 und 4 ZStV) und auf den Sonderzivilstandsämtern (Art. 2 ZStV) sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (Art. 45 ZGB). Zurzeit gibt es ca. 1200 Infostar-Anwender. Multipliziert mit dem Betrag von 500 Franken ergibt sich ein Gesamtbetrag von 600 000 Franken, den die Kantone dem Bund jährlich bezahlen werden.

Abs. 4 und 5 Ziff. 1

Die Kantone erwarten eine angemessene Möglichkeit, um sich an der Weiter- und Neuentwicklung von Infostar zu beteiligen. Die beiden Begriffe «Weiterentwicklung» und «Neuentwicklung» sind in Absatz 2 (siehe Erläuterungen dazu) wie auch in Absatz 4 erster Satz unter dem Oberbegriff «Entwicklung» zusammengefasst.

Die Beteiligung der Kantone wird durch ein Gremium sichergestellt, das den Bund in Fachfragen zur Weiter- und Neuentwicklung des Systems beraten wird. Dies stellt sicher, dass bei allen Neu- und Weiterentwicklungen den Bedürfnissen der Zivilstandspraxis hinreichend Rechnung getragen wird.

¹⁶ SR 172.042.110

Das Gremium ist keine ausserparlamentarische Kommission im Sinn der Artikel 57a ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹⁷ (RVOG), sondern eine verwaltungsinterne Kommission des Bundes, an der die Kantone massgeblich beteiligt sein werden. In dieser Kommission wird der Diskurs zwischen Bund und Kantonen in einem institutionellen Rahmen stattfinden können. Die Delegationsbestimmung in Absatz 5 Ziffer 1 wird dem Bundesrat ermöglichen, in der ZStV die Mitbestimmung der Kantone adäquat wie folgt festzusetzen:

- Die Mitwirkung der Kantone erfolgt in institutionalisierter Weise in einer Kommission.
- Die Aufgaben dieser Kommission bestehen in der Erarbeitung von Grundlagen für die Entwicklung (Weiter- und Neuentwicklung) des Personenstandsregisters gemäss Artikel 39 Absatz 1 (heutiges Infostar), nicht jedoch für den laufenden Betrieb.
- Die Kommission wird sich aus gleich vielen Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone zusammensetzen. Um Patt-Situationen auszuschliessen, bestimmt der Bund zusätzlich die Präsidentin oder den Präsidenten.
- Mit der Einräumung von Mitwirkungsrechten gehen die Kantone auch entsprechende Mitwirkungspflichten ein. Nicht unberücksichtigt kann dabei bleiben, dass der Vernehmlassungsentwurf noch einen Beitrag der Kantone von 3 Millionen Franken jährlich vorsah, während der Entwurf bei 1200 Infostar-Anwendern zu je 500 Franken noch von 0,6 Millionen pro Jahr ausgeht. Unter diesem Gesichtspunkt werden die Kantone zusätzlich zu den Kommissionsmitgliedern wie bis anhin Testerinnen und Tester zur Verfügung stellen, die neue Funktionalitäten des Systems auf ihre Praxistauglichkeit überprüfen. Mit Blick auf ihre Mitwirkungspflicht wird der Bund, anders als bis anhin, die Kantone und Gemeinden dafür nicht mehr entschädigen.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer beantragen, dass nebst den Kantonen auch die Gemeinden und Fachverbände ins Gremium bestellt werden. Dieser Auffassung schliesst sich der Bundesrat nicht an: Für den Vollzug des Zivilstandsdienstes sind die Kantone zuständig (Art. 49 Abs. 2), und sie sind es, die dem Bund Gebühren bezahlen (Art. 45a Abs. 3). Folgerichtig sind es die Kantone allein, die nebst dem Bund dem Gremium angehören, wobei es ihnen unbenommen bleibt, im Rahmen des ihnen zustehenden Kontingents (Arbeitstheze: 4 Personen) Fachleute der Zivilstandsbasis und damit allenfalls der Gemeinden oder Fachverbände für sich zu delegieren.

Gemäss Absatz 4 zweitem Satz unterstützt der Bund die Kantone bei der Anwendung des Systems. Gemeint ist damit der heute bereits für die Kantone geleistete fachliche Support, der den Kantonen mit dem neuen Satz gesetzlich auch weiterhin garantiert bleibt.

Abs. 5 Ziff. 2

Gemäss der Bestimmung in Absatz 3 bezahlen die Kantone dem Bund jährlich eine Gebühr für die Benutzung des Systems, soweit diese das Zivilstandswesen betrifft (für Zwecke ausserhalb des Zivilstandswesens siehe Erläuterungen zu Abs. 6).

¹⁷ SR 172.010

Diese Gebühr orientiert sich an den Gedanken des Äquivalenz- und des Kostendeckungsprinzips in Artikel 46a Absatz 3 RVOG und wurde in Verhandlungen zwischen Bund und Kantonen auf 500 Franken pro Anwender und Jahr festgesetzt. Bei heute ca. 1200 Anwendern ergibt dies einen Betrag von 0,6 Millionen Franken jährlich. Dank dieser einfachen und klaren Regelung wird es in Zukunft sowohl für den Bund wie auch für die Kantone im Vergleich zur heutigen Situation wesentlich einfacher sein, die für den Betrieb, die laufende Weiter- und eine zukünftige Neuentwicklung von Infostar notwendigen Mittel bereitzustellen. Dabei wird die Gebühr von 500 Franken jährlich nicht im Gesetz erwähnt; eine Regelung des Frankenbetrages, wie sie in Artikel 6a des Schlusstitels gemäss Vernehmlassungsentwurf noch vorgesehen war, entfällt. Die Gebühr wird in der ZStV oder in der ZStGV festgesetzt.

Abs. 5 Ziff. 3

Der Bundesrat muss nicht nur die Zugriffsrechte der Zivilstandsbehörden regeln, sondern auch jene der nach Artikel 43a Absatz 4 zugriffsberechtigten Behörden.

Ausserhalb des Zivilstandsdienstes, d.h. der Zivilstandsbeamtinnen und -beamten (Art. 44), sowie der Aufsichtsbehörden des Bundes und der Kantone (Art. 45) verfügt keine Behörde über einen Vollzugriff auf Infostar (insbesondere aus Gründen des Datenschutzes, z.B. infolge des Adoptionsgeheimnisses), sondern lediglich über einen Zugriff im Abrufverfahren im Sinne von Artikel 43a Absatz 4.

Abs. 5 Ziff. 4

Etliche Vernehmlassungsteilnehmer beantragen für Absatz 5 eine weitere Ziffer zur gesetzlichen Garantie des Systemsupports gemäss Absatz 4 zweitem Satz, wonach der Bund die fachliche Unterstützung der Kantone gewährleistet. Mit der neuen Ziffer 4 in Absatz 5 wird diesem Anliegen entsprochen.

Abs. 5 Ziff. 5

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 45a Absatz 3 Ziffer 3, mit dem Unterschied, dass die Begriffe «technisch» und «organisatorisch» zwecks einheitlicher Formulierungen im Bundesrecht in umgekehrter Reihenfolge aufgeführt werden.

Abs. 5 Ziff. 6

Es wird vorgeschlagen, die Daten als Gegenstand der Archivierung neu explizit zu nennen; im Übrigen entspricht die Vorschrift derjenigen des heutigen Artikels 45a Absatz 3 Ziffer 4.

Abs. 6

Absatz 6 behält vor, dass für Belange ausserhalb des Zivilstandswesens (z.B. der Einwohnerdienste nach Art. 43a Abs. 4 Ziff. 5) den bezugsberechtigten Stellen für Daten und Dienstleistungen Rechnung gestellt werden kann. Dies entspricht dem Verursacherprinzip.

Eine Ausnahme vom Grundsatz der Verrechnungsfähigkeit der Dienstleistungen sieht das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000¹⁸ über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vor: Zum Beispiel sind die Ausgleichskassen für

Abklärungen über den Zivilstand einer Person auf Informationen aus dem Zivilstandsregister angewiesen, wenn die versicherte Person ihrer Meldepflicht nicht nachkommt. Solche Auskünfte der Zivilstandsbehörden gegenüber den Ausgleichskassen gemäss Artikel 43a Absatz 4 Ziffer 6 E-ZGB müssen nach Artikel 32 Absatz 1 ATSG auch weiterhin kostenlos erteilt werden.

Drei Vernehmlassungsteilnehmer beantragen, auf eine «Kann»-Formulierung zu verzichten, weil sonst der Bundesrat nach freiem Ermessen über eine Kostenaufgabe entscheiden könne. Dieser Auffassung schliesst sich der Bundesrat nicht an: Es ist heute noch zu wenig absehbar, welchen Behörden das zentrale Personen-Informationssystem gemäss Artikel 45a Absatz 1 in Zukunft welche Vorteile generieren wird und ob diese in jedem Fall abzugelten sein werden. Mit der vorgeschlagenen «Kann»-Formulierung werden deshalb zukünftige Lösungswege bewusst offengelassen (ebenfalls offengelassen wird für die Zukunft die Aufnahme weiterer Ziffern in Art. 43a Abs. 4 für zusätzliche Behörden).

Die in den letzten Jahren geführten Diskussionen zwischen Bund und Kantonen zu Infostar – insbesondere zu finanziellen Fragen, die letztlich den Ausschlag zur Realisierung der vorliegenden «Bundeslösung Infostar» gaben – haben gelehrt, dass im Zusammenspiel von Behörden und deren Personenregistern untereinander die Frage, welcher Systemnutzen wo anfallt und nach welchen Regeln dieser zu veranschlagen und abzugelten sei, aufwendige und trotzdem wenig zielführende Diskussionen provoziert. Das Bestreben muss vielmehr darin liegen, in diesem Zusammenhang die finanziellen Belange möglichst einfach zu halten.

Vier Vernehmlassungsteilnehmende beantragen, auf eine Gebührenerhebung zu Lasten Dritter ganz zu verzichten, da die Kantone sonst Gefahr laufen, für Infostar doppelt zu bezahlen: einmal durch die Gebühr gemäss Absatz 3 in Verbindung mit Absatz 5 Ziffer 2 und ein zweites Mal aufgrund der Gebühr gemäss Absatz 6. Hier gilt es zu bedenken, dass dieser Antrag gestützt auf die Vernehmlassungsvorlage gestellt worden ist, die noch einen Beitrag der Kantone von 3 Millionen Franken jährlich vorsah. Heute ergeben sich bei einer Gebühr von 500 Franken pro Anwender und bei rund 1200 Anwendern jährlich nunmehr 0,6 Millionen zu Lasten der Kantone. Aufgrund dieser Zahlen sticht das Argument der drohenden Doppelzahlung nicht mehr.

Bundesgesetz vom 24. Mai 2000¹⁹ über die Bearbeitung von Personendaten im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Art. 3 Abs. 2 erster Satz

Neu aufgenommen wird die eingetragene Partnerschaft, analog Artikel 39 Absatz 2 Ziffern 1 und 2 E-ZGB.

Art. 4 Abs. 1, 2 Bst. a und 3 Bst. c und d

Neu wird nach der Klammer aufgeführt: «[...] und die Konsularische Direktion [...]».

¹⁹ SR 235.2

2011 wurde im EDA die Konsularische Direktion geschaffen. Eines der Hauptziele bei der Gründung dieser neuen Direktion war es, der zunehmenden Mobilität der Schweizerinnen und Schweizer und den stetig steigenden Anforderungen an die konsularischen Dienstleistungen Rechnung zu tragen. Die Konsularische Direktion koordiniert die konsularischen Dienstleistungen und gewährleistet als zentrale Anlaufstelle einen optimalen Service public. In diesem Rahmen unterstützt sie das schweizerische Vertretungsnetz im Ausland (Botschaften und Konsulate) und hat die Funktion eines «Guichet unique» für alle Fragen oder Auskünfte betreffend konsularische Dienstleistungen.

Zurzeit ist der Erlass eines neuen Auslandschweizergesetzes (ASG) geplant, was Anpassungen des Bundesgesetzes über die Bearbeitung von Personendaten im EDA zur Folge haben wird.²⁰ Die Begriffe werden an die Terminologie des Auslandschweizergesetzes angepasst («Auslandschweizerregister» anstelle von «Matrikelregister» und «angemeldete Personen» anstelle von «immatrikulierte Personen»), ebenso in Absatz 2 («konsularischer Schutz» anstelle des «Schutzes privater schweizerischer Interessen»). Mit dem Erlass des ASG wird auch die Möglichkeit der Bearbeitung von Daten über Partnerinnen oder Partner in gleichgeschlechtlicher Partnerschaften geregelt. Absatz 1 sowie Absatz 2 Buchstabe a werden in diesem Sinne angepasst. Mit einer Änderung von Artikel 4 Absatz 3 wird aufgrund einer Kompetenzverschiebung im Bereich der Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und -schweizer vom BJ ins EDA die nötige datenschutzrechtliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten über Personen geschaffen, die ein Gesuch um Sozialhilfe gestellt haben. Dadurch wird die Bestimmung von Artikel 17a des Bundesgesetzes vom 21. März 1973²¹ über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA) in die Buchstaben b und c in Artikel 4 Absatz 3 des hier erläuterten Gesetzes integriert. Buchstabe c bezieht sich auf die Personendaten über die Vermögens- und Einkommensverhältnisse sowie auf besonders schützenswerte Daten über die Gesundheit. Die besonders schützenswerten Daten über Sozialhilfeleistungen sind bereits in den Massnahmen der sozialen Hilfe nach Buchstabe b eingeschlossen. Diese Anpassungen sollten auch berücksichtigt werden, falls die ZGB-Revision erst nach dem neuen ASG in Kraft tritt.

2.2 Grundbuch

Art. 949b Personenidentifikator im Grundbuch

Nach Artikel 50e Absatz 1 AHVG kann die AHV-Versichertennummer ausserhalb der Sozialversicherung des Bundes nur dann systematisch verwendet werden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht und der Verwendungszweck sowie die Nutzungsberechtigten bestimmt sind. Die Verwendung der Versichertennummer gilt als «systematisch», wenn Personendaten in strukturierter Form gesammelt werden und diese Daten die neunstellige Nummer nach Artikel 133 Buchstabe b der Verordnung vom 31. Oktober 1947²² über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) enthalten (Art. 134^{bis} AHVV).

20 BBl 2014 1915

21 SR 852.1

22 SR 831.101

Was die Bezeichnung von juristischen Personen und von Kollektiv- und Kommanditgesellschaften anbelangt, ist bereits nach geltendem Recht die Verwendung der Unternehmens-Identifikationsnummer UID zulässig (Art. 90 Abs. 1 Bst. b GBV); die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage ist im vorliegenden Zusammenhang nicht erforderlich.

Die vorgeschlagene Bestimmung unterscheidet zwischen Verwendung der AHV-Versichertennummer (*Abs. 1*) und deren Bekanntgabe (*Abs. 2*). *Absatz 1* schafft in Bezug auf die Verwendung eine formell-gesetzliche Grundlage. Der zulässige Verwendungszweck ist die «Identifizierung von Personen». Nur die Versichertennummer erlaubt eine eindeutige Identifizierung einer Person, namentlich wenn Daten zwischen verschiedenen Datenbanken abgeglichen oder weitergeleitet werden sollen. Nutzungsberechtigt ist ausschliesslich das Grundbuchamt.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde gegenüber der Kann-Formulierung des Vorentwurfs eingewendet, eine blossе Kann-Vorschrift vereitle den begrüssenswerten Zweck der Bestimmung, nämlich eine gesamtschweizerische Bereinigung der Daten natürlicher Personen. Die Verwendung der Versichertennummer mache nur Sinn, wenn sie von den Kantonen zwingend geführt werden müsse. Dieser berechtigten Kritik wird mit einer verbindlichen Formulierung des Entwurfs («Die Grundbuchämter verwenden») Rechnung getragen.

Fraglich ist, inwiefern mit Rücksicht auf die vorliegende Bestimmung die Daten natürlicher Personen im Grundbuch nachzuführen sind. Die geltende Grundbuchverordnung sieht keine Pflicht zur Aktualisierung von Angaben vor, die aus der Zeit vor dem 1. Januar 2012 stammen:

- Bei Geschäften, die nach dem 1. Januar 2012 zur Eintragung in das Grundbuch angemeldet werden, sind gestützt auf die Anmeldebelege nach Artikel 51 GBV die Angaben nach Artikel 90 Absatz 1 Buchstabe a GBV – nämlich der Name, die Vornamen, das Geburtsdatum, das Geschlecht, der Heimatort oder die Staatsangehörigkeit – in das Hauptbuch aufzunehmen. Ist eine am Geschäft beteiligte, verfügende oder erwerbende Person bereits im Grundbuch eingetragen, so sind ihre Angaben bei dieser Gelegenheit zu vervollständigen. Eine rückwirkende Ergänzung aller bestehenden Hauptbucheinträge verlangen die genannten Bestimmungen auch dann nicht, wenn in einer Personendatenbank entsprechende Angaben vorhanden sind.
- Losgelöst von einem zur Eintragung angemeldeten Grundbuchgeschäft dürfen das Geschlecht, der Heimatort oder die Staatsangehörigkeit einer Person von Amtes wegen oder auf Antrag ohne Tagebucheintrag nachgeführt werden, sofern Gewähr besteht, dass die übernommenen Angaben aus einer zuverlässigen Quelle stammen. Die Nachführung dieser Angaben ist vom Antragsprinzip (vgl. Art. 46 GBV) ausgenommen. Betreffend die Frage, ob dies auch für Namensänderungen gilt, besteht Dissens.²³ Die Zulässigkeit ist jedoch zu bejahen, zumal es dabei bloss um beschreibende Angaben zur Person geht.

Nach *Absatz 2* ist die Bekanntgabe der Versichertennummer durch das Grundbuchamt nur unter einschränkenden Voraussetzungen zulässig. Zum einen sind als Empfänger bloss Stellen und Institutionen vorgesehen, welche die Versichertennummer ebenfalls systematisch verwenden dürfen. Zum andern ist vorausgesetzt, dass die

²³ Vgl. Basler Kommentar ZGB II-SCHMID, 4. Aufl. 2011, Art. 977 N 32

Bekanntgabe zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Empfängers erforderlich ist, und zwar von Aufgaben «im Zusammenhang mit dem Grundbuch». Der Bundesrat bestimmt in Artikel 28 Absatz 1 GBV betreffend Zugriffsberechtigung im Abrufverfahren, wer eine solche gesetzliche Aufgabe im Zusammenhang mit dem Grundbuch hat. Dies berechtigt die entsprechenden Stellen und Institutionen jedoch nicht automatisch zur systematischen Verwendung der Versichertennummer; hierfür ist Artikel 50e AHVG massgebend. Sinn und Zweck der Regelung ist es, eine Streuung der Versichertennummer zu vermeiden, ohne eine im Grundbuchkontext sinnvolle Bekanntgabe gänzlich zu verhindern. Stellen und Institutionen, etwa Banken und Versicherungen, die über keine Befugnis zur systematischen Verwendung der Versichertennummer verfügen, müssen deshalb für die Nutzung im Einzelfall die Zustimmung der betroffenen Person einholen. Auf dem Auszug aus dem Grundbuch wird die Versichertennummer nicht erscheinen; auf diesem Auszug sind bloss die Attribute – d.h. Familienname, Vornamen, Geburtsdatum, Geschlecht, Heimatort oder Staatsangehörigkeit – aufzuführen (vgl. Art. 90 Abs. 1 Bst. a GBV), die verwaltungsintern den Rückschluss auf die Versichertennummer zulassen.

Die Versichertennummer wird insbesondere jeder Person zugewiesen, die in der Schweiz Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat (Art. 50c Abs. 1 Bst. a AHVG); zudem wenn dies notwendig ist im Verkehr mit einer Stelle oder Institution, die zur systematischen Verwendung der Nummer berechtigt ist (Art. 50c Abs. 2 Bst. b AHVG). Letztere Bestimmung ermöglicht es, Ausländerinnen und Ausländern mit Wohnsitz im Ausland, die bisher keine Nummer erhalten haben, ebenfalls eine Versichertennummer zuzuteilen. Die zur systematischen Verwendung berechtigten Stellen und Institutionen müssen spezifische sichernde Massnahmen ergreifen, namentlich betreffend die Verwendung der richtigen Versichertennummer und den Schutz vor deren missbräuchlicher Verwendung (Art. 50g Abs. 2 Bst. a AHVG). Werden die Daten korrekt erfasst, so kann das Grundbuchamt die zugehörige Versichertennummer mittels der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS; Art. 71 AHVG, Art. 174 f. AHVV) in Erfahrung bringen und in den Personenstamm übernehmen. Die Frage einer allfälligen rückwirkenden Einführung der Versichertennummer in der Grundbuch-Datenbank wird der Bundesrat zu bestimmen haben.

Nach Artikel 50a Absatz 1 Buchstabe bbis AHVG ist die Datenbekanntgabe an sämtliche Stellen oder Institutionen zulässig, die zur Verwendung der Versichertennummer berechtigt sind. Mit der vorgesehenen expliziten Verankerung der systematischen Verwendung (Art. 949b Abs. 1 E-ZGB) sind auch die Grundbuchämter von der erwähnten Bestimmung erfasst, sodass sich eine Ergänzung von Artikel 50a AHVG erübrigt.

Art. 949c Landesweite Grundstücksuche

Die vorliegende Suchmöglichkeit entspricht einem ausgewiesenen praktischen Bedürfnis. Im Erbfall stellt sich etwa die Frage, welche Grundstücke zum Nachlass des Erblassers gehören, während in der Betreuung auf Pfändung oder im Konkurs Kenntnis darüber erforderlich ist, welche Grundstücke dem Schuldner bzw. Konkursiten gehören. Aufgrund der AHV-Versichertennummer z.B. des Erblassers oder des (Gemein-)Schuldners wird künftig eine landesweite Suche nach Grundstücken solcher Personen möglich sein. Zwar erlaubt Artikel 27 Absatz 3 GBV bereits die Einrichtung eines gesamtschweizerischen Grundstückindexes in Bezug auf ohne Interessennachweis einsehbare Daten des Hauptbuchs. Dabei ist sicherzustellen, dass die Abfragen nur grundstücksbezogen erfolgen und keine Serienabfragen

möglich sind (Art. 27 Abs. 2 GBV). Diese Regelung bedeutet, dass es nicht zulässig ist, unter Eingabe eines Personennamens nach dem Grundeigentum dieser Person zu suchen; die Abfragemöglichkeit desselben Nutzers ist zu beschränken. Die vorgeschlagene Neuerung ermöglicht darüber hinaus eine Verknüpfung der Versichertennummer mit der eidgenössischen Grundstücksidentifikation E-GRID (Art. 18 Abs. 2 Bst. b GBV), die jedes in das Grundbuch aufgenommene Grundstück landesweit eindeutig identifiziert (Art. 18 Abs. 1 GBV). Auf diese Weise können die elektronisch erfassten Grundstücke einer Person vollständig zugeordnet werden. Der Zugriff auf ein entsprechendes Grundeigentümerregister ist jedoch nicht öffentlich, sondern den «berechtigten Behörden» vorbehalten. Im Vernehmlassungsverfahren wurde vorgeschlagen, die Rahmenbedingungen für das Handeln der berechtigten Behörden auf Gesetzesstufe festzulegen. Dies ist jedoch nicht erforderlich, zumal die Regelung des Bundesrats nur Behörden vorsehen wird, die eine landesweite Grundstücksuche zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe benötigen.

Gegenüber dem einengenden Wortlaut des Vorentwurfs wurde im Vernehmlassungsverfahren zudem angeregt, eine Suche nicht nur nach Eigentümern, sondern auch nach Dienstbarkeitsberechtigten oder nach Grundpfandgläubigern zu ermöglichen. Wiewohl das praktische Bedürfnis einer solchen Ausweitung nicht auf der Hand liegt, will sich der Bundesrat dem Anliegen nicht von vornherein verschliessen. In gewissen Fällen mag etwa die Frage, ob einer Person ein Grundpfandrecht zusteht, von Bedeutung sein. Deshalb wurde der Entwurf um die Formulierung ergänzt, wonach eine landesweite Suche nach Grundstücken vorgesehen ist, «an denen einer aufgrund der AHV-Versichertennummer identifizierten Person Rechte zustehen».

Art. 949d Beizug Privater zur Nutzung des informatisierten Grundbuchs

Vorgeschlagen wird eine Regelung des Inhalts, wonach die Kantone im Rahmen der Grundbuchführung mittels Informatik Aufgabenträger des privaten Rechts beiziehen können, um die Dienstleistungen betreffend Zugriff im Abrufverfahren (Art. 949a Abs. 2 Ziff. 5 ZGB), Auskunft betreffend ohne Interessennachweis einsehbare Daten des Hauptbuchs (Art. 949a Abs. 2 Ziff. 4 ZGB) sowie elektronischen Geschäftsverkehr mit dem Grundbuchamt (Art. 949a Abs. 2 Ziff. 3 ZGB) zu realisieren. Nach dem Vorentwurf konnte das BJ einen Aufgabenträger des privaten Rechts damit betrauen, in Zusammenarbeit mit den Kantonen die vorliegenden Teilprojekte zu verwirklichen. Die Formulierung des Entwurfs bedeutet keine materielle Änderung, sondern stellt bloss im Dreiecksverhältnis Bund–Private–Kantone die Perspektive Letzterer («Die Kantone [...] können») in den Vordergrund.

Die Norm konkretisiert, dass es sich – ohne Einräumung einer Monopolstellung – um «private Aufgabenträger» handeln kann (*Abs. 1 Einleitungssatz*), während die Grundbuchverordnung den weiteren Begriff der «Trägerorganisation» verwendet (Art. 6 Abs. 1, Art. 27 Abs. 3, Art. 29 Einleitungssatz und Art. 30 Abs. 3 Satz 1 GBV). Letzteres könnte auch etwa, was im vorliegenden Zusammenhang nicht bestritten wird, eine öffentlich-rechtliche Organisationsform unter überwiegendem Einfluss der Kantone sein, insbesondere eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft (vgl. Art. 762 f. des Obligationenrechts²⁴ [OR]), d.h. eine Aktiengesellschaft des öffentlichen Rechts, oder eine öffentlich-rechtliche Körperschaft (Art. 52 Abs. 2

²⁴ SR 220

ZGB). Die vorgeschlagene Bestimmung will mit einer expliziten Aussage bloss klarstellen, dass auch eine private Trägerschaft die Dienstleistungen im Rahmen des elektronischen Grundstückinformationssystems realisieren kann.

Die Kantone «können» private Aufgabenträger einsetzen (*Abs. 1 Einleitungssatz*). Grundbuchdaten sind kantonale Angaben; die vorgeschlagene Regelung verpflichtet die Kantone nicht zur Zusammenarbeit mit einem Aufgabenträger des privaten Rechts. Es ist den Kantonen unbenommen, die Öffentlichkeit des Grundbuchs und den elektronischen Geschäftsverkehr mit dem Grundbuchamt im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben (insbes. Art. 970 ZGB, Art. 26 ff. und 39 ff. GBV) durch andere Formen der Zusammenarbeit oder selbstständig sicherzustellen. Auch der Bund wäre befugt, das Vorhaben in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu realisieren.

Nach *Absatz 1 Ziffer 1* kann der Aufgabenträger den Zugriff auf «die Daten des Grundbuchs im Abrufverfahren» gewährleisten. Wer ein Interesse glaubhaft macht, hat nämlich Anspruch darauf, dass ihm Einsicht in das Grundbuch gewährt oder dass ihm daraus ein Auszug erstellt wird (Art. 970 Abs. 1 ZGB). Das Einsichtsrecht bezieht sich auf alle Bestandteile des Grundbuchs, d.h. das Hauptbuch, das Tagebuch und die Hilfsregister (vgl. Art. 942 Abs. 2 ZGB, Art. 28 Abs. 1 Einleitungssatz GBV); Urkundspersonen kann auch Zugang zu den Belegen gewährt werden (Art. 28 Abs. 2 GBV). Ein berechtigtes Interesse ist grundsätzlich in jedem Einzelfall glaubhaft zu machen. Bei bestimmten Anwenderkreisen kann jedoch ein generelles Interesse an der Einsichtnahme angenommen werden, einerseits z.B. im Fall von Urkundspersonen, Steuerbehörden, Aufsichtsbehörden über das Grundbuch sowie von bestimmten im Immobiliär- und Hypothekengeschäft tätigen Personen²⁵, andererseits im Fall bestimmter Personen – hauptsächlich Grosskunden – in Bezug auf Daten der Grundstücke, die ihnen gehören, oder der Grundstücke, an denen ihnen Rechte zustehen. Der Bundesrat regelt den Zugriff im Abrufverfahren (Art. 949a Abs. 2 Ziff. 5 ZGB); die Artikel 28 ff. GBV enthalten die entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Insbesondere schliessen die Kantone «oder die Trägerorganisation» mit den Benutzern nach dem Muster des Eidgenössischen Amtes für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA) Vereinbarungen ab (Art. 29 Einleitungssatz GBV). Die Zugriffe werden automatisch protokolliert und während zwei Jahren aufbewahrt (Art. 30 Abs. 2 GBV). Werden die bezogenen Daten missbräuchlich verwendet, so wird die Zugriffsberechtigung unverzüglich entzogen; als Missbrauch gilt insbesondere die Verwendung der Daten zur Kundenwerbung (Art. 30 Abs. 3 GBV).

Zudem kann der Aufgabenträger nach *Absatz 1 Ziffer 2* den öffentlichen Zugang zu den «ohne Interessennachweis einsehbaren Daten des Hauptbuchs» gewährleisten. Der Bundesrat ist ermächtigt zu entscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen solche Daten – d.h. die Angaben nach Artikel 970 Absätze 2 und 3 ZGB – der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden (Art. 949a Abs. 2 Ziff. 4 ZGB). Das EGBA «oder eine von ihm bestimmte Trägerorganisation ausserhalb der Bundesverwaltung» kann einen gesamtschweizerischen Grundstücksindex einrichten, der den Zugang zu den ohne Interessennachweis einsehbaren Daten mittels öffentlicher Datennetze ermöglicht (Art. 27 Abs. 3 GBV). Im Internet dürfen nur, aber immerhin, die von Gesetzes wegen voraussetzungslos zugänglichen Daten des Hauptbuchs (Art. 970 Abs. 2 ZGB) – d.h. Bezeichnung des Grundstücks und Grundstücks-

²⁵ Vgl. BBl 2001 5706

beschreibung, Namen und Identifikation des Eigentümers, Eigentumsform und Erwerbsdatum – veröffentlicht werden (Art. 26 Abs. 1 Bst. a, Art. 27 Abs. 1 GBV). Zudem ist sicherzustellen, dass die Daten nur grundstücksbezogen abgerufen werden können und dass die Auskunftssysteme vor Serienabfragen geschützt sind (Art. 27 Abs. 2 GBV). Die erwähnten rechtlichen Vorgaben gelten auch für den Aufgabenträger des privaten Rechts. Die übrigen ebenfalls öffentlich zugänglichen Daten (Art. 970 Abs. 3 ZGB) – d.h. Dienstbarkeiten und Grundlasten sowie Anmerkungen mit spezifischen Ausnahmen (Art. 26 Abs. 1 Bst. b und c GBV) – sind nur beim Grundbuchamt einsehbar.

Schliesslich kann der Aufgabenträger nach *Absatz 1 Ziffer 3* den «elektronischen Geschäftsverkehr mit dem Grundbuchamt» abwickeln. Der Bundesrat regelt nach geltendem Recht, ob und unter welchen Voraussetzungen dies zulässig ist (Art. 949a Abs. 2 Ziff. 3 ZGB, Art. 39 ff. GBV). Die Kantone entscheiden über die Zulassung des elektronischen Geschäftsverkehrs (Art. 39 Abs. 1 GBV); dieser dient der Abwicklung von Grundbuchgeschäften. Elektronische Eingaben an die Grundbuchämter erfolgen grundsätzlich über eine Zustellplattform nach der Verordnung vom 18. Juni 2010²⁶ über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbtreibungs- und Konkursverfahren oder über Internetseiten des Bundes oder der Kantone (Art. 40 Abs. 1 Einleitungssatz GBV); das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) kann jedoch auch «alternative Übermittlungsverfahren» zulassen (Art. 40 Abs. 2 GBV), etwa in Form eines spezifischen Kriterienkatalogs für die Anerkennung von alternativen Plattformen nach Anhang 4 zur Technischen Verordnung des EJPD und des VBS vom 28. Dezember 2012²⁷ über das Grundbuch (TGBV). Die vorgeschlagene Bestimmung ist deklaratorischer Natur und lässt das bestehende System unberührt.

Absatz 2 hält entsprechend dem Konzept des Vorentwurfs fest, dass das BJ mit den Aufgabenträgern des privaten Rechts einen Vertrag über die Dienstleistungen im Rahmen des informatisierten Grundbuchs schliessen kann.

Nach *Absatz 3* unterstehen die Aufgabenträger des privaten Rechts der «Aufsicht der Kantone und der Oberaufsicht des Bundes», während der Vorentwurf eine «Aufsicht des Bundesamts für Justiz» vorsah. Materiell ist die vorgeschlagene Formulierung vor dem Hintergrund der differenzierenden Regelung des geltenden Rechts indes unverändert: Die Geschäftsführung der Grundbuchämter unterliegt der administrativen Aufsicht der Kantone (Art. 956 Abs. 1 ZGB), d.h. der verwaltungsrechtlichen Dienstaufsicht durch die grundbuchlichen Fachinstanzen.²⁸ Die administrative Oberaufsicht steht nach Artikel 956 Absatz 2 ZGB dem Bund zu. Sie ist grundsätzlich dem EGBA übertragen (Art. 6 GBV), das die Oberaufsicht «über die Grundbuchführung in den Kantonen und über die von ihm bestimmten Trägerorganisationen ausserhalb der Bundesverwaltung» ausübt (Art. 6 Abs. 1 GBV). Zudem regelt das EJPD die alternativen Übermittlungsverfahren für den elektronischen Geschäftsverkehr (Art. 1 Bst. g, 2 Abs. 1 Bst. d, 21 f. und Anhang 4 TGBV).

Was die administrative Aufsicht über die Aufgabenträger des privaten Rechts angeht, ist in Bezug auf die Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen insbesondere zu unterscheiden:

²⁶ SR 272.1

²⁷ SR 211.432.11

²⁸ Vgl. BBl 2007 5329

- Werden im Fall des Zugriffs auf die Daten des Grundbuchs im Abrufverfahren die bezogenen Daten missbräuchlich verwendet – namentlich entgegen der Berechtigungsregelung nach Artikel 28 GBV –, so entzieht der Kanton als Datenherr die Zugriffsberechtigung unverzüglich (Art. 30 Abs. 3 Satz 1 GBV). Im Fall der Untätigkeit des Kantons kann das EGBA einschreiten, indem es dem Kanton oder der Trägerorganisation eine allgemeine Weisung oder eine direkte Anweisung erteilt.
- Betreffend den elektronischen Geschäftsverkehr mit dem Grundbuchamt kann das EJPD im Fall alternativer Übermittlungsverfahren die Anerkennung entziehen, wenn es feststellt, dass die Anerkennungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind (Art. 22 Abs. 5 TGBV).

Die Koordination der Aufsicht über die Aufgabenträger des privaten Rechts ist im Wesentlichen gesetzlich bereits festgelegt (ZGB, GBV, TGBV). Dem Bund und den kantonalen Aufsichtsbehörden ist es unbenommen, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben die jeweilige Aufsichtsverantwortung nach gegenseitiger Information und Absprache wahrzunehmen. Dabei ist es etwa sinnvoll, wenn der Bund kraft Oberaufsicht kontrolliert, dass keine Daten gespeichert oder gesammelt werden, die für den jeweiligen Geschäftsfall nicht notwendig sind und die sich sogar anders nutzen lassen. In der Tat pflegen der Bund und die Kantone einen Dialog betreffend die Aufsicht über die Aufgabenträger des privaten Rechts.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Beurkundung des Personenstands

Der Bund wird in Zukunft sämtliche Kosten für den laufenden Betrieb, für die laufenden Weiterentwicklungen und für zukünftige Neuentwicklungen des Personenstandsregisters (Art. 39 Abs. 1 E-ZGB) respektive des zentralen Personen-Informationssystems (Art. 45a Abs. 1 E-ZGB) tragen. Dies rechtfertigt sich angesichts des hohen Interesses des Bundes an einer qualitativ hochstehenden Registerführung im Zivilstandswesen. Infostar hat aufgrund der Mechanismen der Registerharmonisierung und von E-Government heute bereits eine grosse Bedeutung und wird weiter an Gewicht zulegen: Verschiedene Register des Bundes, zum Beispiel der Sozialversicherung (AHV-Register), werden mit hochwertigen Daten aus Infostar beliefert. Weitere Register des Bundes und der Kantone werden folgen (z.B. Einwohnerregister, Grundbuch, Handelsregister, soweit Personendaten betreffend). Angesichts der sich erst im Ansatz befindlichen Entwicklungen, insbesondere im E-Government-Bereich, lässt sich heute noch nicht abschätzen, in welcher Höhe sich die künftigen jährlichen Kosten sowie die Kosten von Neuentwicklungen bewegen werden.

Die Betriebskosten von jährlich insgesamt 1 531 500 Franken (781 500 Franken Personal und 750 000 Franken Informatiksachaufwand) und die jährlichen Projektkosten von ca. 1 500 000 Franken (1 000 000 Franken Informatiksachaufwand und 500 000 Franken Beratungsaufwand) wurden bisher durch die Kantone finanziert. Dem stehen die neuen jährlichen Gebühren der Kantone von 600 000 Franken gegenüber. Die Kosten, welche diese 600 000 Franken übersteigen, müssen neu vom Bund getragen werden. Zu gegebener Zeit wird das EJPD prüfen, ob die Kosten

kompensiert werden können oder ob sie über die ordentlichen Wege beantragt werden.

Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage untersteht nicht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung²⁹ (BV), da sie weder Subventionsbestimmungen noch die Grundlage für die Schaffung eines Verpflichtungskredits oder Zahlungsrahmens enthält.

3.1.2 Personenidentifikator im Grundbuch

Der Bundesrat hat nach der Vorlage gewisse Rechtsetzungsbefugnisse (Art. 949b Abs. 2, Art. 949c E-ZGB). Die entsprechenden Regelungen können durch die Bundesverwaltung ohne zusätzliches Personal vorbereitet werden.

Die Kosten der Einführung des Personenidentifikators im Grundbuch (Art. 949b E-ZGB) und der landesweiten Grundstücksuche (Art. 949c E-ZGB) sind nicht durch den Bund zu tragen. Die vorgeschlagenen Lösungen sind von den Kantonen als Hauptnutznießern zu finanzieren; eine Einigung mit den Systemherstellern obliegt den Kantonen. Der Bund definiert lediglich Standards für eine landesweit gleiche Handhabung. Dies erfolgt jeweils in den Datenmodellen, die den Kantonen vorgegeben und periodisch angepasst werden. Die Datenmodelle sind bereits heute Sache des Bundes. Deshalb führen die vorgeschlagenen Lösungen zu keinen zusätzlichen Kosten auf Seiten des Bundes, die über das hinausgehen, was bereits heute Aufgabe des Bundes im Rahmen seiner Oberaufsicht ist.

3.1.3 Aufgabenträger des privaten Rechts

Für den Bund bedeutet die vorgeschlagene Regelung von Artikel 949d E-ZGB, dass das Projekt eGRIS (elektronisches Grundstückinformationssystem) im bewährten Rahmen weitergeführt wird. Weitere spezifische Auswirkungen sind nicht zu vermelden.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

3.2.1 Beurkundung des Personenstands

Heutige Situation

Seit 2004 finanzieren die Kantone den laufenden Betrieb und die Weiterentwicklungen von Infostar. Die Kosten werden dem Aufwand belastet, per Ende Jahr den Kantonen in Rechnung gestellt und aufwandmindernd gebucht. Dieser Finanzierungsmechanismus wurde gewählt, da die Gelder durch die kantonalen Parlamente gesprochen werden. Die Projekte werden nach Abschluss durch kantonale Revisionsstellen revidiert und abgenommen.

²⁹ SR 101

Kredit	Betrag
<i>Laufender Betrieb</i>	
Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge	520 000
Investitionen und Sachanlagen	750 000
<i>Clearingstelle neue Sozialversicherungsnummer</i>	
Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge	261 500
<i>Projekte (Erwachsenenschutz / Namensrecht)</i>	
Informatiksachaufwand	1 000 000
Beratungsaufwand	500 000
Total	3 031 500

Zukünftige Situation

Die Kantone übergeben die Verantwortung für Infostar vollständig dem Bund, werden für die Weiter- und Neuentwicklungen fachlich eng einbezogen und bestimmen mit (Art. 45a E-ZGB). Sie alimentieren den laufenden Betrieb und die jährlichen Weiterentwicklungen des «zentralen Personen-Informationssystems» (heutiges Infostar), soweit die Belange des Zivilstandswesens betroffen sind, mit einer jährlichen Gebühr von 500 Franken pro Anwender (Art. 45a Abs. 3 und Abs. 5 Ziff. 2 E-ZGB mit entsprechender Regelung in der ZStV oder in der ZStGV. Bei ca. 1200 Anwendern ergibt dies Gebühren von 0,6 Millionen Franken jährlich. Gemessen an den heutigen rund 3 Millionen jährlich erfahren die Kantone und Gemeinden somit eine Einsparung von 2,4 Millionen pro Jahr für den laufenden Betrieb und die laufenden Weiterentwicklungen. Die Kosten, die 0,6 Millionen Franken pro Jahr für den laufenden Betrieb und die laufenden Weiterentwicklungen übersteigen, trägt der Bund. Er trägt auch die Kosten einer zukünftigen Neuentwicklung des Systems.

Die Kosten des Betriebs, der Weiter- und der Neuentwicklungen von Systemfunktionen, die ausserhalb des Zivilstandswesens liegen, werden zwischen Bund und Kantonen (und allenfalls Gemeinden) von Fall zu Fall aufzuteilen sein (Artikel 45a Absatz 6 E-ZGB). Gegenüber dem Status quo ergeben sich, aus heutiger Sicht, für diesen Bereich keine wesentlichen Kostenverschiebungen. Zum Beispiel werden die Einwohnerdienste der Kantone und Gemeinden nach dieser Regel, weil ihr Zweck ausserhalb des Zivilstandsdienstes liegt, die neuen Funktionen nach Artikel 43a Absatz 4 Ziffer 5 E-ZGB sowohl für den Betrieb wie auch für Weiter- und Neuentwicklungen finanzieren. Angesichts der mit dieser Modernisierung einhergehenden Effizienz- und Qualitätssteigerung bei gleichzeitig sinkenden allgemeinen Kosten für die Einwohnerdienste ist diese Lösung angemessen.

3.2.2 Personenidentifikator im Grundbuch

Kantone, die das Grundbuch mittels Informatik führen, werden betreffend den Personenidentifikator (Art. 949b E-ZGB) und die landesweite Grundstücksuche (Art. 949c E-ZGB) Anpassungen der Programme an das neue Recht vornehmen müssen. Dies wird einen gewissen finanziellen Mehraufwand nach sich ziehen, dem aber ein Mehrwert in Form von gesteigerter Effizienz und verbesserter Rechtssicherheit gegenübersteht.

3.2.3 Aufgabenträger des privaten Rechts

Die Verwirklichung der Publizität des Grundbuchs und des Geschäftsverkehrs auf elektronischem Weg führt zu erheblicher Effizienzsteigerung, welche die kantonalen Verwaltungen von Routinearbeiten entlastet. Durch die speditivere Bearbeitung der Grundbuchgeschäfte profitieren auch die Bevölkerung und das Gewerbe.

Erforderlich sind Anpassungen der elektronischen Grundbuchsysteme, namentlich in Bezug auf die Schnittstellen. Die entsprechenden Kosten können noch nicht beziffert werden.

Die geschilderten Auswirkungen sind allerdings nicht Folge der vorgeschlagenen Regelung, sondern Begleiterscheinung des Projekts eGRIS (elektronisches Grundstückinformationssystem).

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.3.1 Beurkundung des Personenstands

Infostar hat seit seiner Einführung im Jahr 2004 ermöglicht, das Zivilstandswesen in den Kantonen massgeblich zu entschlacken und zu verwesentlichen (z.B. Wegfall der papiernen Meldungen zwischen den Zivilstandsämtern). Infostar hat am qualitativ hohen Standard des Zivilstandswesens einen gewichtigen Anteil, nebst weiteren Massnahmen der letzten Jahre wie z.B. der Professionalisierung des Berufs der Zivilstandsbeamtinnen und -beamten (Eidgenössischer Fachausweis) und nebst den strukturellen Veränderungen im Zivilstandswesen (z.B. Regionalisierung der Ämter, stärkere Anbindung an die Zentralverwaltung der Kantone, Reduktion der rund 2000 Zivilstandsämter aus der Zeit vor Infostar auf heute noch rund 160 Ämter).

Aufgrund der Mechanismen der Registerharmonisierung kommt Infostar heute bereits eine herausragende Stellung in der Registerlandschaft zu. Bezüglich der Daten natürlicher Personen ist Infostar dank der gesetzlichen Vermutung der Richtigkeit seiner Daten (Art. 9 ZGB) das Master-System, nach dem sich die anderen von der Registerharmonisierung betroffenen Register auszurichten haben. In der Realisierung der E-Government-Vorhaben des Bundes und der Kantone (z.B. Vorhaben A.1.12, «Meldung Adressänderung, Wegzug, Zuzug» im Bereich der Einwohnerdienste) wird Infostar weiter an Bedeutung gewinnen und Effizienz- sowie Qualitätsgewinne in weiteren Verwaltungsbereichen ermöglichen, in denen Daten natürlicher Personen bearbeitet werden. Von diesen Personendaten, die dank Infostar in hoher Qualität und in effizienten Verwaltungsabläufen gepflegt werden, profitiert einerseits die öffentliche Verwaltung – heute noch weniger diejenige des Bundes als

vielmehr diejenige der Kantone und Gemeinden –, andererseits aber auch direkt jede einzelne Bürgerin und jeder einzelne Bürger, indem ihnen in Zukunft manch ein Behördengang erspart bleibt (z.B. automatischer und elektronischer Abgleich der Informatiksysteme des Zivilstandswesens einerseits und der Einwohnerdienste andererseits bei Zivilstandsänderungen; Wegfall des Erfordernisses, den aus Infostar erstellten Heimatschein bei der Einwohnergemeinde zu hinterlegen, wenn die Gemeinde nach Artikel 43a Absatz 4 Ziffer 5 E-ZGB im Abrufverfahren Zugriff auf entsprechende Informationen direkt aus Infostar bekommt, damit: Wegfall des kostenpflichtigen Heimatscheins und des Gangs auf die Gemeindeverwaltung).

3.3.2 Aufgabenträger des privaten Rechts

Für die Abwicklung von Hypothekarkrediten sind Kreditinstitute auf Grundbuchinformationen angewiesen. Dank medienbruchfreier Kommunikation lassen sich erhebliche Effizienzgewinne erzielen, die volkswirtschaftlich allerdings kaum genau quantifizierbar sind. Von der Ausgestaltung des Grundbuchs als modernes Bodeninformationssystem profitieren Privatpersonen, Wirtschaft und Verwaltung ganz allgemein.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012³⁰ über die Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012³¹ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Aufgrund der seit 2008 mit den Kantonen geführten Gespräche zur Zukunft von Infostar und gestützt auf deren einstimmige Gutheissung der «Bundeslösung Infostar» am 14. November 2013 verabschiedet der Bundesrat nun die vorliegende Botschaft zuhanden der eidgenössischen Räte.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf stützt sich auf Artikel 122 BV, der dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts gibt.

Soweit der Entwurf die «Bundeslösung Infostar» betrifft, ist zusätzlich festzuhalten:

Gemäss Artikel 43a Absatz 1 BV übernimmt der Bund nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Diese Bestimmung gilt nicht nur für die Bundesgesetzgebung, sondern auch für den Vollzug von Bundesrecht, wie dies z.B. im Zivilstandswesen der Fall ist, wo Infostar als Arbeitsmittel und Datenbank zur Beurkundung des Personenstandes dient. Der Vollzug des Bundesprivatrechts im Bereich des Personenstands verbleibt auch nach der Realisierung der «Bundeslösung Infostar» bei den Kantonen. Sie tragen nach wie vor die Verantwortung für den Inhalt der Beurkundungen in der

³⁰ BBl 2012 481

³¹ BBl 2012 7155

Datenbank. Einzig die Verantwortung für den Betrieb, die Weiter- und die Neuentwicklungen von Infostar als Instrument der Beurkundung geht voll an den Bund über.

Wenn immer möglich, sollte eine Zentralisierung beim Bund durch entsprechende Partizipation der Kantone und damit durch Vernetzung ausbalanciert werden (vgl. Artikel 45 BV zu den Mitwirkungsrechten der Kantone und Art. 63a Absatz 4 BV zur Schaffung gemeinsamer Organe). Diese verfassungsmässigen Vorgaben werden in der Vorlage umgesetzt: Sie ist aufgrund von Artikel 45a E-ZGB verfassungskonform. Festzuhalten bleibt schliesslich, dass die Mitwirkungsrechte jedes einzelnen Kantons entsprechende Mitwirkungspflichten sowohl gegenüber dem Bund wie auch gegenüber den anderen Kantonen mit einschliessen.

5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage delegiert Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat, die ihn zum Erlass von Verordnungsrecht verpflichten (Art. 45a Abs. 4 und 5 sowie Art. 949c E-ZGB).