

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD)
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

25. Januar 2021

Vernehmlassung zur Revision Grundbuchverordnung. AHVN13 im Grundbuch und landesweite Grundstücksuche

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. Oktober 2020 haben Sie uns die Revision Grundbuchverordnung. AHVN13 im Grundbuch und landesweite Grundstücksuche zur Vernehmlassung unterbreitet.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme

Änderung der Grundbuchverordnung

Die vorgeschlagenen Änderungen begrüssen wir grundsätzlich, stellen jedoch fest, dass den datenschutzrechtlichen Aspekten noch nicht genügend Rechnung getragen wurde.

In der Schweiz werden die Grundbucheinträge kantonal verwaltet. Eine Grundstücksuche ist deshalb nicht nur zeitintensiv, sondern führt auch nicht immer zum gewünschten Erfolg. Je nach Fallkonstellation sind mehrere Grundbuchämter einzeln anzufragen und unterschiedliche Datenbestände können zur Folge haben, dass Einträge derselben Person bei verschiedenen Grundbuchämtern nicht erkannt werden.

Die Personendaten in den Grundbüchern werden weder systematisch erfasst, noch laufend aktualisiert. Die Einträge können deshalb unvollständig und falsch verknüpft sein. Bei unvollständigen Einträgen werden irrtümlicherweise keine oder nicht alle Grundstücke einer Person gefunden. Wenn beispielsweise eine Person, die bereits Eigentümer oder Eigentümerin eines Grundstücks ist, ein weiteres Grundstück erwirbt, nachdem sie in einen anderen Kanton gezogen ist oder ihren Namen geändert hat, gibt es keine Verbindung zwischen diesen beiden Einträgen. Bei Falschverknüpfungen ist die gefundene Person hingegen nicht der Grundstückseigentümer (wenn insbesondere der Name, das Geburtsdatum und der Heimatort einer Person mit einer anderen übereinstimmen bzw. falsch erfasst worden sind).

Das Ziel ist es, die Qualität und Aktualität der Personendaten im Grundbuch zu erhöhen und die Grundstücksuche einfach und zuverlässig zugänglich zu machen. Hierfür sind Personen in allen Grundbüchern einheitlich und systematisch zu identifizieren.

Wir bevorzugen die AHVN als eindeutiger Personenidentifikator gegenüber einer möglichen sektoriellen Personenidentifikationsnummer für die Grundbücher. Diese wäre nicht nur

komplexer, aufwendiger und teurer, sondern müsste – um die Datenqualität zu gewährleisten – mit der AHNV verknüpft werden.

Wir möchten des Weiteren darauf hinweisen, dass die Grundbucheinträge erst mit der neuen Grundbuchverordnung aus dem Jahr 2012 einheitlich erfasst wurden. Die Rückerfassung der AHNV bei Einträgen vor diesem Datum gestaltet sich daher als zeitintensiv. Auch der Aufwand im Zusammenhang mit der Zuordnung aller nach 2012 im Hauptbuch eingetragenen Rechteinhaberinnen und Rechteinhaber, die periodischen Bereinigungen, Prüfungen und der Zeitaufwand im Zusammenhang mit den Anträgen auf Generierung von AHNV für Personen, welche noch nicht im Besitz einer solchen Nummer sind, wird für die Grundbuchämter arbeitsintensiv sein.

Mit der Einführung der landesweiten Grundstücksuche und der damit zusammenhängenden Einführung eines Suchindex durch das EGBA geben die Kantone zudem ihre Datenhoheit bezüglich Grundbuch ein Stück weit aus den Händen, da inskünftig das EGBA entscheidet, welche Behörden einen erweiterten Zugang zum Grundbuch haben sollen. Sodann wird mit der Einführung der landesweiten Grundstücksuche die bisher klar verpönte personenbezogene Grundstücksuche möglich sein. Die Vorteile der neuen Lösung überwiegen indes klar.

Verordnungsbestimmungen

- **Ingress**

Art. 949b Abs. 1 ZGB ist im Ingress aufzuführen. Die Bestimmung bildet die Grundlage für die systematische Verwendung der AHV-Nummer durch die Grundbuchämter und somit die Basis für die im Entwurf enthaltenen Umsetzungsbestimmungen.

- **Art. 12a und Art. 23a E-GBV**

Wir begrüßen, dass die AHV-Nummer *nicht* in das Hauptbuch aufgenommen, sondern lediglich im damit verknüpften Personenidentifikationsregister festgehalten wird. Da es sich dabei um eine sehr wichtige Regelung handelt, ist es notwendig, diese in der Grundbuchverordnung auch ausdrücklich festzuhalten und nicht nur im Erläuternden Bericht zu erwähnen.

23a Abs. 1 letzter Satz: Dass die AHV-Nummer auch in Hilfsregistern verwendet werden kann, ist zu unbestimmt formuliert bzw. eine Bestimmung «auf Vorrat». Es ist nicht davon auszugehen, dass die Verwendung der AHV-Nummer in allen heute bestehenden Hilfsregistern verhältnismässig wäre. Ist ihre Verwendung in einem bestehenden Hilfsregister jedoch für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Grundbuchämter geeignet und erforderlich, sollen diese aus Gründen der Transparenz in der Verordnung aufgeführt werden. Andernfalls ist die Bestimmung zu streichen.

23a Abs. 2 zweiter Satz: Die Möglichkeit der Verknüpfung der Einträge im Personenidentifikationsregister mit Einträgen anderer Register ist aus Gründen der Transparenz genauer zu definieren. Insbesondere ist festzuhalten, um welche Hilfsregister es sich handelt und zu welchem Zweck eine Verknüpfung erforderlich und geeignet ist. Wenn die Verwendung der AHV-Nummer zur Erfüllung einer Aufgabe bloss dienlich ist, jedoch nicht unbedingt benötigt wird, ist die Verknüpfung der AHV-Nummer mit Einträgen anderer Register nicht verhältnismässig und hat zu unterbleiben.

23a Abs. 3 Bst. c: Diese Bestimmung ist zu unbestimmt. Aus Gründen der Transparenz ist in der Verordnung zu definieren, welche weiteren Daten zu den einzelnen Personen im Personenidentifikationsregister erfasst werden.

- **Art. 23b Bst. b E-GBV Datenquellen**

Die Datenquellen, aus denen das Grundbuchamt die persönlichen Angaben der Grundeigentümer sowie die AHV-Nummer beziehen kann, sollen abschliessend geregelt werden.

Die Formulierung in Art. 23b Bst. b E-GBV öffnet den Kreis dieser Quellen über die mit der Erstellung der AHV-Nummer betraute ZAS hinaus. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist die Beschaffung der Informationen klar zu regeln (Grundsatz der Erkennbarkeit bzw. Information über die Beschaffung). Bst. b ist dahingehend zu präzisieren.

- **Art. 23c Abs. 3, 5 und 6 E-GBV**

Abs. 3: Die Formulierung «namentlich» deutet auf eine beispielhafte Aufzählung hin und ist zu streichen. In Art. 23b E-GBV sind die Datenquellen für den Bezug eng umschrieben und Art. 23b Bst. b E-GBV ist noch präzisieren. Aus diesem Grund sind auch die zusätzlichen Abklärungsmöglichkeiten des Grundbuchamtes abschliessend zu regeln. Es ist unverhältnismässig, dem Grundbuchamt faktisch eine eigentliche Ermittlungstätigkeit zu erlauben. Die in Art. 23c Abs. 3 Bst. a und Bst. b E-GBV aufgeführten Möglichkeiten erachten wir noch verhältnismässig, weitere und nicht näher definierte Ermittlungen hingegen nicht.

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist der Prozess zur Umsetzung von Art. 23c Abs. 3 Bst. a E-GBV vor Inkrafttreten der Regelung festzulegen und bekannt zu machen.

Abs. 5 und 6: Es ist zu begrüssen, dass die Fortsetzung und der Abschluss des grundbuchlichen Bearbeitungsverfahrens unabhängig von der Zuordnung der AHVN erfolgen kann. Es ist demzufolge nicht nötig, eine Grundbuchanmeldung – infolge fehlender AHVN – abzuweisen.

- **Art. 23d E-GBV**

Die periodische Überprüfung der erfassten AHV-Nummern wird mit Blick auf den Grundsatz der Datenrichtigkeit begrüsst. Es ist daran zu erinnern, dass nicht nur die AHV-Nummern, sondern sämtliche von den Grundbuchämtern bearbeiteten Daten richtig sein müssen. Dies ist durch geeignete organisatorische und/oder technische Massnahmen sicherzustellen.

Die Mutationen im Personenidentifikationsregister des Grundbuchamtes müssen zudem nachvollziehbar und deshalb dokumentiert sein, auch wenn die geänderten Daten über eine Schnittstelle zur ZAS abgerufen werden.

- **Art. 34b Abs. 4 E-GBV**

Dass das EGBA einen Suchindex einführen will, um den Aufwand bei den suchenden Behörden, aber auch bei den Grundbuchämtern zu verringern, ist ausdrücklich zu begrüssen. Man muss sich allerdings bewusst sein, dass der Suchindex nur im Hauptbuch eingetragene Rechte findet. Im Tagebuch erfasste und grundsätzlich eintragungsfähige Geschäfte, welche beispielsweise aus zeitlichen Gründen noch nicht in das Hauptbuch eingetragen worden sind, können nur die Grundbuchämter vor Ort erkennen. Der Suchindex bedingt somit eine taggerechte Erfassung aller eintragungsfähigen Geschäfte und birgt das Risiko, dass er zeitlich den effektiven Verhältnissen immer hinterherhinkt.

- **Art. 34c E-GBV**

Die Suchabfragen müssen protokolliert werden, damit die Nutzung der Grundstücksuche durch Berechtigte bei Bedarf überprüft werden kann.

Abs. 5: Da zwei verschiedene Departemente der Bundesverwaltung am Projekt beteiligt sind, begrüsst wird die Zuständigkeitsregelung in Art. 34c Abs. 5 E-GBV, wonach das EJPD und das VBS die technischen Einzelheiten *gemeinsam* regeln (entgegen den Ausführungen auf S. 17 im Erläuternden Bericht, wo nur das EJPD erwähnt wird).

- **Art. 34d E-GBV**

Bei der Prüfung der Berechtigung ist ein strenger Massstab anzulegen. Es ist insbesondere sorgfältig abzuwägen, ob für die ersuchende Behörde bzw. deren Mitarbeitende die Berechtigung zur Grundstücksuche verhältnismässig ist. Insbesondere bei der Erteilung eines weitergehenden Zugangs i.S.v. Art. 34e Abs. 3 E-GBV, welcher die Suche mittels AHV-Nummer zulässt sowie die AHV-Nummer im Suchresultat angibt, ist Zurückhaltung zu üben. Die Verhältnismässigkeit ist dabei sowohl in Bezug auf die Aufgaben der ersuchenden Behörden als auch auf die Anzahl der berechtigten Mitarbeitenden einer Behörde zu wahren.

Abs. 2 ist dahingehend zu ergänzen, dass auch diejenigen Mitarbeitenden zu melden sind, die *keinen* Zugriff mehr haben sollen. Ohne diese Abmeldung beim EGBA würde einerseits der Kreis der zugriffsberechtigten Personen immer grösser, was unverhältnismässig wäre, andererseits hätten Personen Zugriff, welche dazu nicht mehr berechtigt sind.

- **Art. 34e Abs. 3 und 4 Bst. d E-GBV**

Abs. 3: Der weitergehende Zugang berechtigt zur Suche mittels AHV-Nummer sowie dazu, die AHV-Nummer in den Suchresultaten mitgeteilt zu erhalten, was für die Grundrechte der betroffenen Personen Risiken birgt. Der weitergehende Zugang ist daher an strenge Voraussetzungen zu knüpfen, insbesondere an den Nachweis, dass die gesuchstellende Behörde bzw. die betreffenden Mitarbeitenden auf diese Möglichkeit zwingend angewiesen sind, um ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllen zu können. Bei der Prüfung der Gesuche ist ein strenger Massstab anzulegen und insbesondere auch zu prüfen, für wie viele Mitarbeitende einer Behörde der weitergehende Zugang verhältnismässig und ob dieser im Einzelfall tatsächlich gerechtfertigt ist. Es ist davon auszugehen, dass nicht alle zur Grundstücksuche berechtigten Mitarbeitenden einer Behörde auch den weitergehenden Zugang benötigen. Ohne zusätzliche Voraussetzungen und strenge Prüfung werden die Behörden erfahrungsgemäss den breitest möglichen Zugang beantragen, unabhängig davon, ob dieser zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben geeignet und erforderlich ist.

Nachdem Serienabfragen künftig erlaubt bzw. die Anzahl Abfragen nicht mehr beschränkt sein soll (Streichung der entsprechenden Bestimmung in Art. 27 Abs. 2 GBV), sind geeignete Massnahmen zu ergreifen, um missbräuchliche Zugriffe zu verhindern bzw. aufzudecken. Diese Massnahmen sind in den Grundzügen in der Grundbuchverordnung zu regeln. Werden keine solchen Massnahmen ergriffen, kann Art. 34f E-GBV nicht umgesetzt werden.

Abs. 4: Eine Behörde kann auch Zugriff auf Dienstbarkeiten, Grundlasten, Grundpfandrechte und die vorgemerkten Rechte haben. Der Detaillierungsgrad der Suchergebnisse erschöpft sich «in der blossen Bezeichnung des jeweiligen Rechts». Wir gehen davon aus, dass eine berechtigte Behörde über den Suchindex lediglich erkennt, dass eine Person Rechteinhaber bzw. Rechteinhaberin ist und nicht, welches Recht dieser Person konkret zukommt. Details betreffend Art der Dienstbarkeit bzw. Höhe eines Schuldbriefes hat die berechtigte Behörde somit weiterhin beim zuständigen Grundbuchamt einzuholen.

- **Art. 34g E-GBV**

Siehe Ausführungen zu Art. 34e Abs. 3 E-GBV. Es sind Massnahmen zu ergreifen, um die missbräuchliche Verwendung der Grundstücksuche zu verhindern bzw. Missbräuche aufzudecken. Diese Massnahmen sind in den Grundzügen in der Grundbuchverordnung zu regeln. Werden keine solchen Massnahmen ergriffen, kann Art. 34f E-GBV nicht umgesetzt werden.

- **Art. 51 Abs. 1 Bst. a E-GBV**

Es ist in der Grundbuchverordnung festzuschreiben, dass die AHV-Nummer unter keinen Umständen Eingang in eine öffentliche Urkunde finden darf. Die blosser Deklaration dieser Absicht im Erläuternden Bericht ist ungenügend. Ausserdem muss auf geeignete Art und Weise sichergestellt werden, dass die AHV-Nummer keinen Eingang in öffentliche Urkunden findet. Die

entsprechenden Massnahmen sind in den Grundzügen in der Verordnung zu regeln.

Dokumente, welche lediglich zur Identifizierung einer Person dienen und danach nicht mehr benötigt werden, sind zu vernichten. Dies erst recht, als diese Dokumente keinen Eingang in die öffentlichen Urkunden finden. Nachdem die Grundbuchämter mit den neuen Bestimmungen des ZGB und dieses Verordnungsentwurfes derart weitgehende Befugnisse erhalten, um Grundeigentümer und weitere an Grundstücken berechnigte Personen zu identifizieren, ist nicht ersichtlich, weshalb nach der Identifikation einer Person diese Dokumente noch benötigt werden. Mit Blick auf den datenschutzrechtlichen Grundsatz, wonach nicht mehr benötigte Daten zu löschen sind, ist die Aufhebung der Löschnverpflichtung höchst bedenklich und deshalb davon abzusehen. Sollten die Dokumente nicht sofort nach der zweifelsfreien Identifizierung einer Person vernichtet werden, ist eine verhältnismässige Löschnfrist vorzusehen.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Anliegen zu dienen und danken Ihnen für deren Berücksichtigung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Susanne Schaffner
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber