

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

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

Frauenfeld, 30. April 2019

Bundesgesetz über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen und Änderung der Grundbuchverordnung

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zu den Entwürfen für ein Bundesgesetz über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖBG) sowie zur Änderung der Grundbuchverordnung (GBV; SR 211.432.1) und teilen Ihnen mit, dass wir die Stossrichtung der Vorlagen grundsätzlich unterstützen, weil damit der konsequente Schritt zur vollständigen elektronischen Beurkundung vollzogen wird. Ebenso finden wir es richtig, dass die Verfahren zur Erstellung elektronischer Urkunden und elektronischer Beglaubigungen in einem eigenen Gesetz geregelt werden sollen.

Allerdings lehnen wir insbesondere den Entwurf zum EÖBG in der vorliegenden Form ab. Als Verfassungsgrundlage für diesen Erlass wird Art. 122 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) angeführt. In Ziff. 1.4 des erläuternden Berichts wird die Frage der genügenden Verfassungsgrundlage erwähnt, aber nicht vertieft geprüft. Unseres Erachtens ist aus Art. 122 Abs. 1 BV indessen keine Kompetenz ersichtlich, das Urkundenwesen umfassend zu regeln. Ebenso wenig kann gestützt auf diese Bestimmung ein schweizweites Urkundenregister eingeführt werden. Die Ausführungen des Bundesamtes für Justiz vom 13. September 2018 zur Frage der Bundeskompetenzen betreffend Regelung des Beurkundungsverfahrens überzeugen uns nicht.

Im Weiteren ist der Gesetzesentwurf nach unserem Dafürhalten zu abstrakt gefasst. Er besteht zu einem Grossteil aus Delegationsnormen, ohne die Grundzüge zu regeln. Beispielsweise kann Art. 4 EÖBG erwähnt werden, wonach ein Urkundenregister einge-

2/5

führt werden soll, in dem alle Urkunden erfasst und aufbewahrt werden. Dieses Register soll vom Bund bereitgestellt und betrieben werden. Dem Gesetz lässt sich jedoch nicht entnehmen, wie dieses Register konstruiert werden soll, wer wann wie und in welchem Umfang Zugriff auf das Register erhält oder wer für das Register verantwortlich ist. Nicht einmal der Sinn und Zweck des Registers lässt sich dem Gesetz entnehmen. Auch das Verfahren zur Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden, die technischen Anforderungen an das Urkundenregister, der Nachweis der Berechtigungen, die Interoperabilität, die Integrität, die Lesbarkeit, die Authentizität und die Sicherheit der Daten sowie die Gebühren und die Nutzung bestimmter technischer Hilfsmittel werden im Gesetz nicht geregelt.

Gemäss Art. 164 Abs. 1 BV sind jedoch alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. In Ziff. 1.3.3 des erläuternden Berichts wird zwar ausgeführt, die Grundsätze des Verfahrens für die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden würden auf Stufe Gesetz festgelegt. Dies ist indessen unseres Erachtens nicht der Fall. Der Entwurf zum EÖBG enthält diese Grundsätze nicht. Die Begründung, es handle sich um eine technische Materie, rechtfertigt es nicht, im Gesetz überhaupt nichts mehr zu regeln.

Zu den einzelnen Bestimmungen der beiden Erlassentwürfe gestatten wir uns schliesslich die nachfolgenden Bemerkungen.

I. Entwurf zum EÖBG

Art. 1

Der Begriff „notarielle Erstellung“ ist nicht definiert. Es ist somit unklar, was damit gemeint ist und welche Bereiche darunterfallen (Beurkundungen und Beglaubigungen von Notariaten, Grundbuchämtern, Handelsregisterämtern, Zivilstandsämtern usw.?). Wir schlagen daher vor, die Formulierung wie folgt anzupassen:

„¹Dieses Gesetz regelt im Bereich des Privatrechts die Erstellung durch eine Urkundsperson von: ...“

Art. 2

Nach unserer Auffassung ist Satz 2 von Abs. 2 des Entwurfs überflüssig. Zudem ist die Norm verpflichtender auszugestalten. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

„Art. 2 Pflicht, öffentliche Urkunden elektronisch zu erstellen

¹Öffentliche Urkunden werden elektronisch erstellt und abgelegt.

²Der Bundesrat regelt die Ausnahmen.“

3/5

Art. 3

Die Urkundspersonen erstellen nicht nur auf Ersuchen einer Partei elektronische Ausfertigungen und Beglaubigungen, sondern regelmässig auch von sich aus, weil dies z.B. für einen Eintrag im Handelsregister oder Grundbuch erforderlich ist. Wir beantragen daher, auf die Wendung „auf Ersuchen einer Partei“ zu verzichten.

Art. 4

Abgesehen davon, dass nach unserer Auffassung dem Bund eine verfassungsmässige Kompetenz für ein solches Urkundenregister fehlt (vgl. einleitende Bemerkungen) lässt sich dem Gesetz auch nicht entnehmen, wie das Register aufgebaut werden soll und was sein Sinn und Zweck ist. Es dürfte sich hier um ein sehr grosses Projekt handeln. Die Zusammenfassung sämtlicher Urkunden der Schweiz in einem Register erforderte hohe sicherheitstechnische Absicherungen. Die Zugriffsmöglichkeiten wären detailliert zu regeln, und für sämtliche Urkundspersonen müssten Schnittstellen eingerichtet werden (die Schnittstellenproblematik besteht entgegen den Ausführungen auf S. 8 des erläuternden Berichts auch bei der gewählten Lösung). Die Situation dürfte vergleichbar sein wie bei der Einführung des elektronischen Patientendossiers und beim E-Voting. In beiden Fällen sind die technischen Schwierigkeiten, die es zu überwinden gilt, erheblich.

Wir halten die in Ziff. 3.1.1 des erläuternden Berichtes genannten Beträge von Fr. 2 Mio. für den Aufbau und die Inbetriebnahme des Registers sowie von Fr. 500'000.– für den Betrieb überdies als zu tief bemessen. Ein Blick auf das Patientendossier oder auf das E-Voting lässt erahnen, dass die Kosten um ein Vielfaches höher liegen dürften. Zumindest wären aber dazu nähere Abklärungen erforderlich, zumal die Kosten gemäss Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 3 Satz 2 des Entwurfs vollständig auf die Nutzerinnen und Nutzer abgewälzt werden sollen. Dies setzte zudem den Fehlanreiz, dass derjenige, der das Register aufbaut und betreibt – nämlich der Bund – keinerlei Kostenrisiko zu tragen hätte.

Es stellt sich zudem die Frage, ob sich im Urkundenwesen die Gebiete des Privatrechts und des öffentlichen Rechts überhaupt trennen lassen und ob es sinnvoll ist, Urkunden des einen Bereichs anders zu behandeln als Urkunden des anderen Bereichs.

Auch wäre näher abzuklären, ob wirklich Bedarf für ein schweizweites Register besteht. Heute existiert ein solches Register noch nicht. Offenbar geht es dabei zur Hauptsache um den Erhalt der elektronischen Urkunden. Dies betrifft jedoch auch Fragen der Archivierung. Es wäre zunächst zu klären, ob dafür nicht die Staatsarchive der Kantone zuständig sind oder sein sollten.

4/5

Schliesslich stellte sich bei der Einrichtung eines zentralen Urkundenregisters auch die Frage, warum in einem solchen Register neben den elektronischen öffentlichen Urkunden auch die elektronischen Beglaubigungen erfasst werden sollten. Der Sinn der dauernden Aufbewahrung von elektronischen Beglaubigungen ist nicht recht erkennbar. Nach unserer Auffassung ist dies auch nicht notwendig.

Im Weiteren ist die Bedeutung von Abs. 2 lit. b unklar. Im erläuternden Bericht wird diese Bestimmung nicht weiter kommentiert. Wenn der Zweck des Urkundenregisters die dauernde und sichere Aufbewahrung von elektronischen öffentlichen Urkunden sein soll, widerspricht ein möglicher Widerruf diesem Grundsatz. Dementsprechend ist diese Formulierung zu streichen oder an den gewünschten Zweck anzupassen.

Art. 5

Wir können nicht nachvollziehen, weshalb die Urkundspersonen zum Schuldner der Gebühr gemacht werden sollen. Wenn der Bund der Ansicht ist, er sei zuständig, ein Urkundenregister aufzubauen und zu betreiben, sollte er auch die Kosten dafür tragen. Denkbar wäre allenfalls, den Endnutzerinnen und -nutzern eine Gebühr aufzuerlegen. Wir erachten es jedoch als falsch, die Urkundspersonen für die Gebühr haftbar zu machen.

Art. 9

Wir erachten es als nicht ganz nachvollziehbar, weshalb die Hauptverpflichtungen des Gesetzes – ausschliesslich elektronische Erstellung von Urkunden und Erstellung elektronischer Fassungen von Urkunden, die auf Papier vorliegen – um fünf oder sogar zehn Jahre aufzuschieben. Solange die Infrastruktur nicht vorhanden ist, können ohnehin keine elektronischen Urkunden erstellt werden. Es sollte daher nochmals genau geprüft werden, welche Schritte in welcher Reihenfolge zu tätigen sind (Aufbau eines Urkundenregisters; Verpflichtung, Urkunden ausschliesslich elektronisch zu erstellen; Inkrafttreten des Gesetzes usw.). Wir schlagen daher folgende Neuformulierung vor:

„¹Bis spätestens zehn Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes dürfen öffentliche Urkunden in Abweichung von Artikel 2 Absatz 1 in Papierform erstellt und abgelegt werden.

²Urkundspersonen sind spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes verpflichtet, gemäss Artikel 3 elektronische Fassungen bestehender Urkunden zu erstellen und Beglaubigungen vorzunehmen.“

5/5

II. Änderung der GBV

Im Zusammenhang mit dem EÖBG und seinen Ausführungsbestimmungen, sind in der Grundbuchverordnung zusätzlich zu den bereits vorgeschlagenen Revisionspunkten noch weitere Änderungen notwendig. So sind z.B. die Art. 35 bis 37 GBV betreffend die Datensicherheit und die Aufbewahrung der Belege und Urkunden ebenfalls an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber