

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. Dezember 2012

1367. Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Beurkundung des Personenstands und Grundbuch); Vernehmlassung

1. Überblick

Mit Schreiben vom 24. September 2012 löste das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Vernehmlassung zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Beurkundung des Personenstands und Grundbuch) aus.

Die Gesetzesvorlage sieht im Wesentlichen folgende vier Änderungen vor:

- Der Bund ist künftig allein für den Betrieb sowie die Weiter- und Neuentwicklung der zentralen elektronischen Datenbank des Zivilstandswesens (Informatisiertes Standesregister, Infostar) zuständig. Vor diesem Hintergrund werden auch die künftigen Mitwirkungsmöglichkeiten und Finanzierungspflichten der Kantone geregelt.
- Die kommunalen Einwohnerkontrollen und die für die Führung des zentralen Versichertenregisters zuständigen Stellen erhalten Zugriff auf das Infostar.
- Die AHV-Versichertennummer darf im Grundbuch systematisch verwendet werden.
- Die Dienstleistungen betreffend Zugriff auf die Daten des Grundbuchs, Auskunft über bestimmte Daten des Grundbuchs und den elektronischen Geschäftsverkehr mit dem Grundbuch werden einem Privaten übertragen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen bezwecken eine Modernisierung und Effizienzsteigerung bei den Registern des Privatrechts und sind unter diesem Blickwinkel im Grundsatz zu begrüßen.

2. Änderungen betreffend Personenstandsregister

Das zentrale Anliegen der Vorlage, die heutigen strukturellen Schwächen der gemischten Zuständigkeiten von Bund und Kantonen dadurch zu beheben, dass der Betrieb von Infostar in die alleinige Zuständigkeit des Bundes fällt, ist zu unterstützen. Zu befürworten ist überdies das Anliegen, in sämtlichen Registern des Privatrechts eine einheitliche Erfassung von natürlichen Personen sicherzustellen. Die Harmonisierung von Registerinhalten und die Verbesserung der Datenqualität in den Registern stellen wichtige öffentliche Interessen dar.

Gemäss Vorentwurf sollen künftig auch die kommunalen Einwohnerkontrollen und die für die Führung des zentralen Versichertenregisters zuständigen Behörden einen Zugriff auf Infostar haben. Ein effizienter Austausch von Informationen entspricht den Vorgaben an eine moderne Verwaltung, ermöglicht eine hohe Datenqualität sowie -sicherheit und führt gleichzeitig zu einer Senkung des Verwaltungsaufwands. Die Regelung ist daher grundsätzlich zu unterstützen. Wichtig sind die korrekte Ausgestaltung und die Umsetzung des Zugriffs.

Aufgrund des Nutzens, den Infostar für die Kantone hat, ist es gerechtfertigt, dass sich die Kantone an den Kosten des Registers beteiligen. Es wird in der Folge Sache des Kantons sein, eine sachgerechte Verteilung der Kosten im innerkantonalen Verhältnis zu finden.

Für Dienstleistungen zugunsten Dritter ausserhalb des Zivilstandswesens sieht die Vorlage die Möglichkeit einer Kostenbeteiligung dieser Dritten vor. Die Regelung ist sehr offen formuliert, weshalb unter anderem bezüglich Kostenpflicht und Kostenträger Präzisierungen vorzunehmen sind.

Unbefriedigend ist der Vorentwurf bezüglich der Weiter- und Neuentwicklungen von Infostar. Trotz Fehlens eines griffigen Mitbestimmungsrechts der Kantone sind diese verpflichtet, einen massgeblichen Teil der Entwicklungskosten zu tragen. Eine Kostentragung der Kantone ist jedoch nur angezeigt, wenn diese bei den kostenauslösenden Entscheiden massgeblich mitwirken können.

Zu beanstanden sind schliesslich die in der Vorlage vorgesehene Höhe der kantonalen Beiträge an die Betriebskosten des Personenstandsregisters sowie die Verteilung der Kosten für die Neu- und Weiterentwicklungen. Die Höhe der Betriebskosten hat sich am bisherigen Volumen und die übrige Kostenverteilung am Nutzen des Registers für die verschiedenen Behörden und Gemeinwesen zu orientieren.

3. Änderungen betreffend Grundbuch

Mit der Vorlage werden die rechtlichen Grundlagen für die systematische Verwendung der Versichertennummer der AHV geschaffen. Die Verwendung eines verlässlichen Personenidentifikators verbessert zweifellos die Qualität und Aktualität der Registerdaten. Aufgrund des ursprünglich angedachten Anwendungsbereichs der Versichertennummer und der Tendenz, diesen Anwendungsbereich über Spezialgesetze kontinuierlich auszuweiten, ist jedoch eine Grundsatzdiskussion in dieser Frage angezeigt.

Die vorgesehene Möglichkeit einer landesweiten Suche von Grundstücken anhand der Versichertennummer ist zur Wahrung des Persönlichkeitsschutzes zu präzisieren.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Justiz, Bundesrain 20, 3003 Bern, per E-Mail auch an eg-ba@bj.admin.ch):

Mit Schreiben vom 24. September 2012 haben Sie uns den Vorentwurf für die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Beurkundung des Personenstands und Grundbuch) unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Änderungen betreffend Personenstandsregister

a) Der Kanton Zürich unterstützt das zentrale Anliegen der Vorlage, die heutigen strukturellen Schwächen der gemischten Zuständigkeiten von Bund und Kantonen dadurch zu beheben, dass der Betrieb von InfoStar in die alleinige Zuständigkeit des Bundes übergeführt wird.

Befürwortet wird überdies das Anliegen, in sämtlichen Registern des Privatrechts eine einheitliche Erfassung von natürlichen Personen sicherzustellen. Die angestrebte Harmonisierung der Registerinhalte und die Verbesserung der Datenqualität in den Registern bilden wichtige öffentliche Interessen.

b) Gemäss revArt. 39 ZGB wird das Register zur Beurkundung des Personenstandes neu als «zentrales Personen-Informationssystem» bezeichnet. Diese Änderung soll im Hinblick auf künftige Entwicklungen (Aufbau eines Data-Warehouses) erfolgen.

Die geplante Gesetzesänderung bietet Gelegenheit, Art. 39 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB um die eingetragene Partnerschaft zu ergänzen.

Formulierungsvorschlag revArt. 39 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB

«2. *die personen- und familienrechtliche Stellung, wie die Mündigkeit, die Abstammung, die Ehe, die eingetragene Partnerschaft;*»

c) Mit revArt. 43a Abs. 4 Ziff. 5 und 6 ZGB soll ein modernisierter und automatischer Meldeprozess ermöglicht werden. Es wird zwei zusätzlichen Fachbehörden ein Zugriff auf InfoStar erlaubt, soweit dies für die Überprüfung der Identität einer Person notwendig ist (Abrufverfahren).

Die Zielsetzung der Regelung begrüssen wir. Ein effizienter Austausch von Informationen entspricht den Vorgaben an eine moderne Verwaltung und ermöglicht eine hohe Datenqualität sowie -sicherheit. Gleichzeitig kann der Verwaltungsaufwand gesenkt werden. Soweit die bereits heute möglichen Informationsquellen der Fachbehörde für deren Aufgabenerfüllung nicht genügen, ist die Schaffung eines Zugriffs sinnvoll.

Bei der konkreten Ausgestaltung und Einräumung der Zugriffsrechte sind folgende Punkte zu beachten:

- Um den Persönlichkeitsschutz zu wahren, haben sich die Zugriffsrechte auf das für die Aufgabenerfüllung Notwendige zu beschränken.
- Um einen einheitlichen Qualitätsstandard zu gewährleisten, sind für sämtliche zugriffsberechtigten Behörden vergleichbare Nutzungsbedingungen zu schaffen.
- Im Sinne einer sachgerechten Aufgabenverteilung und Kostentragung bilden Schulung und Support für die zugriffsberechtigten Behörden Teil der Dienstleistungen des Bundes gemäss Art. 45a Abs. 2 ZGB.
- Die Funktionsfähigkeit von Infostar für die Zivilstandsbehörden als primäre Nutzer muss gewährleistet sein.

d) Gemäss revArt. 45a Abs. 1 ZGB sind der Betrieb und die Entwicklung des Personenstandsregisters künftig Sache des Bundes. Diese Lösung ist insbesondere wegen der mit dem Betrieb verbundenen Aufgaben (Bericht, S. 12) und der überkantonalen Bedeutung des Registers korrekt. Die Entwicklung des Registers hat – wie nachfolgend dargelegt – in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu erfolgen.

e) Vor dem Hintergrund des Nutzens des Registers für die Kantone ist es gerechtfertigt, dass sich die Kantone an den Kosten beteiligen (so revArt. 45a Abs. 2 ZGB).

f) Gemäss revArt. 45a Abs. 3 ZGB können Kosten für Dienstleistungen für Dritte diesen in Rechnung gestellt werden.

Die Bestimmung ist insofern zu verschärfen, als eine Pflicht zur Kostenauflegung an Dritte einzuführen ist. Andernfalls könnte der Eindruck entstehen, der Bundesrat könne nach freiem Ermessen über eine Kostenaufgabe entscheiden. Dies wäre nicht sachgerecht. Die im Bericht erwähnten Fälle, dass ein Spezialerlass eine kostenlose Auskunft vorsieht (Bericht, S. 12), werden durch eine entsprechende Verschärfung der Bestimmung nicht ausgeschlossen (der Spezialerlass übersteuert diesfalls das ZGB). Gleichzeitig ist eine Differenzierung in der Vorschrift angezeigt, soweit es sich bei den Dritten um kommunale oder kantonale Stellen ausserhalb des Zivilstandswesens handelt. Die Kantone finanzieren auch in Zukunft die Betriebskosten von Infostar, sodass bei Leistungen, die mit wenig Aufwand erbracht werden können, auf eine zusätzliche Kostenerhebung zu verzichten ist. Fallen demgegenüber für die Dienstleistungen hohe Kosten an, ist eine Kostenauflegung gerechtfertigt. Dabei ist sicherzustellen, dass die gleichen Leistungen nicht einmal über die Beiträge der Kantone an die Betriebskosten (revArt. 6a des Schlusstitels) und ein zweites Mal über revArt. 45a Abs. 3 ZGB abgegolten werden.

Formulierungsvorschlag für revArt. 45a Abs. 3 ZGB

«³ Der Bund stellt Kosten von Dienstleistungen für Dritte für Zwecke ausserhalb des Zivilstandswesens den Dritten in Rechnung. Bei Dienstleistungen von untergeordneter Bedeutung an kommunale und kantonale Stellen wird auf eine Rechnungstellung verzichtet.»

Zu prüfen ist, ob den Dritten – über die spezifischen Kosten für die konkrete Dienstleistung hinaus – auch ein Anteil der Betriebskosten für Infostar auferlegt werden sollte. Dies würde dem Umstand gerecht, dass der Nutzen für den Dritten regelmässig höher ist als die «Grenzkosten» für die besondere Dienstleistung. Nimmt man dieses Ansinnen auf, wären die Betriebskostenbeiträge im Umfang der zusätzlichen Leistungen der Dritten zu kürzen.

g) RevArt. 45a Abs. 4 ZGB sieht vor, dass der Bund die Kantone in die Weiter- und Neuentwicklungen des Systems einbezieht.

Die Bestimmung lehnen wir ab. Die Entscheidkompetenz über Weiter- und Neuentwicklungen liegt allein beim Bund, während die Kantone einen erheblichen Teil der Kosten zu tragen haben und die Arbeitskräfte für den Vollzug zur Verfügung stellen. Zudem lässt die Bestimmung Umfang und Form der Mitwirkung offen. Bereits eine administrative Vernehmlassung würde die vorgeschlagene Norm erfüllen, was für die Kantone nicht genügt. Gleiches gilt für die im Bericht genannte Vernehmlassungskommission. Auch eine teilweise Tragung der Entwicklungskosten durch die Kantone kann nur infrage kommen, wenn die Kantone massgebend an den zugrunde liegenden Entscheiden mitwirken können.

h) In Abs. 5 von revArt. 45a ZGB wird festgelegt, die ergänzenden Bestimmungen der Regierungsrat auf Verordnungsstufe erlassen muss.

Für die Kantone, welche den Betrieb von Infostar an den Bund abgeben und gleichzeitig für den Vollzug des Zivilstandswesens zuständig bleiben, ist es unerlässlich, dass auch die Zusammenarbeit mit dem Bund geregelt wird (Systemsupport usw.; so Art. 45a Abs. 3 Ziff. 1 ZGB in seiner heutigen Fassung). RevArt. 45a Abs. 5 ZGB ist entsprechend zu ergänzen.

Formulierungsvorschlag für revArt. 45a Abs. 5 Ziff. 2 ZGB

«2. das Verfahren der betrieblichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen;»

i) RevArt. 6a des Schlusstitels sieht in Abs. 1 vor, dass die Kantone dem Bund jährlich eine Pauschale von 3 Mio. Franken für den Betrieb und die Weiterentwicklung von Infostar leisten. Dieser Betrag entspricht gemäss Bericht den erwarteten durchschnittlichen Kosten. Die Kosten würden durch Einsparungen, die aufgrund von Infostar erzielt würden,

mehr als abgedeckt (Bericht, S. 17 f.). Für die Kosten von Neuentwicklungen sieht Abs. 2 eine hälftige Aufteilung zwischen Bund und Kantonen vor.

Wir unterstützen grundsätzlich die Überlegungen des Bundes, wonach die Kosten eines Registers von jenen getragen werden, die aus dem Register einen Nutzen ziehen (Bund, Kantone und Gemeinden). Indessen wird dieser Gedanke im Vorentwurf nur ungenügend umgesetzt:

- Eine Kostenbeteiligung der Kantone für die Weiter- und Neuentwicklungen von Infostar ist solange nicht sachgerecht, als der Bund allein über diese Entwicklungen entscheiden kann. Die Kantone kommen als Kostenträger nur infrage, wenn sie die entsprechenden Entwicklungen im Zivilstandswesen unterstützen.
- Die Betriebskosten betragen bisher «lediglich» 1,25 Mio. Franken pro Jahr. Unter dem Vorbehalt der teuerungsbedingten Anpassung dürfen die Beiträge der Kantone künftig nicht höher ausfallen. Zusätzliche Betriebskosten für mögliche künftige Nutzungen (Data-Warehouse usw.) könnten gegenwärtig nicht berücksichtigt werden.
- Auch der Bund zieht in vielen Bereichen Nutzen aus den kommunalen oder kantonalen Registern (Statistik, Ausgleichskassen usw.). Gleichzeitig sieht der Bundesgesetzgeber für diese Datenbezüge verschiedentlich die Unentgeltlichkeit vor (vgl. etwa Art. 14 Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006, SR 431.02 [RHG] oder Art. 32 Abs. 1 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, SR 830.1). Dies widerspricht einer nutzenbezogenen und fairen Kostenverteilung, was mittelfristig zu korrigieren ist.

Aus den genannten Gründen ist auf revArt. 45a Abs. 2 ZGB in der vorgesehenen Form zu verzichten und revArt. 6a des Schlusstitels wie folgt zu formulieren:

Formulierungsvorschlag für revArt. 6a des Schlusstitels

«¹Die Kantone bezahlen dem Bund jährlich pauschal 1,25 Millionen Franken für diejenigen Betriebskosten des elektronischen Personenstandsregisters nach Art. 45a, die das Zivilstandswesen betreffen. Dieser Betrag wird nach der Einwohnerzahl aufgeteilt und ab dem Jahr, das der Inkraftsetzung dieser Bestimmung folgt, jährlich der Teuerung angepasst.»

2. Änderungen betreffend Grundbuch

a) Mit revArt. 949b ZGB wird dem Grundbuchamt die systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer erlaubt.

Es ist für uns grundsätzlich sinnvoll, zur Optimierung der Qualität und Aktualität von Registerdaten einen verlässlichen Personenidentifikator zu verwenden. Dies gilt umso mehr, als die Versichertennummer gemäss

Bericht nicht öffentlich gemacht werden soll und damit das Missbrauchspotenzial verkleinert wird. Ferner wird eine analoge Regelung für natürliche Personen geschaffen, wie sie bei juristischen Personen mit der Verwendung der Unternehmensidentifikationsnummer (UID) schon besteht (Art. 90 Abs. 1 lit. b Grundbuchverordnung vom 23. September 2011, SR 211.432.1).

Vorzubehalten ist indessen, dass das heutige System tatsächlich erhebliche Schwachstellen aufweist. Die auf den Seiten 5 und 13 des Berichts aufgeführten Mängel sind deshalb zu quantifizieren. Nur so lässt sich ein korrektes Bild über die Notwendigkeit der Verwendung der Versichertennummer machen. Eine korrekte Darstellung der Nachteile des heutigen Systems ist umso wichtiger, als die Versichertennummer nach Aussagen der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) nicht in allen Fällen eine eindeutige Identifikation zulässt. Dieser Umstand sollte ebenfalls offengelegt werden, bildet er doch Voraussetzung für eine korrekte Abwägung der verschiedenen Interessen.

Aus datenschutzrechtlicher und rechtsstaatlicher Sicht ist ferner anzumerken, dass die Verwendung der Versichertennummer in erster Linie für die Aufgaben der Sozialversicherungen gedacht war (Art. 50d Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, SR 831.10). Nun lässt sich die Tendenz feststellen, diesen Grundsatz durch eine steigende Zahl spezialgesetzlicher Regelungen aufzuweichen (vgl. etwa die laufende Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes). Die Tendenz belegt, dass eine Verwendung der Versichertennummer als Personenidentifikator an sich als zweckmässig und durch öffentliche Interessen abgedeckt beurteilt wird. Vor diesem Hintergrund ist die Verwendungsmöglichkeit der Versichertennummer als Personenidentifikator mittelfristig nochmals grundlegend zu diskutieren und je nach Ergebnis Art. 50d AHVG anzupassen. Andernfalls setzt man sich mit jeder neuen Spezialgesetzgebung dem Vorwurf aus, Art. 50d AHVG auszuhöhlen.

b) RevArt. 949c ZGB, der eine landesweite Suche von Grundstücken anhand der Versichertennummer erlaubt, ist sehr offen formuliert. Er gibt dem Bundesrat kaum Leitplanken beim Erlass der Vollzugsbestimmungen.

Der Persönlichkeitsschutz verlangt, auf Gesetzesstufe Rahmenbedingungen festzulegen und beispielsweise die berechtigten Behörden oder den Zweck, zu dem eine Suche zulässig ist, zu regeln.

c) Gemäss revArt. 949d ZGB soll künftig ein Aufgabenträger des privaten Rechts damit betraut werden, die Nutzung des informatisierten Grundbuchs zu verwirklichen. Aus Sicht der Kantone kommt für die Betreibergesellschaft nur eine öffentlich-rechtliche Organisationsform mit überwiegendem Einfluss der Kantone infrage.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi