

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. November 2016

1113. Totalrevision der Verordnung über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (Vernehmlassung)

Historisch bedingt beschränkt sich der Anwendungsbereich der Verordnung vom 23. September 2011 über die elektronische öffentliche Beurkundung (EÖBV, SR 943.033) auf Grundbuch und Notariat. Dieser Anwendungsbereich ist zu eng, und es liegt im Interesse der Rechtssicherheit, dass sämtliche elektronischen öffentlichen Urkunden und elektronischen Beglaubigungen den gleichen Anforderungen unterstehen. Der Vorentwurf zu einer Totalrevision der EÖBV dehnt den Geltungsbereich des Erlasses deshalb aus und als «Urkundsperson» im Sinne des Verordnungsentwurfs sollen neu auch Zivilstandsbeamten und Zivilstandsbeamte, Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter eines Handelsregisteramtes, Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer sowie weitere Personen mit amtlicher Beurkundungsbefugnis nach Bundesrecht oder kantonalem Recht sein. Zudem sollen neu auch beglaubigte elektronische Auszüge aus öffentlichen Registern des privatrechtlichen Verkehrs (sogenannte amtliche Registerauszüge) der EÖBV unterstellt werden. Überdies enthält die EÖBV neu eine Gebührenregelung für die Finanzierung des Registers der Urkundspersonen (UPReg).

Die Bedeutung des elektronischen Geschäftsverkehrs nimmt im Wirtschaftsleben ständig zu. Deshalb besteht ein Bedürfnis, Rechtsgeschäfte nicht nur auf elektronischem Weg bei den Registerämtern anmelden, sondern auch die Rechtsgrundausweise in elektronischer Form einreichen zu können. Das Bundesrecht enthält deshalb in Art. 55a des Schlusstitels des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SchlT ZGB) im Bereich der elektronischen Ausfertigung von Urkunden und der elektronischen Beglaubigung von Urkunden und Unterschriften Kompetenznormen zugunsten der Kantone. Wollen die Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, müssen sie die Bestimmung im kantonalen Recht umsetzen. Gemäss Art. 55a Abs. 3 SchlT ZGB muss die Urkundsperson eine qualifizierte elektronische Signatur verwenden, die auf einem qualifizierten Zertifikat einer anerkannten Anbieterin von Zertifizierungsdiensten im Sinne des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003 über die elektronische Signatur (SR 943.03) beruht. Die zusätzlich notwendigen Ausführungsbestimmungen über die Interoperabilität der Informatiksysteme sowie zur Gewähr-

leistung der Integrität, Authentizität und Sicherheit der Daten gemäss Art. 55a Abs. 4 SchlT ZGB enthält die vorliegende Verordnung. Festzuhalten ist, dass die im Kanton notwendige gesetzliche Grundlage mit der Änderung vom 17. August 2015 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 (EG ZGB, LS 230), die seit dem 1. April 2016 in Kraft ist, geschaffen wurde (§§ 236a und 250a EG ZGB). Eine Pflicht für ein Angebot einer elektronischen öffentlichen Beurkundung nach Bundes- oder kantonalem Recht besteht jedoch nach wie vor nicht. Vom Bundesrecht vorgeschrieben ist die Entgegennahme elektronischer Anmeldungen lediglich für die Handelsregisterämter (Art. 175 Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 [HRegV, SR 221.411]). Der Kanton entscheidet damit, ob er die elektronische öffentliche Beurkundung und die elektronische Beglaubigung einführen (Art. 55a Abs. 1 SchlT ZGB) und im Bereich Grundbuch den elektronischen Geschäftsverkehr zulassen will (Art. 39 Abs. 1 Grundbuchverordnung vom 23. September 2011 [GBV, SR 211.432.1]). Die Nachfrage nach elektronischen Beglaubigungen ist vorab im Verkehr mit dem Handelsregister und als Folge davon bei den Notariaten zu erwarten. Im Übrigen ist vorerst nicht mit einer hohen Anzahl von Anfragen nach elektronischen Beglaubigungen zu rechnen. Bezüglich der Beglaubigungen, die von den Gemeinde- oder Stadtammännern vorgenommen werden können, liegt die Entscheidung darüber, ob in einem Betreibungskreis Beglaubigungen elektronisch angeboten werden, weiterhin bei den betroffenen Gemeinden. Diese haben, wenn sie sich für ein Angebot entscheiden, die entsprechenden Kosten zu tragen.

Bezogen auf die durch den elektronischen Geschäftsverkehr mit den Registerämtern in Aussicht gestellten Kostensenkungen ist festzuhalten, dass die Verordnung sehr strenge Anforderungen an die Sicherheit elektronischer öffentlicher Urkunden stellt. Dies führt zu hohen Kosten und in der Praxis allenfalls auch zur Behinderung von elektronischen Geschäftsprozessen. Ob der elektronische Geschäftsverkehr mit den Registerämtern unter diesen Umständen tatsächlich zu einer schnelleren und einfacheren Geschäftsabwicklung und zu Kostensenkungen führen wird, ist deshalb fraglich. Bisher konnten die Kosten für die entsprechende Infrastruktur jedenfalls kaum kompensiert werden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 3003 Bern (auch als PDF- und als Word-Version an egba@bj.admin.ch):

Mit Schreiben vom 7. September 2016 haben Sie uns die Totalrevision der Verordnung vom 23. September 2011 über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖBV) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen die im Vorentwurf vorgesehene Ausweitung des Anwendungsbereichs der EÖBV auf einen erweiterten Personenkreis. Dabei halten wir fest, dass die Kantone auch unter der revidierten EÖBV nur in Ausnahmebereichen verpflichtet sind, elektronische Dienstleistungen für Beglaubigungen anzubieten.

Längerfristig soll der elektronische Geschäftsverkehr mit den Registerämtern zu einer schnelleren und einfacheren Geschäftsabwicklung und auch zu Kostensenkungen führen. Die Verordnung stellt hier sehr strenge Anforderungen an die Sicherheit elektronischer öffentlicher Urkunden. Zudem sollen die Urkunden zwischen unterschiedlichen Informatiksystemen ausgetauscht werden können. Dies wird zwar grundsätzlich begrüßt, kann in der Praxis aber auch zur Behinderung von elektronischen Geschäftsprozessen führen. Insbesondere fragt sich, ob auch behördeninterne Bestätigungen (z. B. über den Trägerwechsel beim Digitalisieren von Papierdokumenten gemäss Art. 166 Abs. 6 HRegV) in jedem Fall den strengen Anforderungen von Art. 9ff. E-EÖBV genügen müssen. Was für eine amtliche Beglaubigung eines für den Rechtsverkehr bestimmten Dokumentes gilt, muss nicht zwingend auch für jedes interne Dokument gelten.

Wir regen deshalb an, in den einschlägigen Verordnungen eine Differenzierung je nach Art des Dokumentenzwecks vorzunehmen und technische Hindernisse, die zu Verzögerungen und Umwegen führen, abzubauen. Andernfalls kann nicht davon ausgegangen werden, dass der elektronische Geschäftsverkehr mit den Registerämtern zu einer schnelleren und einfacheren Geschäftsabwicklung und somit zu Kostensenkungen führen wird.

Auf internationaler Ebene sind indessen Bestrebungen im Gange, Überbeglaubigungen (Apostillen) auch elektronisch ausfertigen zu können. Mit dem vorliegenden Entwurf zur Revision der EÖBV wären die rechtlichen Voraussetzungen dazu an sich gegeben, da gemäss Bundesrecht neu als Urkundspersonen alle Personen «mit amtlicher Befugnis nach ... kantonalem Recht, elektronische ... Beglaubigungen zu erstellen», gelten

(Art. 2 Abs. 1 Bst. a E-EÖBV). Die Kantone könnten somit auch die für Apostillen zuständigen Personen ermächtigen, elektronische Beglaubigungen zu erstellen. Voraussetzung für eine elektronische Ausstellung von Apostillen ist jedoch, dass die Anforderungen an Form und Ausmass gemäss Haager Übereinkommen zur Befreiung ausländischer öffentlicher Urkunden von der Beglaubigung vom 5. Oktober 1961 (SR 0.172.030.4) erfüllt sind und sich die Apostille als Verbal im Sinne von Art. 9 E-EÖBV technisch ins Dokument einfügen lässt. Die vorliegende Revision bietet Gelegenheit, die entsprechenden Voraussetzungen in verfahrenstechnischer Hinsicht zu schaffen.

Ergänzend erlauben wir uns folgende Anregungen:

Zu Art. 2 E-EÖBV:

Abs. 1 Bst. a:

- «*Zivilstandsbeamtin oder Zivilstandsbeamter*»: Unter diesen Begriff müssen unseres Erachtens auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen fallen. Wir regen deshalb an, die Formulierung «*Mitarbeiterin oder Mitarbeiter der Zivilstandsbehörden*» zu verwenden.
- «*Ingenieur-Geometerin und Ingenieur-Geometer*»: Wir begrüssen diese Ausweitung des Kreises der Urkundspersonen ausdrücklich. Wir nehmen an, dass die Urkundspersonen für die Beglaubigung von Auszügen des ÖREB-Katasters gemäss Art. 14 und 15 der Verordnung vom 2. September 2009 über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKv, SR 510.622.4) unter den Begriff «*andere Person mit amtlicher Befugnis nach Bundesrecht*» fallen. Wir regen an, dies im erläuternden Bericht klarzustellen.

Abs. 1 Bst. c:

Die Umschreibung des für elektronische öffentliche Urkunden wesentlichen Begriffs «Zulassungsbestätigung» erachten wir als missverständlich. Die heutige Formulierung in Art. 3 Abs. 2 EÖBV legt das Gewicht auf die Kernfunktion der Zulassungsbestätigung («Der Nachweis der Berechtigung zur Beurkundung wird erbracht durch eine separate, für die jeweilige Beurkundung aus dem Register der Urkundspersonen abgerufene Zulassungsbestätigung, ...»). Die Zulassungsbestätigung dient vorrangig dazu, (auch später) mittels elektronischen Nachweises überprüfen zu können, dass für die Beurkundung entsprechende Befugnisse bestanden. Demgegenüber stellt Art. 2 Abs. 1 Bst. c E-EÖBV die Abrufbarkeit der Zulassungsbestätigung als elektronischer Nachweis aus dem UPReg in den Vordergrund. Zum besseren Verständnis regen wir an, die Zulassungsbestätigung in Anlehnung an den bestehenden Verordnungstext bzw. entsprechend ihrem eigentlichen Zweck zu umschreiben.

Abs. 1 Bst. f:

Wir gehen davon aus, dass die Auflistung in dieser Bestimmung keine abschliessende Aufzählung enthält und weiterhin sämtliche Arten von Beglaubigungen möglich sind.

Zu Art. 4 E-EÖBV:

Gemäss Art. 4 des Entwurfs kann eine elektronische öffentliche Urkunde oder elektronische Beglaubigung, wenn sie für die Verwendung im Ausland bestimmt ist, in Abweichung von den Vorschriften des Entwurfs nach den dort gültigen Anforderungen erstellt werden, sofern diese eine vergleichbare Integrität, Authentizität und Sicherheit bieten. Dies dürfte in der Praxis Probleme bereiten: Für die beurkundende bzw. beglaubigende Person dürfte es ausserordentlich schwierig und aufwendig sein, die im Ausland gültigen Vorschriften ausfindig zu machen. Entsprechend unsicher dürfte folglich sein, ob die elektronische öffentliche Urkunde oder elektronische Beglaubigung diesen Anforderungen genügen kann.

Zu Art. 5 E-EÖBV:

Wir unterstützen die Absicht, dass das UPReg durch das Bundesamt für Justiz betrieben werden soll. Dies ist unseres Erachtens zwingend.

Zu Art. 7 E-EÖBV:

Gemäss Art. 41 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (SR 510.62) muss eine Ingenieur-Geometerin oder ein Ingenieur-Geometer im Register der Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer (Geometerregister) eingetragen sein, um Arbeiten in der Amtlichen Vermessung ausführen zu können. Unter diese Arbeiten fällt auch die Erstellung von öffentlichen Urkunden und von Beglaubigungen. Die Einzelheiten des Geometerregisters sind im 4. Abschnitt der Verordnung vom 21. Mai 2008 über die Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer (GeomV, SR 211.432.261) geregelt. Das UPReg steht in einem direkten Zusammenhang mit dem Geometerregister, da Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer in Letzterem eingetragen sein müssen, um als Urkundsperson tätig sein zu können. Eintragungen und Löschungen haben deshalb in beiden Registern parallel zu erfolgen und werden von der Geometerkommission gemäss Art. 29 GeomV vorgenommen. Das Geometerregister wird in den Dokumenten nicht erwähnt.

Im erläuternden Bericht sollte zudem erwähnt werden, dass im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Freischaltung von Personen im UPReg die Geometerkommission im Falle der Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer die Geometerkommission für die gesamte Schweiz zuständig ist. Die kantonalen Aufsichtsbehörden, d. h. die Vermessungsaufsicht, verfügen nicht über die entsprechenden Kompetenzen.

Zu Art. 9 Abs. 1 Bst. e E-EÖBV:

Gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. e des Entwurfs ist zur Erstellung einer elektronischen öffentlichen Urkunde oder einer elektronischen Beglaubigung in jedem Fall das Abrufen und das Anbringen einer Zulassungsbestätigung aus dem UPReg erforderlich.

Wir lehnen es ab, dass für Kopien, die nur zu internen Zwecken elektronisch beglaubigt werden (z. B. gemäss Art. 166 Abs. 6 HRegV), die Zulassungsbestätigung aus dem UPReg abgerufen und angebracht werden muss. Insbesondere bei Massengeschäften kann dieser technische Zwischenschritt zu Zeitverlusten und ineffizienten Prozessen führen. Die Abhängigkeit von einer einwandfrei funktionierenden bzw. schnellen Verbindung ist kritisch. Daher muss für die intern zu beglaubigenden Dokumente auf das Anbringen einer Zulassungsbestätigung verzichtet werden können. Als Beispiel verweisen wir darauf, dass im Handelsregisteramt des Kantons Zürich zu Aufbewahrungszwecken (vgl. Art. 166 Abs. 6 HRegV) jährlich etwa 400 000–500 000 elektronische Beglaubigungen (Zertifizierungen) erfolgen. Bei einem geschätzten zusätzlichen Zeitaufwand von fünf Sekunden pro Zertifizierung für das Abrufen und Anbringen der Zulassungsbestätigung fällt für das Amt ein Mehraufwand von drei bis vier Monaten pro Jahr an. Zu denken ist auch an die Vergrösserung der Dokumente mit dem damit verbundenen grösseren Speicherbedarf (und damit Kosten) für die Ablage.

Zudem erlauben wir uns darauf hinzuweisen, dass im Kanton Zürich gewisse Personen zwar zur Erstellung elektronischer Beglaubigungen, nicht aber zu Erstellung elektronischer Urkunden ermächtigt sind. Art. 9 Abs. 2 Bst. e EÖBV sollte deshalb in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 1 Bst. a EÖBV formuliert werden («... öffentlicher Urkunden *oder* elektronischer Beglaubigungen ...»). Zudem würden wir es begrüssen, wenn im erläuternden Bericht zu Art. 9 in der Tabelle S. 10f. die Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer ergänzt würden.

Zu Art. 11 E-EÖBV:

Aus der Regelung in Art. 11 E-EÖBV geht nicht klar hervor, ob die Erstellung von elektronischen öffentlichen Urkunden aus den Bereichen Amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster mit eingeschlossen ist. Letztere werden als «Kataster» bezeichnet und gelten nicht als «Register». Der vorgeschlagene Verordnungstext ist deshalb zu eng formuliert und ist weiter zu fassen, damit künftig auch elektronische öffentliche Urkunden aus der Amtlichen Vermessung oder dem ÖREB-Kataster erstellt werden können.

Zu Art. 18 E-EÖBV:

Gemäss Art. 18 Abs. 2 des Verordnungstextentwurfes können anderslautende Vereinbarungen zur Rechnungsstellung auch zwischen dem Bundesamt für Justiz und den zuständigen Stellen getroffen werden. Im erläuternden Bericht wird dies nicht mehr erwähnt, sondern lediglich auf die «kantonalen Vertragspartnerin» verwiesen. Im Falle der Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer wäre die Geometerkommision zuständig. Diese ist für die ganze Schweiz zuständig und deshalb keine kantonale Vertragspartnerin. Die Erwähnung «der nach dem anwendbaren Recht zuständigen Stelle» im erläuternden Bericht würde hier Klarheit schaffen. Dies ist von Bedeutung, da die Regelung gemäss Art. 18 Abs. 1 in der Amtlichen Vermessung und im ÖREB-Kataster nicht praktikabel ist.

Zu Art. 19 E-EÖBV:

Gemäss Art. 19 E-EÖBV ist die Ausgabe der Zulassungsbestätigung für beglaubigte elektronische Kopien von Anmeldungen, Belegen oder sonstigen Dokumenten in Papierform oder in elektronischer Form, die durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Handelsregisterbehörden, Zivilstandsbeamten und Zivilstandsbeamte sowie Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter zwecks Aufbewahrung oder zur Erfüllung ihrer Aufgaben bei der Zusammenarbeit zwischen den Behörden erstellt werden, gebührenfrei.

Diese Regelung begrüssen wir ausdrücklich. Andernfalls würden für interne Bestätigungen hohe Gebührenbeträge anfallen (für das Handelsregisteramt des Kantons Zürich rund Fr. 800 000 bis Fr. 1 000 000).

Zu Anhang 1 Ziff. 3.3 und 21 und Anhang 2 E-Verordnung vom 27. Oktober 1999 über die Gebühren im Zivilstandswesen:

Die Erstellung von Kopien und Abschriften von archivierten Registerbelegen und Dokumenten ist aufwendig. Die Belege bzw. Dokumente befinden sich in den überwiegenden Fällen im Archiv des Zivilstandsamtes und der Zugriff darauf nimmt in der Regel rund 15 Minuten in Anspruch. Der vorgeschriebene Gebührensatz von Fr. 2 deckt diesen Aufwand nicht, weshalb wir dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip folgend für die erste Kopie eine Gebühr von Fr. 30 und für alle weiteren Kopien eine von Fr. 2 vorschlagen.

Zu Art. 4a Abs. 2 E-Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004:

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Aufsichtsbehörden ist auf das Erfordernis eines Fachausweises für Zivilstandsbeamten und Zivilstandsbeamten zu verzichten. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Aufsichtsbehörden erstellen lediglich beglau-

bigte Kopien von bei der Aufsichtsbehörde archivierten Belegen und beurkunden lediglich Löschungen, Berichtigungen und Freischaltungen. Dokumente für Dritte aus Infostar stellen sie allenfalls als Urkundspersonen des kantonalen Sonderzivilstandsamtes aus. Dann sind sie jedoch bereits von Art. 4a Abs. 1 E-Zivilstandsverordnung erfasst.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi