

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 6. September 2017

**801. Zivilgesetzbuch, Änderung (Beurkundung des Personenstands
und Grundbuch; Verwendung der AHV-Nummer, Vernehmlassung)**

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Beurkundung des Personenstands und Grundbuch) vom 16. April 2014 vorgeschlagen, für die Führung des Grundbuchs die Verwendung der AHV-Nummer zu erlauben. Der Nationalrat wie auch der Ständerat standen diesem Vorschlag skeptisch gegenüber und empfahlen die Verwendung eines sektoriellen Personenidentifikators, um den Datenschutz besser zu gewährleisten. Der Kanton Zürich und einige weitere Kantone setzten sich daraufhin mit verschiedenen Eingaben für die Verwendung der AHV-Nummer ein. Der Regierungsrat äusserte sich zudem im Mai 2017 in Form eines Beitrags im Sessionsbulletin zur Sommersession 2017. Aufgrund dieser Eingaben wies der Nationalrat das Geschäft am 31. Mai 2017 nochmals an seine Kommission für Rechtsfragen zurück, um die Frage der Verwendung der AHV-Nummer bzw. eines sektoriellen Personenidentifikators erneut zu prüfen. Mit Schreiben vom 7. Juni 2017 lud die Kommission die Kantonsregierungen ein, sich nochmals ausdrücklich zu den beiden Varianten und den präsentierten Kostenschätzungen vernehmen zu lassen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, Kommissionssekretariat, 3003 Bern (auch per E-Mail an rk.caj@parl.admin.ch):

Mit Schreiben vom 7. Juni 2017 haben Sie uns eingeladen, zur Verwendung der AHV-Nummer bzw. eines sektoriellen Personenidentifikators bei der Führung des Grundbuchs und zu den entsprechenden Kostenschätzungen bis zum 15. September 2017 Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Bereitschaft, die vorgebrachten Bedenken der Kantone in Bezug auf die Verwendung eines sektoriellen Personenidentifikators nochmals zu prüfen, und äussern uns wie folgt:

A. Befürwortung der Verwendung der AHV-Nummer

Es erscheint sinnvoll, zur Optimierung der Qualität und Aktualität der Registerdaten im Grundbuch einen verlässlichen Personenidentifikator einzuführen. Mit einem solchen wird die von rev. Art. 949c ZGB erlaubte, schweizweite Suche von Grundstücken erheblich erleichtert, wenn nicht sogar erst ermöglicht. Ein von der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) in Auftrag gegebenes Gutachten vom 3. Oktober 2015 der Berner Fachhochschule zeigt u. a. die Schwierigkeiten auf, die sich ohne eindeutigen Personenidentifikator bei der Identifikation von Eigentümerinnen und Eigentümern in verschiedenen Grundbüchern ergeben (www.egovernment.ch/index.php/download_file/force/1115/3718). Der Bedarf für einen eindeutigen, nicht sprechenden Personenidentifikator im Bereich des Grundbuchs ist somit klar zu bejahen. Der Bundesrat schlägt die Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator vor, während der Ständerat die Einführung eines neuen, sektoriellen Personenidentifikators empfiehlt.

Die AHV-Nummer ist ein bewährtes und eindeutiges Identifikationsmerkmal. Datenschutzrechtliche Bedenken bei dessen Verwendung als Personenidentifikator erscheinen unbegründet. Der Kanton Zürich unterstützt daher den Einsatz der AHV-Nummer zugunsten rascher, effizienter und kostengünstiger Verwaltungsabläufe. Die vom Ständerat vorgeschlagene Schaffung einer zentralen Datenbank und Verwendung eines sektoriellen Personenidentifikators würde das Problem der eindeutigen Zuordnung zwar ebenfalls lösen, sie wirft jedoch auch weitere Fragen auf, u. a. bezüglich Zuständigkeiten und Finanzierung. Ein wirklicher Mehrwert der Lösung des Ständerates gegenüber derjenigen des Bundesrates ist für uns nicht auszumachen. Die Argumente für die Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Die heutigen Nutzungen der AHV-Nummer als Personenidentifikator haben ihre Effizienz bewiesen; eine breitere Verwendung bringt noch mehr Vorteile und ist mit dem Datenschutz vereinbar.
- Ein einheitlicher, organisationsübergreifender Personenidentifikator verhindert, dass staatliche Organe bei ihrer Aufgabenerfüllung Datensätze verschiedener Personen vermischen, was den Datenschutz stärkt.
- Wie alle anderen Personendaten ist der Personenidentifikator lediglich ein weiteres Merkmal, das es zu schützen gilt.
- Die Überlegungen zu alternativen Lösungen zeigen, dass sektorielles Lösungen bzw. Sektoralisierungen Intransparenz und sehr grosse Mehrkosten verursachen, ohne in Bezug auf den Datenschutz einen Mehrwert zu schaffen.

B. Datenschutzrechtliche Bedenken

Als Argumente gegen die systematische Verwendung der AHV-Nummer werden in erster Linie Bedenken des Datenschutzes vorgebracht. Auch aus unserer Sicht sind die Anliegen des Datenschutzes wichtig und müssen in dieser Vorlage berücksichtigt werden. Allerdings spielen diese Anliegen nach unserem Verständnis bei der Wahl des konkreten Identifikators keine Rolle. Die Kenntnis des Personenidentifikators verschafft nämlich noch keinen Zugriff auf die damit verknüpften Daten. Daher ist der Datenschutz vielmehr bei der Authentifizierung und der Autorisierung zum Datenzugriff sowie beim Nachweis der erfolgten Datenzugriffe (Logbücher) gebührend zu berücksichtigen bzw. konsequent umzusetzen. Ein eindeutiger Identifikator wie die AHV-Nummer verbessert die Datenqualität und -sicherheit und stärkt damit den Datenschutz. Demgemäss empfiehlt auch das eingangs erwähnte Gutachten der Berner Fachhochschule die Verwendung der AHV-Nummer als Identifikator. Im Übrigen lässt das EU-Recht einen solchen Identifikator ebenfalls zu.

Wir erlauben uns darauf hinzuweisen, dass auch in der Lösung des Ständerates auf die AHV-Nummer zurückgegriffen wird, indem die AHV-Nummer mit einem zusätzlichen sektoriellen Personenidentifikator verknüpft wird. Eine solche zusätzliche Nummer birgt aber die Gefahr falscher oder fehlender Verknüpfungen und trägt somit nicht zu einer Verbesserung des Datenschutzes bei.

C. Kostenschätzungen

Ihre Kommission hat nicht offengelegt, wie und unter welchen Annahmen die im Schreiben vom 7. Juni 2017 angegebenen Kosten errechnet oder geschätzt wurden. Die Kostenschätzung kann daher nicht plausibilisiert und verifiziert werden. Innert der kurzen Vernehmlassungsfrist ist es nicht möglich, die Höhe der Kosten für die Einführung eines Personenidentifikators im Grundbuch seriös zu schätzen. Die von Ihrer Kommission genannten Zahlen in Bezug auf die Einführung einer sektoriellen Nummer erscheinen jedenfalls als deutlich zu tief.

In Bezug auf die bei den Kantonen anfallenden Kosten dürfte die Wahl des Personenidentifikators aber weder für die Anpassung der Software noch für die Führung des Grundbuchs einen Unterschied ausmachen, sofern die Erhebung des sektoriellen Personenidentifikators gegenüber derjenigen der AHV-Nummer nicht zu zusätzlichem Aufwand führt. In beiden Fällen bedingt die Einführung und Verwendung eines Personenidentifikators eine Anpassung der für die Führung des Grundbuchs ver-

wendeten Software. Diese ist insbesondere mit der Möglichkeit zur Erfassung eines Identifikators zu ergänzen und voraussichtlich sind auch Schnittstellen anzupassen und allenfalls eine neue Schnittstelle zum Abfragen des Personenidentifikators zu implementieren. Neben einmaligen Investitionskosten für die Programmierung verursacht die Einführung eines Personenidentifikators aber auch zusätzlichen Erfassungsaufwand und somit jährliche Betriebskosten. Da alle bisherigen Einträge von natürlichen Personen flächendeckend mit dem Personenidentifikator ergänzt werden müssten, ist insbesondere zu Beginn mit erheblichen Kosten und ebensolchem Personalaufwand zu rechnen.

Bei der Einführung einer sektoriellen Nummer fallen noch weitere indirekte Kosten an, wenn beispielsweise Datensätze zu Unrecht nicht verknüpft worden sind und die Fehler hinterher manuell behoben werden müssen. Die durch die Einführung einer sektoriellen Nummer entstehenden Mehrkosten erscheinen – unabhängig davon, wie hoch sie ausfallen – unnötig, weil ihnen unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes kein wirklicher Mehrwert gegenübersteht.

Der Personenidentifikator dient in erster Linie der Verbesserung der Verwaltungsabläufe. Eine Überwälzung der Kosten auf private Ansprecherinnen und Ansprecher kommt damit kaum in Betracht. Ebenso wenig dürften die beim Bund anfallenden Kosten aus der Verwendung eines sektoriellen Identifikators auf die Kantone überwält werden.

D. Grundsätzliche Diskussion über die systematische Verwendung der AHV-Nummer

Der Bundesrat hat am 1. Februar 2017 seine Absicht bestätigt, die systematische Verwendung der AHV-Nummer durch die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden zukünftig zu erleichtern. Er hat das Eidgenössische Departement des Innern beauftragt, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, in der allgemein die breitere Verwendung der AHV-Nummer geregelt werden soll. Der Regierungsrat hat bereits bei anderer Gelegenheit die Auffassung vertreten, dass ein einheitliches, für verschiedene Bereiche angewendetes Identifikationsinstrument wie die AHV-Nummer rasche, effiziente und kostengünstige Verwaltungsabläufe fördert und die Datensicherheit vergrössert. Ein sektorieller Personenidentifikator im Bereich des Grundbuchs läuft dieser Entwicklung zuwider und ist abzulehnen.

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