

**Teilrevision des Einführungsgesetzes zum
Schweizerischen Zivilgesetzbuch
(Grundbuch)**

Erläuternder Bericht

Inhaltsverzeichnis

1. AUSGANGSLAGE	2
1.1 LETZTE REVISION DES EGzZGB IM BEREICH GRUNDBUCH.....	2
1.2 ANSTOSS FÜR DIE VORLIEGENDE REVISION	4
2. INHALT DER REVISION.....	4
2.1 ÄNDERUNGEN IM GESETZ.....	4
2.2 UMSETZUNGSVARIANTEN	5
2.2.1 <i>Bisherige Lösung</i>	5
2.2.2 <i>Registrierung der Nutzerinnen und Nutzer mit Authentisierung</i>	5
2.2.3 <i>Authentisierung ohne Registrierung</i>	6
2.2.4 <i>Kombination von Lösungen</i>	6
3. FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN	7
4. WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN	7
5. BEMERKUNGEN ZUR GEÄNDERTEN BESTIMMUNG	7

1. Ausgangslage

1.1 *Letzte Revision des EGzZGB im Bereich Grundbuch*

Am 11. Dezember 2009 hat die Bundesversammlung eine Teilrevision des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) betreffend Register-Schuldbrief und weitere Änderungen im Sachenrecht beschlossen. Am 23. September 2011 hat der Bundesrat sodann die Grundbuchverordnung (GBV; SR 211.432.1) totalrevidiert. Die Änderungen wurden auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt. Mit dieser ZGB-Teilrevision wurde das Grundbuch zu einem modernen Bodeninformationssystem ausgebaut, über welches Privatpersonen, Verwaltung und Wirtschaft zuverlässige und aktuelle Auskünfte über Grundstücke erhalten.

Entsprechend wurden im Kanton Graubünden im Jahr 2014 die Bestimmungen über das Grundbuch im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB; BR 210.100) revidiert (s. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 8 / 2013 – 2014, sowie Grossratsprotokoll 2014, S. 830 f. und 907 f.). Unter anderem wurde die Bestimmung von Art. 146c EGzZGB eingeführt, wonach der Kanton – im Rahmen der Zulässigkeit gemäss Bundesrecht – die ohne Interessennachweis einsehbaren Daten des Hauptbuchs im Internet veröffentlicht.

Die bundesrechtlichen Grundlagen und Vorgaben für Art. 146c EGzZGB finden sich in Art. 949a Abs. 2 Ziff. 4 und 6 ZGB und in Art. 27 Abs.1 und 2 der Grundbuchverordnung (GBV; SR 211.432.1). Die Sachüberschrift zu Art. 27 GBV und der Wortlaut von dessen

Abs. 2 wurden im Rahmen einer Teilrevision der GBV vom 20. September 2019, in Kraft seit 1. Juli 2020, leicht geändert. So wurde im Wesentlichen die Begrifflichkeit "im Internet öffentlich zugänglich" durch "elektronisch öffentlich zugänglich" ersetzt. Der Titel heisst anstatt "elektronische Auskunft und Einsichtnahme" neu "elektronischer Zugang".

Speziell im Zusammenhang mit dem Datenschutz ist auf Art. 27 Abs. 2 GBV hinzuweisen, der vorschreibt, dass diese (elektronisch öffentlich zugänglichen bzw. im Internet publizierten) Daten nur grundstücksbezogen abgerufen werden dürfen und die Auskunftssysteme vor Serienabfragen zu schützen sind. Deshalb wurde in Art. 146c EGzZGB verankert, dass die Abfragen nur grundstücksbezogen erfolgen dürfen, die Anzahl Abfragen pro Tag auf fünf beschränkt ist, die Zugriffe protokolliert und während eines Jahres aufbewahrt werden, den Eigentümerinnen und Eigentümern auf Gesuch hin Einsicht in die Protokolle gewährt wird sowie dass die Fachstelle (Grundbuchinspektorat und Handelsregister, GIHA) regelmässig die Zugriffstatistik prüft, um Massnahmen bei Missbräuchen zu ergreifen.

Die Publikation von Grundbuchdaten im Internet war im Rahmen der Vernehmlassung umstritten, weshalb dem Datenschutz in Art. 146c EGzZGB besondere Beachtung geschenkt wurde (s. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 8 / 2013 – 2014, S. 547 f.). In der parlamentarischen Debatte führte die Bestimmung zu keinen Diskussionen.

Die Umsetzung der Publikation der Grundbuchdaten im Internet erfolgt über das Geodatenportal der GeoGR AG (www.geogr.ch). Im Viewer kann ein beliebiges Grundstück angeklickt werden, worauf die Liegenschaftsinformationen auftauchen. Dort kann ein Link zur Eigentümerabfrage angeklickt werden, worauf ein neues Fenster erscheint. Sodann ist ein Sicherheitscode (Captcha) einzugeben, und die Nutzungsbestimmungen müssen akzeptiert werden. Anschliessend erscheinen die Angaben gemäss Art. 27 Abs. 1 GBV. Dieser Vorgang kann aus den oben erwähnten bundesrechtlich vorgegebenen Datenschutzgründen (Art. 27 Abs. 2 GBV) auf einem Gerät mit Internetzugang maximal fünf Mal pro Tag durchgeführt werden.

Hingewiesen sei darauf, dass die Internetpublikation nur der allgemeinen Privatinteressenz dient. Für besondere oder weitergehende Interessen ist nach Art. 28 GBV ein erweiterter Zugang für spezielle Personengruppen vorgesehen, wie Urkundspersonen oder Behörden zu den Daten, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen, oder auch Banken, Pensionskassen und der Post für die erforderlichen Daten betreffend das Hypothekengeschäft oder Rechtsanwälte zu den Daten, die sie zur Ausübung des Berufs im Zusammenhang mit grundstücksbezogenen Geschäften benötigen. Auch Immobilienverwalterinnen und

-verwalten kann ein solcher Zugang gewährt werden, wenn sie durch die jeweiligen Eigentümerinnen oder Eigentümer oder am Grundstück Berechtigten zum Zugang ermächtigt worden sind.

1.2 Anstoss für die vorliegende Revision

In der Dezembersession 2019 wurde der Auftrag Derungs betreffend Abfrage von Grundeigentümerdaten auf der Geodatendrehscheibe GeoGR vom 30. August 2019 mit 96 zu 13 Stimmen bei 2 Enthaltungen der Regierung überwiesen (Grossratsprotokoll 2019, S. 319 und 450 ff.). Die Regierung wurde damit beauftragt, im Sinne eines konkreten Bürokratieabbaus die Limitierung auf fünf Abfragen pro Tag und Anwenderin bzw. Anwender in Art. 146c Abs. 2 EGzZGB zu beseitigen.

2. Inhalt der Revision

2.1 Änderungen im Gesetz

Inhalt der Revision bildet somit die Umsetzung des vom Grossen Rat überwiesenen Auftrags zur Beseitigung der Limitierung von fünf Abfragen pro Tag und Gerät.

Entsprechend ist in Art. 146c Abs. 2 EGzZGB die Passage "bis maximal fünf Abfragen pro Tag" zu streichen. Allerdings ist die bundesrechtliche Vorgabe gemäss Art. 949a Ziff. 6 ZGB sowie Art. 27 Abs. 1 und 2 GBV, wonach beim elektronischen öffentlichen Zugang (Internetpublikation) der ohne Interessensnachweis einsehbarer Daten des Hauptbuchs durch den Kanton sicherzustellen ist, dass die Auskunftssysteme vor Serienabfragen geschützt sind, einzuhalten. Das bedeutet, dass ein völlig freier und unbegrenzter Zugang nicht eingerichtet werden darf, sondern eine gewisse Beschränkung vorgesehen werden muss, wonach dem Datenschutz und konkret dem Schutz vor Serienabfragen gebührend Rechnung getragen werden kann. Portale, die uneingeschränkt Einzelabfragen zulassen würden, erweisen sich als bundesrechtswidrig. Auf Gesetzesstufe ist somit anstelle der zu streichenden Passage "bis maximal fünf Abfragen pro Tag" eine Passage aufzunehmen, wonach das Auskunftssystem vor Serienabfragen zu schützen ist.

Die vorgeschriebene Sicherstellung des Schutzes vor Serienabfragen gebietet also, dass gewisse Sicherheitsmassnahmen zu treffen sind. Entsprechend ist es auf keinen Fall möglich, unlimitierte Abfragen zuzulassen, die es Privaten ermöglichen würden, mit einfachen Mitteln sozusagen ein Schattengrundbuch zu führen. Allerdings ist vorliegend bei der Umsetzung einer neuen Lösung auch dem vom Grossen Rat überwiesenen Auftrag Rechnung zu tragen.

So darf es keine absolute Limitierung mehr auf fünf Abfragen pro Tag und Gerät geben, sondern die Beschränkung ist zu lockern. Gleichzeitig soll der Zugang kundenfreundlicher gestaltet werden.

Welche Lösung in Umsetzung des Auftrags und in Gewährleistung des Schutzes vor Serienabfragen konkret ergriffen wird, soll nicht (mehr) auf Gesetzesstufe geregelt werden, zumal es sich dabei einerseits um technische Detailregelungen handelt und diese andererseits laufend dem technischen Fortschritt angepasst werden müssen. Auch entstehen mit dem technischen Fortschritt immer neue Wege für Missbräuche, auf welche relativ rasch reagiert werden können muss. Entsprechend soll die konkrete Lösung in der dazugehörigen Verordnung über das Grundbuch im Kanton Graubünden (KGBV; BR 217.100) geregelt werden.

Im Übrigen wird die Überschrift von Art. 146c EGzZGB sowie dessen Absatz 1 redaktionell an die angepasste Bestimmung von Art. 27 GBV angepasst.

2.2 Umsetzungsvarianten

Mit der GeoGR AG wurden verschiedene Lösungen evaluiert.

2.2.1 Bisherige Lösung

Die bisherige Lösung, die zuverlässigen Schutz bietet, könnte mit geringfügigen Anpassungen weitergeführt werden. So würden die pro Tag möglichen Abfragen von fünf auf zehn in der Anzahl erhöht. Daneben müssten die Nutzungsbestimmungen und das Captcha nur einmal pro Tag bzw. pro Anzahl zulässiger Abfragen akzeptiert und eingegeben werden. Mit dieser einfachen und mit wenig Aufwand verbundenen Variante würde der Auftrag des Grossen Rats allerdings nur teilweise umgesetzt.

2.2.2 Registrierung der Nutzerinnen und Nutzer mit Authentisierung

Mit einer obligatorischen Registrierung für Eigentümerabfragen müsste jede Nutzerin bzw. jeder Nutzer verschiedene persönliche Angaben übermitteln (z.B. Name, Vorname, E-Mailadresse, Mobiltelefonnummer). Die erstmalige Freigabe würde mit der Angabe des Passworts über die angegebene E-Mailadresse sowie über eine Authentisierung mittels eines Codes, der per SMS auf die Mobiltelefonnummer zugestellt wird, erfolgen. Somit könnten über ein Login mit Eingabe der E-Mailadresse und des Passworts auf dem Portal die Eigentümerabfragen getätigt werden. Zum Schutz vor Serienabfragen wären ungefähr 50 Abfragen pro Tag möglich. Nach der entsprechenden Anzahl Abfragen würde die

Nutzerin bzw. der Nutzer, oder genauer gesagt die zugeordnete E-Mailadresse, für den Rest des Tages gesperrt.

Die persönlichen Nutzerdaten (Name, Vorname, E-Mailadresse und Mobiltelefonnummer) müssen vor Cyber-Angriffen geschützt werden. Zudem muss die serienmässige Abfrage in jedem Fall eingeschränkt und kontrolliert werden. Das heisst, einer Nutzerin oder einem Nutzer bzw. einer Mobiltelefonnummer dürfte nur eine E-Mailadresse zugeordnet werden.

Nicht zu unterschätzen bei dieser Variante dürfte der Zusatzaufwand für die Unterstützung von Nutzerinnen und Nutzern bezüglich des persönlichen Zugangs sein.

2.2.3 Authentisierung ohne Registrierung

Für die Abfrage der Grundeigentümerschaft würde nach Eingabe der Mobiltelefonnummer ein Sicherheitscode via SMS zurückgeschickt. Mit einer solchen Authentisierung über ein anderes Medium wie die Mobiltelefonnummer kann der Schutz vor Serienabfragen sichergestellt werden. Der Code wäre jeweils pro eine gewisse Anzahl von Abfragen anzufordern, und die Anzahl Abfragen wäre auf ungefähr 50 pro Tag zu beschränken. Ist diese Anzahl erreicht, könnten erst am nächsten Tag wieder Abfragen getätigt bzw. ein Code via SMS angefordert werden.

Etwas nachteilig bei dieser Lösung wäre, dass jeweils bei einer gewissen Anzahl von Abfragen ein Medienbruch über das Mobiltelefon erfolgt. Dies ist bei der Variante gemäss Ziff.

2.2.2 nicht der Fall, zumal dort das Mobiltelefon nur einmalig bei der Registrierung benötigt wird. Im Übrigen würden im Betrieb gewisse Kosten für den Versand der SMS anfallen.

2.2.4 Kombination von Lösungen

Eine Kombination von verschiedenen Lösungen wäre für die unterschiedlichen Nutzerbedürfnisse und auch zur Umsetzung des Auftrags allenfalls sinnvoll. So könnte z.B. für Gelegenheitsnutzende eine Abfragemöglichkeit ohne Registrierung angeboten werden, die auf zehn Abfragen pro Tag beschränkt ist (s. Ziff. 2.2.1). Daneben könnte für regelmässige Nutzerinnen und Nutzer z.B. die Lösung mit Authentisierung über eine Registrierung oder über SMS (Ziff. 2.2.2 oder Ziff. 2.2.3) zur Verfügung gestellt werden. Wer das Bedürfnis hat, bis zu rund 50 Anfragen pro Tag zu tätigen, könnte von diesen Umsetzungsvarianten profitieren.

Die Variante mit der Kombination von Lösungen hätte den Vorteil, dass dem Anliegen des Auftrags nachgekommen würde, ohne den bewährten Zugang zu den ohne Interessensnachweis einsehbaren Daten des Grundbuchs, der für Nutzerinnen und Nutzer ohne besondere Bedürfnisse ausreichend ist und ohne Hinterlegung von Nutzerdaten funktioniert, abzuschaffen.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Für die Umsetzung einer neuen Lösung wird mit einmaligen Kosten von rund 30 000 Franken gerechnet.

Weiter ist damit zu rechnen, dass der Betrieb etwas aufwendiger wird. Die genauen Kosten können aber noch nicht abgeschätzt werden. Weil die Aufwendungen der GeoGR AG, die unter anderem im Rahmen der ihr vom Kanton übertragenen Aufgaben das Geodatenportal betreibt, über eine Leistungsvereinbarung abgegolten werden, wäre dort mit einer gewissen Erhöhung der Entschädigung zu rechnen, die aber über das ordentliche Budget aufgefangen würde.

Personelle Konsequenzen für den Kanton resultieren keine. Die Arbeiten werden von der GeoGR AG oder von dieser beauftragten Dritten vorgenommen.

4. Wirtschaftliche Auswirkungen

Vorliegend kann auf eine Abschätzung der Regulierungsfolgen in wirtschaftlicher Hinsicht verzichtet werden. Die Revision hat keinen Einfluss auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in dem Sinne, als dass eine zusätzliche administrative Belastung erfolgen würde.

5. Bemerkungen zur geänderten Bestimmung

Mit der vorliegenden Revision von Art. 146c EGzZGB wird die Beschränkung auf maximal fünf Abfragen pro Tag, womit in konkreter Formulierung der Schutz vor Serienabfragen auf gesetzlicher Ebene sichergestellt wurde, aufgehoben. Um allerdings den erforderlichen Schutz vor Serienabfragen weiterhin zu gewährleisten, wird die Bestimmung um eine entsprechende Formulierung ergänzt.

Damit wird der Regierung einerseits der Auftrag erteilt, den Schutz vor Serienabfragen sicherzustellen, und andererseits der nötige Spielraum gegeben, um dem Auftrag des Grossen Rats, womit die Beschränkung auf maximal fünf Abfragen pro Tag zu streichen ist, nachzukommen.

Die Regierung ist gehalten, in der KGBV eine Lösung umsetzen, die beiden Vorgaben gerecht wird.

Im Übrigen wird Art. 146c EGzZGB redaktionell an die per 1. Juli 2020 in Kraft getretene Revision der Bestimmung von Art. 27 GBV angepasst.