

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Oberaufsicht über das Grundbuchwesen

Bundesamt für Justiz

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	402.21529
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	11
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Angesichts der Komplexität und Heterogenität ist eine wirksame Aufsicht unabdingbar	16
2.1 Der ausgeprägte Föderalismus ist in den rechtlichen Grundlagen verankert.....	16
2.2 Vielstufige Organisationsstrukturen mit kantonaler Prägung.....	16
2.3 Manuelle Geschäftsprozesse und Fehlen einer durchgängig elektronischen Grundbuchführung	21
2.4 Die IT-Anwendungs- und Applikationslandschaft ist heterogen	22
2.5 Der Bund macht Vorgaben, die Daten- und Auswertungshoheit liegt jedoch bei den Kantonen	22
3 Die konzeptionell schwache Oberaufsicht vermag die Schwächen in den kantonalen Aufsichten nicht zu kompensieren	24
3.1 Lücken in den kantonalen Aufsichten.....	24
3.2 Die Oberaufsicht, ein «zahnloser Tiger».....	25
3.3 Der Fokus auf die Risikoorientierung und Wirksamkeit der Oberaufsicht ist zu schärfen	28
4 Eine stärkere Beachtung der Datenqualität ist notwendig	32
4.1 Die Vollständigkeit und Verwertbarkeit der Langzeitsicherung sind nicht sichergestellt.....	32
4.2 Technische Datenqualität als zentrale Herausforderung	34
5 Digitale Transformation: Die «Informatisierung» ist lediglich der Anfang.....	37
5.1 Erste (rechtliche) Grundlagen wurden geschaffen, wichtige Schritte stehen jedoch noch aus.....	37

5.2	Fehlende Vision, Strategie und Governance	39
Anhang 1:	Rechtsgrundlagen.....	41
Anhang 2:	Abkürzungen.....	42
Anhang 3:	Glossar.....	43

Prüfung der Oberaufsicht über das Grundbuchwesen

Bundesamt für Justiz

Das Wesentliche in Kürze

Das Grundbuch leistet einen wesentlichen Beitrag an die Garantie des Eigentums in der Schweiz. Als staatliches Register bildet es sämtliche Grundstücke und die an diesen bestehenden Rechte und Lasten ab. Es finden alle Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit Grundstücken und Immobilien Eingang ins Grundbuch, etwa der Kauf und Verkauf eines Hauses, die Gewährung von Wohn- und Nutzniessungsrechten oder das Grundpfand. Die genaue Anzahl der Grundbuchtransaktionen pro Jahr in der Schweiz ist nicht bekannt. Das Grundbuch umfasst eine Vielzahl unterschiedlichster Nutzer und Akteure aus dem privaten wie auch öffentlichen Bereich.

In der Schweiz gibt es über 200 Grundbuchämter. Die Kantone sind für die Organisation des Grundbuchwesens und die Führung des Grundbuchs zuständig. Die kantonalen Organisationsstrukturen sind vielschichtig und unterscheiden sich stark voneinander – das Spektrum reicht von Kantonen mit einem Grundbuchamt bis hin zu solchen mit mehr als 40. Ferner sind die Kantone für die Aufsicht über das Grundbuchwesen verantwortlich. Dem Bund kommt eine Oberaufsichtsfunktion über die Kantone zu, die innerhalb des Bundesamts für Justiz durch das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA) wahrgenommen wird. Die Oberaufsichtstätigkeit nimmt etwa 150 Stellenprozent in Anspruch.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Oberaufsicht über das Grundbuchwesen und stellte Verbesserungsbedarf hinsichtlich Tätigkeiten im Rahmen der Oberaufsicht fest. Die Datenqualität im Grundbuchwesen gehört zu den zentralen Herausforderungen, die einen stärkeren Fokus bedarf. Um eine durchgängige und umfassende digitale Transformation des Grundbuchwesens zu ermöglichen, braucht es einen noch zu schaffenden strategischen und institutionellen Rahmen.

Die Oberaufsicht muss in vielerlei Hinsicht gestärkt werden

Dem ausgeprägten Föderalismus im Grundbuchwesen steht eine konzeptionell schwache Oberaufsicht gegenüber, die keine Einsicht in und keinen Zugriff auf die Grundbuchdaten hat, nicht im Rahmen einer institutionalisierten Berichterstattung durch die Kantone informiert wird und keine Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den involvierten kantonalen Stellen hat. Das EGBA hat damit begonnen, wichtige Grundlagen für seine Oberaufsichtstätigkeit zu erarbeiten. Die Verfügbarkeit systematisch erhobener Informationen sollte jedoch ausgebaut werden, um eine risikoorientierte und wirksame Aufsicht überhaupt zu ermöglichen und Aufsichtsprioritäten zu setzen. Ein systematisches Monitoring (strukturierte Vergleiche zwischen den Kantonen), das auf einer kantonalen Berichterstattung aufbaut und ein stärker auf Risikothemen fokussiertes Inspektionsvorgehen wären geeignete Instrumente hierfür. Des Weiteren sollten die erarbeiteten strategischen und konzeptionellen Grundlagen des EGBA weiterentwickelt werden, um auch Themen und Risiken Rechnung zu tragen, die formell zwar ausserhalb des Grundbuchwesens liegen, für dieses jedoch eine Relevanz haben (z. B. bäuerliches Bodenrecht, Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Zweitwohnungsgesetzgebung und Geldwäschereirisiken im Immobiliensektor).

Die Datenqualität ist stärker zu berücksichtigen

Die gegenwärtige Situation im Bereich der langfristigen Sicherung und Archivierung der Grundbuchdaten, die sogenannte Langzeitsicherung, ist nicht zufriedenstellend. Auch acht Jahre nach deren Inkrafttreten waren die langzeitgesicherten Daten nicht vollständig (gewisse Grundbuchkreise fehlten aufgrund von Überschreibungen). Ausserdem ist unklar, ob die gesicherten Daten im Ernstfall elektronisch in die Grundbuchsoftware überspielt werden können.

Die EFK vertritt die Ansicht, dass die technische Datenqualität eine zentrale Herausforderung im Grundbuchwesen darstellt – insbesondere vor dem Hintergrund der Digitalisierung. Das gegenwärtige Datenmodell gewährt einen zu grosszügigen Interpretationsspielraum. Des Weiteren finden noch kaum Kontrollen statt (z. B. Datenanalysen), die darauf abzielen, ob und wie die Vorgaben im Bereich der Datenerfassung tatsächlich eingehalten werden. Das EGBA sollte sicherstellen, dass solche Kontrollaktivitäten Eingang in die Aufsichtspraxis finden.

Eine abgestimmte Umsetzung der Digitalisierung steht noch aus

Wichtige Grundlagen für die anstehende digitale Transformation wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten geschaffen bzw. sind in Arbeit. Das Effizienzsteigerungspotenzial der Digitalisierung wird jedoch bei Weitem nicht ausgeschöpft. Um die nächsten Schritte «föderalistisch» und unter Wahrung der verschiedenen Interessen voranzutreiben, sind wesentliche Elemente wie eine klar definierte Vision, Strategie und Governance zu entwickeln.

Audit de la haute surveillance du registre foncier

Office fédéral de la justice

L'essentiel en bref

Le registre foncier joue un rôle essentiel dans la garantie de la propriété en Suisse. En tant que registre public, il répertorie tous les biens fonciers ainsi que les droits et les charges qui y sont liés. Tous les actes juridiques en rapport avec des biens fonciers et immobiliers y sont inscrits, par exemple l'achat et la vente d'une maison, l'octroi d'un droit d'habitation ou d'un usufruit ou le gage immobilier. Le nombre exact des transactions au registre foncier par année en Suisse n'est pas connu. Le registre foncier comprend un large éventail d'utilisateurs et d'acteurs, issus des secteurs aussi bien privés que publics.

La Suisse compte plus de 200 offices du registre foncier. L'organisation et la tenue du registre foncier incombent aux cantons. Les structures organisationnelles cantonales sont complexes et varient fortement. Des cantons disposent d'un seul office du registre foncier tandis que d'autres en comptent plus de quarante. Les cantons sont aussi responsables de la surveillance du registre foncier. La fonction de haute surveillance revient à la Confédération, exercée par l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (OFRF) rattaché à l'Office fédéral de la justice. Cette activité de haute surveillance nécessite environ 1,5 équivalent plein temps.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la haute surveillance du registre foncier et a constaté la nécessité d'améliorer certaines activités dans ce domaine. La qualité des données dans le registre foncier constitue l'un des défis majeurs qui nécessite une attention accrue. Un cadre stratégique et institutionnel doit encore être mis en place pour permettre une transformation numérique complète et continue du registre foncier.

La haute surveillance doit être renforcée à plusieurs égards

Le fédéralisme prononcé dans le domaine du registre foncier se heurte à la faiblesse conceptuelle d'une haute surveillance qui n'a pas de droit de regard et d'accès aux données des registres, qui n'est pas informée par les cantons via une procédure de rapports institutionnalisée et qui n'a pas de possibilités d'incitation ou de sanction à l'égard des services cantonaux impliqués. L'OFRF a commencé à élaborer des bases importantes pour son activité de haute surveillance. La disponibilité d'informations collectées de manière systématique devrait être renforcée afin de permettre une surveillance efficace axée sur les risques et de fixer des priorités. Un suivi systématique (comparaisons structurées entre les cantons), basé sur des rapports établis par les cantons et une procédure d'inspection plus ciblée sur des thématiques en lien avec les risques seraient des instruments appropriés à cet effet. En outre, les bases stratégiques et conceptuelles de l'OFRF devraient être développées afin de prendre en compte les aspects et les risques qui, bien qu'externes au domaine du registre foncier, présentent un intérêt pour celui-ci (p. ex. droit foncier rural, acquisition de biens fonciers par des personnes à l'étranger, législation sur les résidences secondaires et risques de blanchiment d'argent dans le secteur de l'immobilier).

La qualité des données doit être mieux prise en compte

La situation actuelle en matière de sauvegarde et d'archivage à long terme des données du registre foncier n'est pas satisfaisante. Même huit ans après l'entrée en vigueur de ladite sauvegarde à long terme, les données sauvegardées n'étaient pas complètes (il manquait certains arrondissements en raison d'écrasements de données). En outre, il n'est pas certain que les données sauvegardées puissent être transférées électroniquement dans le logiciel de gestion du registre foncier en cas d'urgence.

Le CDF est d'avis que la qualité technique des données constitue un enjeu majeur dans le domaine du registre foncier – en particulier dans le contexte de la transformation numérique. Le modèle de données actuel offre une marge d'interprétation trop large. De plus, les contrôles (p. ex. analyses des données) visant à vérifier si et comment les exigences en matière de saisie des données sont effectivement respectées sont encore très limités. L'OFRF devrait veiller à ce que ces activités de contrôle soient intégrées dans la pratique de surveillance.

La numérisation n'a pas encore été mise en œuvre de manière coordonnée

D'importantes bases pour la transformation numérique à venir ont été créées au cours des deux dernières décennies ou sont encore en cours d'élaboration. Toutefois, le potentiel d'amélioration de l'efficacité de la numérisation est loin d'être exploité. Pour faire avancer les prochaines étapes de manière « fédéraliste » et en respectant les différents intérêts, il convient de développer des éléments essentiels tels qu'une vision, une stratégie et une gouvernance clairement définies.

Texte original en allemand

Verifica dell'alta vigilanza sulla tenuta del registro fondiario

Ufficio federale di giustizia

L'essenziale in breve

Il registro fondiario contribuisce in modo significativo alla garanzia della proprietà in Svizzera. In quanto registro pubblico, esso riporta tutti i fondi, così come i diritti e gli oneri a essi connessi. Tutti i negozi giuridici che hanno per oggetto fondi e immobili sono iscritti nel registro fondiario, ad esempio l'acquisto e la vendita di una casa, la concessione dei diritti di abitazione e di usufrutto o il pegno immobiliare. Il numero esatto di transazioni concernenti il registro fondiario effettuate ogni anno in Svizzera non è noto. Il registro fondiario comprende molti utenti e attori diversi, provenienti sia dal settore privato che da quello pubblico.

In Svizzera esistono oltre 200 uffici del registro fondiario. L'organizzazione di questi uffici e la tenuta del registro fondiario spetta ai Cantoni. A livello cantonale le strutture organizzative sono complesse e differiscono molto le une dalle altre. Basti pensare che alcuni Cantoni hanno soltanto un ufficio, mentre altri contano più di 40 uffici. Inoltre, ai Cantoni compete la vigilanza sul registro fondiario. La Confederazione esercita l'alta vigilanza sulla tenuta del registro fondiario nei Cantoni tramite l'Ufficio federale per il diritto del registro fondiario e del diritto fondiario (UFRF) presso l'Ufficio federale di giustizia. Per svolgere l'attività di alta vigilanza sono necessari circa 1,5 posti di lavoro.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'alta vigilanza sulla tenuta del registro fondiario e ha ravvisato un margine di miglioramento per quel che concerne le attività in questo ambito. Poiché rappresenta una delle principali sfide, alla qualità dei dati nel registro fondiario va rivolta maggiore attenzione. Per consentire una trasformazione digitale completa del registro fondiario è necessario prevedere un quadro strategico e istituzionale che tuttora manca.

Alta vigilanza da rafforzare sotto molto aspetti

A un registro fondiario di stampo prettamente federalista si contrappone un'alta vigilanza debole dal punto di vista concettuale. L'alta vigilanza, infatti, non può né consultare né accedere ai dati del registro fondiario e non viene neppure informata dai Cantoni mediante rapporti istituzionalizzati. Inoltre non può esercitare alcun effetto incentivante o sanzionatorio nei confronti degli uffici cantonali interessati. Da parte sua, l'UFRF ha iniziato a elaborare importanti basi per l'attività di vigilanza che è chiamato a esercitare. Tuttavia, il numero di informazioni disponibili rilevate in maniera sistematica dovrebbe essere ampliato, al fine di consentire in primo luogo una vigilanza efficace e orientata ai rischi e, in secondo luogo, per stabilire le priorità della vigilanza. Un monitoraggio sistematico (confronti strutturati tra i Cantoni) basato su rapporti stilati dai Cantoni e su un approccio nelle ispezioni maggiormente orientato ai rischi costituirebbero strumenti adeguati a tale scopo. Inoltre, le basi strategiche e concettuali elaborate dall'UFRF dovrebbero essere ulteriormente sviluppate, al fine di prendere in considerazione temi e rischi che, per quanto esulino formalmente dal registro fondiario, sono tuttavia rilevanti per

quest'ultimo (ad es. il diritto fondiario rurale, l'acquisto di fondi da parte di persone domiciliate all'estero, la legislazione sulle abitazioni secondarie e i rischi di riciclaggio di denaro nel settore immobiliare).

Qualità dei dati da considerare con maggiore attenzione

La situazione attuale nell'ambito della conservazione e dell'archiviazione a lungo termine dei dati del registro fondiario, ossia la salvaguardia a lungo termine, non è soddisfacente. Tale principio è entrato in vigore già otto anni fa. Ciononostante, i dati salvaguardati a lungo termine non erano completi (determinati circondari del registro fondiario mancavano a causa di sovrascritture). Inoltre, non è dato sapere se, in caso di emergenza, i dati salvaguardati possano essere trasferiti elettronicamente nel software del registro fondiario.

Il CDF ritiene che la qualità dei dati sotto il profilo tecnico sia una sfida centrale per il registro fondiario, in particolare nell'ottica della digitalizzazione. Il modello dei dati attualmente in uso lascia un margine di interpretazione troppo ampio. Inoltre non vengono quasi mai svolti controlli (ad es. le analisi dei dati) volti a determinare se e come le direttive in materia di rilevazione dei dati siano effettivamente rispettate. L'UFRF dovrebbe garantire che tali attività di controllo siano contemplate nella prassi di vigilanza.

Attuazione della trasformazione digitale: un potenziale ancora da sfruttare

Negli ultimi 20 anni sono state create o si stanno realizzando importanti basi per l'imminente trasformazione digitale. Tuttavia il potenziale di incremento dell'efficienza è tutt'altro che sfruttato. Per far avanzare la digitalizzazione in una prospettiva federalista tenendo conto dei differenti interessi in gioco, occorre approfondire aspetti fondamentali come una visione, una strategia e una governance chiaramente definite.

Testo originale in tedesco

Audit of the supervision of the real estate register system

Federal Office of Justice

Key facts

The real estate register plays an essential role in guaranteeing property ownership in Switzerland. As a state register, it records all real estate and the associated rights and encumbrances. All legal transactions relating to land and real estate are recorded in the real estate register, such as the purchase and sale of a house, the granting of residential and usufructuary rights and mortgages. The exact number of real estate register transactions per year in Switzerland is not known. The real estate register serves a wide variety of users and actors from both the private and public sectors.

There are over 200 real estate registry offices in Switzerland. The cantons are responsible for the organisation of the real estate register system and its maintenance. The cantonal organisational structures are complex and differ greatly from one another – the spectrum ranges from cantons with one real estate registry office to those with more than forty. The Confederation has an overall supervisory function over the cantons, which is carried out within the Federal Office for Land Registry and Real Estate Law (FOLR). This overall supervisory function requires about 1.5 FTEs.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the overall supervision of the real estate register system and identified a need for improvement with regard to activities within the scope of overall supervision. Data quality in the real estate register system is one of the key challenges that requires more attention. In order to enable a continuous and comprehensive digital transformation of the real estate register system, a strategic and institutional framework still needs to be established.

Overall supervision must be strengthened in many respects

The marked federalism in the real estate register system is contrasted by conceptually weak overall supervision, which has no insight into, nor access to, the real estate register data, is not kept informed by the cantons within the framework of institutionalised reporting and has no incentive or sanction options vis-à-vis the cantonal bodies involved. The FOLR has begun to establish important foundations for its overall supervisory activities. However, the availability of systematically collected information should be expanded in order to enable risk-oriented and effective supervision in the first place, and to set supervisory priorities. Systematic monitoring (structured comparisons between the cantons), which builds on cantonal reporting, and an inspection procedure that focuses more on risk issues would be suitable instruments for this. Furthermore, the strategic and conceptual foundations of the FOLR should be further developed in order to additionally include topics and risks that are not officially part of the real estate register system, but are relevant to it (e.g. rural land rights, acquisition of land by individuals abroad, legislation on second homes and money laundering risks in the real estate sector).

Greater attention should be paid to data quality

The current situation in the area of long-term safeguarding and archiving of real estate register data is unsatisfactory. Even eight years after the requirements entered into force, the long-term secured data was not complete (certain land register districts were missing due to overwriting). Furthermore, it is unclear whether the backed-up data can be electronically transferred to the real estate register software in the event of an emergency.

The SFAO is of the opinion that technical data quality is a key challenge in the real estate register system, particularly in view of digitalisation. The current data model allows too much leeway for interpretation. Furthermore, there are still hardly any controls (e.g. data analyses) aimed at determining whether and how the data collection requirements are actually met. The FOLR should ensure that such control activities are incorporated into supervisory practice.

A coordinated implementation of digitalisation is still pending

Important foundations for the upcoming digital transformation have been laid in the past two decades or are in progress. However, the potential for increasing efficiency through digitalisation is far from being exhausted. In order to advance the next steps "federally", and while respecting the various interests, essential elements such as a clearly defined vision, strategy and governance need to be developed.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz

Der Prüfungsbericht zeigt die komplexen rechtlichen und organisatorischen Zusammenhänge im schweizerischen Grundbuchwesen insbesondere in Bezug auf die föderalen Ebenen auf. Das BJ nimmt die Empfehlungen der EFK zur Kenntnis und wird prüfen, wie diese im Rahmen seiner Kompetenzen und Zuständigkeiten umgesetzt werden können. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass die Organisation des Grundbuchs sehr heterogen ist. Die Tatsache, dass die Kantone das Grundbuch führen, hat zur Folge, dass in diversen Bereichen (z.B. Zugang zu Grundbuchdaten oder Organisation der Aufsichtsbehörden) unterschiedliche föderale Ausgangslagen bestehen. Entsprechend herausfordernd wird es daher, die vorgeschlagenen Harmonisierungen und Vereinheitlichungen herbeizuführen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Wie viele andere Registerbereiche, ist auch das Grundbuchwesen föderal ausgestaltet. Die Kantone sind sowohl für die Organisation, als auch für die Grundbuchführung zuständig (Art. 953 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs, ZGB, SR 210). Die Prozessabläufe mit der Vielzahl an relevanten Akteuren und Nutzern werden somit durch die einzelnen Kantone festgelegt und administriert. Auf kantonaler Ebene ist einerseits eine administrative Aufsicht und andererseits eine Rechtsmittelaufsicht (Rechtsweg) vorgesehen.

Dem Bund kommt eine Oberaufsichtsfunktion zu, die durch das Bundesamt für Justiz (BJ) wahrgenommen wird. Die Grundbuchverordnung (GBV, SR 211.432.1) regelt den Aufsichtsbereich und die Kompetenzen der Oberaufsicht. Die Kompetenzen umfassen beispielsweise das Erlassen von Weisungen, die Abgabe von Mustervorlagen, die Anfechtung von Verfügungen und Beschwerdeentscheiden, die Prüfung von kantonalen Projekten und Konzepten und die Durchführung von Inspektionen. Zudem ist das BJ für die Erstellung des Datenkatalogs für das Grundbuch und die Vorbereitung von Datenmodellen und einheitlichen Schnittstellen für die Grundbuchführung zuständig. Im Bereich der langfristigen Sicherung und Archivierung der Grundbuchdaten (sogenannte Langzeitsicherung) kommt dem BJ zudem eine Übermittlerrolle (zwischen den Kantonen und dem Bundesarchiv) bzw. eine Koordinationsrolle zu.

Die Grundbuchführung in den Kantonen erfolgt inzwischen grösstenteils elektronisch. Fragen in den Bereichen Digitalisierung und Vernetzung des Grundbuchwesens haben in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Die dezentrale Datenhaltung, die Vielzahl an involvierten Akteuren und Nutzern sowie kantonale Unterschiede in der Grundbuchführung bringen jedoch grosse Herausforderungen mit sich (siehe Kapitel 2.2).

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war eine Beurteilung, ob das BJ seine Aufgaben im Bereich der Aufsicht über das Grundbuchwesen wirksam wahrnimmt.

Es wurde mit insgesamt drei Prüffragen gearbeitet, wobei die erste Frage insbesondere die in den rechtlichen Grundlagen verankerte Oberaufsichtstätigkeit des BJ abdeckt:

1. Sind die Organisation und die Tätigkeiten des BJ im Rahmen der Oberaufsicht über das Grundbuchwesen angemessen?

Zwei weitere Prüffragen hatten eine mögliche Einflussnahme des BJ in als wichtig erachteten Bereichen des Grundbuchwesens zum Gegenstand:

2. Ist eine hochwertige Datenqualität des Grundbuchwesens sichergestellt (aktuell, vollständig und fehlerfrei)?
3. Nimmt das BJ zielführend Einfluss auf die digitale Transformation des Grundbuchs und dessen Vernetzung?

Die vorliegende Prüfung gehört zu einer Reihe von Aufsichtsprüfungen¹, welche die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) über die letzten Jahre beim BJ durchgeführt hat.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Nicolas Marty (Revisionsleiter) und Marius Féraud vom 20. August bis 9. November 2021 durchgeführt. Das Revisionsteam wurde durch eine externe Firma unterstützt. Die Prüfung erfolgte unter der Federführung von Daniel Aeby. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Neben Interviews und Dokumentenanalysen wurden auch Fallstudien und eine Umfrage bei den kantonalen Aufsichtsstellen über das Grundbuch durchgeführt.

Zur Durchführung der Fallstudien besuchte die EFK insgesamt drei Kantone (Schwyz, Thurgau und Zürich) und führte Befragungen der kantonalen Aufsichtsstelle sowie eines Grundbuchverwalters bzw. Notars durch. Die Umfrage der EFK richtete sich an sämtliche kantonalen Aufsichtsstellen über das Grundbuch. Insgesamt nahmen 23 der 26 Kantone an der Umfrage teil, was einer Teilnahmequote von 88 Prozent entspricht.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den involvierten Stakeholdern umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 22. März 2022 statt. Teilgenommen haben:

- BJ: Vizedirektor BJ bzw. Leiter Direktionsbereich Privatrecht, Vorsteherin EGBA, stellvertretender Vorsteher EGBA
- Eidgenössisches Finanzdepartement: Beauftragter von Bund und Kantonen für die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS)
- EFK: zuständiger Mandatsleiter, Federführender, Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

¹ «Prüfung der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters» (PA 16615) und «Prüfung der Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs» (PA 20236), verfügbar auf der Website der EFK.

2 Angesichts der Komplexität und Heterogenität ist eine wirksame Aufsicht unabdingbar

2.1 Der ausgeprägte Föderalismus ist in den rechtlichen Grundlagen verankert

Das Schweizer Grundbuchwesen hat seine Grundlage in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung, BV, SR 101). Die Bundesverfassung räumt dem Bund auf dem Gebiet des Zivilrechts, welches das Sachenrecht beinhaltet, eine umfassende Zuständigkeit ein (Art. 122 BV). Zudem hat der Bund Vorschriften über die amtliche Vermessung zu erlassen (Art. 75a BV), die für die Sicherung des Grundeigentums in Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) eine wichtige Bedeutung hat.

Die wesentlichen Merkmale des Schweizer Grundbuchwesens sind auf Gesetzebene im ZGB verankert. Charakteristisch hierfür sind die ausgeprägten kantonalen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. So obliegt beispielsweise die Einrichtung der Grundbuchämter, die Umschreibung der (Grundbuch-)Kreise, die Ernennung und Besoldung der Beamten sowie die Ordnung der Aufsicht den Kantonen (Art. 953), dasselbe gilt für die Festlegung und Erhebung von Gebühren (Art. 954) und die Geschäftsführung der Grundbuchämter (Art. 956). Den Kantonen obliegt auch die Aufsicht über allfällig beigezogene private Aufgabenträger nach Art. 949d (in den Bereichen Zugriff und öffentlicher Zugang zu Grundbuchdaten und/oder Abwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs). Einhergehend mit diesen Kompetenzen sind die Kantone denn auch für allen Schaden verantwortlich, der aus der Führung des Grundbuches entsteht (Art. 955). Dem Bund ist eine Oberaufsichtsfunktion zugeschrieben. Diese bezieht sich einerseits auf die Grundbuchführung in den Kantonen (Art. 956 Abs. 2), andererseits auf die privaten Aufgabenträger (Art. 949d Abs. 2).

Weitere Konkretisierungen sind auf Verordnungsstufe in der Grundbuchverordnung (GBV) sowie in der Technischen Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) über das Grundbuch (TGBV, SR 211.432.11) geregelt. Und schliesslich enthalten diverse Spezialgesetze des Bundes weitere sachenrechtliche Bestimmungen mit direkter Auswirkung und Relevanz für die Grundbuchführung (siehe hierzu Kapitel 3.3).

2.2 Vielstufige Organisationsstrukturen mit kantonomer Prägung

Kantonale Ebene

Die Kantone können autonom entscheiden, wie sie die Grundbuchämter organisieren. So steht ihnen beispielsweise offen, ob sie ein kantonal zentralisiertes Grundbuchamt oder auf Gemeinde-/Bezirksebene separate Grundbuchämter unterhalten möchten. Es steht ihnen auch frei, ob die organisatorische Zuständigkeit für die Grundbuchführung bei der Kantonsverwaltung oder bei den Gerichten (Judikative) liegen soll. Während in einigen Kantonen ein zentrales Grundbuchamt existiert, bestehen in anderen Kantonen bis zu über 40 Grundbuchämter. Auch in Stadtgemeinden werden teilweise mehrere Grundbuchämter unterhalten. Von der kantonalen Organisationsfreiheit wird also rege Gebrauch gemacht und gesamtschweizerisch wurden Mitte 2021 über 200 Grundbuchämter unterhalten, wobei insgesamt ein leichter Zentralisierungstrend beobachtet werden kann. Die Führung des

Grundbuchs obliegt dem Grundbuchverwalter, der in aller Regel auch die personelle und administrative Führung des Grundbuchamts verantwortet.

Ein weiterer zentraler Akteur in den Grundbuchprozessen sind die Notariate. Dies insbesondere aufgrund der öffentlichen Beurkundung, die einer Vielzahl von Grundbuchgeschäften bedürfen. Da im Notariatsbereich ebenfalls eine kantonale Organisationsfreiheit besteht (Art. 55 SchlT ZGB), ist das Schweizer Notariatswesen von grosser Heterogenität geprägt. Es muss daher zwischen folgenden Notariatsystemen unterschieden werden:

- Freiberufliches (bzw. lateinisches) Notariat: Der Notar übt seinen Beruf in eigenem Namen und auf eigene Rechnung aus und trägt hierfür selber die Verantwortung.
- Amtsnotariat (auch Beamtennotariat): Ein Beamter oder Staatsangestellter übt die Beurkundungstätigkeit im Namen und auf Rechnung seines Arbeitgebers sowie in dessen Verantwortung aus. Für das Grundbuchwesen bedeutet dies, dass der Grundbuchverwalter zugleich auch als Notar agiert.
- Mischformen: Verschiedene Kantone haben sich für ein Kombinationssystem entschieden. In diesen Kantonen beurkunden neben den amtlichen Notariaten auch private Urkundspersonen bestimmte Rechtsgeschäfte in eigenem Namen und auf eigene Rechnung. Es kommt folglich vor, dass sowohl die Grundbuchführung wie auch die öffentlichen Beurkundungen sogenannten Sportelbeamten obliegt.

Je nach Art der Organisation kann die Höhe der Gebühren stark variieren.

Gebührenunterschiede in zweifacher Hinsicht

Die Grundbuchgebühren stehen unter kantonalen Hoheit (Art. 954 ZGB). Dies führt bei der Höhe der Gebühren und den Berechnungsarten zu grossen Unterschieden. Auch Promillegebühren für Grundbucheintragungen in Abhängigkeit des Wertes bzw. Preises kommen vor. In der kantonalen Gebührenhoheit liegt ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zu anderen Registerbereichen (z. B. Schuldbetreibungs- und Konkurswesen), bei denen die Gebührentarife durch den Bund festgesetzt werden und deshalb eine schweizweite Einheitlichkeit sichergestellt ist.

Aufgrund der grossen Relevanz der Notariatstätigkeit für das Grundbuchwesen spielen auch die Notariatsgebühren bei Grundbuchgeschäften eine wichtige Rolle. Auch hier sind die Kantone zuständig (Art. 55 SchlT ZGB) und die Unterschiede erschöpfen sich bei Weitem nicht in der Wahl des Notariatsystems (freiberufliches Notariat, Amtsnotariat, Mischformen). Die Gebührenunterschiede für eine Immobilientransaktion mit identischen Eckwerten in unterschiedlichen Kantonen können beträchtlich sein und auf Unverständnis in der Bevölkerung stossen.²

Der Oberaufsicht (EGBA) sind im Bereich der Grundbuchgebühren die Hände gebunden, sie verweist auf die Möglichkeit, allfällig «zu hohe Gebühren» im Einzelfall auf dem verwaltungsrechtlichen Weg zu bestreiten.

² Für weiterführende Informationen und Publikationen hinsichtlich Gebührenunterschiede im Bereich der Notariate, siehe die Website der Preisüberwachung <https://www.preisueberwacher.admin.ch> > Themen > Diverse > Notariat (Stand 20.12.2021). Dort findet sich auch eine umfassende Studie (Kantonale Notariatstarife – Vergleich der Gebühren für die öffentliche Beurkundung verschiedener Rechtsakte), die 2007 veröffentlicht wurde.

Diese Vielfalt zieht sich auch in die Ebene der kantonalen Aufsicht über das Grundbuchwesen, die sich aus der administrativen Aufsicht (verwaltungsrechtliche Dienstaufsicht durch die grundbuchlichen Fachinstanzen) und der Rechtsmittelaufsicht (Rechtsweg; Art. 956a und 956b ZGB) zusammensetzt. Während zahlreiche Kantone im Bereich der administrativen Aufsicht über eigens dafür geschaffene Grundbuchinspektorate verfügen, ist diese in anderen Kantonen direkt dem Regierungsrat oder den Gerichten übertragen. Der Aufsicht zugewiesene Ressourcen, die Verfügbarkeit von konzeptionellen Grundlagen sowie die Umsetzung der Aufsichtstätigkeit variieren (siehe hierzu Kapitel 3.1).

Die Aufsicht über das Grundbuchwesen wird ergänzt durch die Aufsicht über das Notariatswesen, die kantonal wiederum unterschiedlich und in Abhängigkeit des zur Anwendung kommenden Notariatssystems ausgestaltet sind.

Grosse Vielfalt in den kantonalen Organisationsformen

Die kantonale Vielfalt in der Organisation des Grundbuchwesens lässt sich gut anhand des Kantons Zürich veranschaulichen.

Dort sind sämtliche Notariate staatlich (Amtsnotariat), was impliziert, dass die Notare und deren Mitarbeitende durch den Staat angestellt und entlohnt werden. Für die Amtshandlungen erhobene Gebühren fallen in die Staatskasse. Die Notariate des Kantons Zürich sind organisatorisch dem Obergericht, also der kantonalen Judikative zugeteilt. Den zürcherischen Notariaten obliegen neben der klassischen Notariatstätigkeit auch die Aufgaben des Grundbuch- und Konkursamts. Damit übernehmen sie die Führung des Grundbuches für die in ihrem Amtskreis gelegenen Grundstücke.

In anderen Kantonen ist die notarielle Tätigkeit freiberuflich und somit, in einem definierten rechtlichen Rahmen, Privaten überlassen. Eine Personalunion zwischen Notar und Grundbuchverwalter ist dann systematisch ausgeschlossen. Organisatorisch sind Grundbuchämter oft auch der kantonalen Verwaltung (Exekutive) angehängt, beispielsweise der Justizdirektion oder der Finanzdirektion. Es gibt Kantone, die über reine Grundbuchämter verfügen bzw. das Grundbuchwesen organisatorisch mit dem Vermessungsbereich zusammenlegen und nicht mit dem Konkurswesen.

Insgesamt bestehen im Kanton Zürich 44 Notariatskreise (Grundbuchamts- und Konkursamtskreise) und pro Notariatskreis ein Notar, der als Amtsvorsteher fungiert und direkt von den Stimmberechtigten des Notariatskreises gewählt wird. Elf dieser Kreise befinden sich auf dem Stadtgebiet Zürich. Andere Kantone kennen keine Volkswahl der Notare und andere grösseren Städte haben in der Regel lediglich ein Grundbuchamt.

Die unmittelbare Aufsicht über die Notariate, welche sich weitgehend mit der administrativen Aufsicht deckt, wird im Kanton Zürich durch das Notariatsinspektorat wahrgenommen, das ebenfalls dem Obergericht angegliedert ist. Das Obergericht stellt nach den Bezirksgerichten (untere bzw. erste Beschwerdeinstanz) zugleich die obere bzw. zweite Beschwerdeinstanz dar.

Die administrative Aufsicht über die Amtsnotare/Grundbuchverwalter wird in anderen Kantonen teilweise direkt durch die zuständige kantonale Direktion (Exekutive) wahrgenommen. In Kantonen mit einem Amtsnotariat kommt es auch vor, dass die Aufsicht über die notarielle Tätigkeit von der Aufsicht über die grundbuchliche Tätigkeit von zwei unterschiedlichen kantonalen Stellen wahrgenommen wird.

Um ihrer Aufsichtspflicht über allfällig beigezogene private Aufgabenträger nachzukommen, sind inzwischen 14 Kantone dem Verein TerrAudit beigetreten. TerrAudit bezweckt die interkantonale Koordination und Durchführung von Audits bei den privatwirtschaftlich organisierten Betreibern eines kantonsübergreifenden Auskunftsportals für Grundbuchdaten und/oder einer Plattform für die Abwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs mit den Grundbuchämtern (nur eine Firma per November 2021: SIX Terravis AG). Einige Kantone verzichten auf das Beiziehen dieses Vereins zur Erfüllung ihrer Aufsichtspflichten über die beigezogenen privaten Aufgabenträger zur Nutzung des «informatisierten»³ Grundbuchs (siehe hierzu Kapitel 3.3).

Bundesebene

Die Oberaufsicht des Bundes über das Grundbuchwesen wird durch das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA) im Direktionsbereich Privatrecht im BJ ausgeübt. Das EGBA verfügte per 1. November 2021 insgesamt über sieben Mitarbeitende (ca. 620 Stellenprozent) inkl. Vorsteherin und stellvertretende Vorsteherin. Zudem arbeitet ein Mitarbeiter des Fachbereichs Rechtsinformatik (Direktionsbereich Zentrale Dienste im BJ) zu ca. 70 Prozent für das EGBA. Neben der Oberaufsicht über das Grundbuchwesen deckt das EGBA diverse weitere Aufgaben ab. Beispielsweise ist das EGBA beschwerdeberechtigte Behörde gemäss Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, SR 211.412.41), übt die Oberaufsicht über das Schiffsregister (Seeschifffahrt) aus und betreut die Gesetzgebung im Bereich Grundbuch-/Immobiliarsachenrecht. Zudem ist das EGBA mit der Betreuung parlamentarischer Geschäfte in diesen Bereichen und Arbeiten im Bereich der öffentlichen Beurkundung betraut. Dem Bund (und damit auch dem EGBA) sind keine Aufsichtskompetenzen über das Notariatswesen zugewiesen. Diese obliegen singulär den Kantonen. Die Oberaufsicht über das Grundbuchwesen im engeren Sinn macht innerhalb des EGBA rund 150 Stellenprozent aus und umfasst insbesondere folgende Tätigkeiten:

- Vertretung des EGBA an landesweiten Anlässen, Regionaltagungen und in Gremien
- Durchführung von Inspektionen
- Erlass von Weisungen und Verfassen von Mitteilungen
- Beschwerdeführung (wobei praktisch nicht von Relevanz) und Vernehmlassungen
- Befassung mit Aufsichtsbeschwerden (Einzelfälle)
- Genehmigung kantonaler Erlasse (einige pro Jahr)
- Arbeiten in Zusammenhang mit dem informatisierten Grundbuch (Erteilung von Genehmigungen, Arbeiten bezüglich Urkundspersonenregister)
- Unterstützung der Behörden bei der Durchführung von landesweiten Grundstücksuchen
- Beantwortung von Bürgeranfragen.

³ Die Terminologie wird im vorliegenden Bericht durch die EFK in Anlehnung an die rechtlichen Grundlagen (ZGB, GBV etc.) verwendet. Zum Begriff «Informatisierung» siehe auch Fussnote 14.

Die Zuständigkeiten im Grundbuchwesen sind somit auf mehrere Stufen verteilt. Die untenstehende Abbildung 1 zeigt dies anschaulich und stellt das Grundbuch zugleich in den anzuwendenden grösseren Kontext des Katasterwesens, das aus den Pfeilern der amtlichen Vermessung, des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) sowie des Grundbuchs besteht. Für weitere Ausführungen zum Zusammenspiel von amtlicher Vermessung, ÖREB-Kataster und Grundbuch siehe Exkurs im Kapitel 3.2.

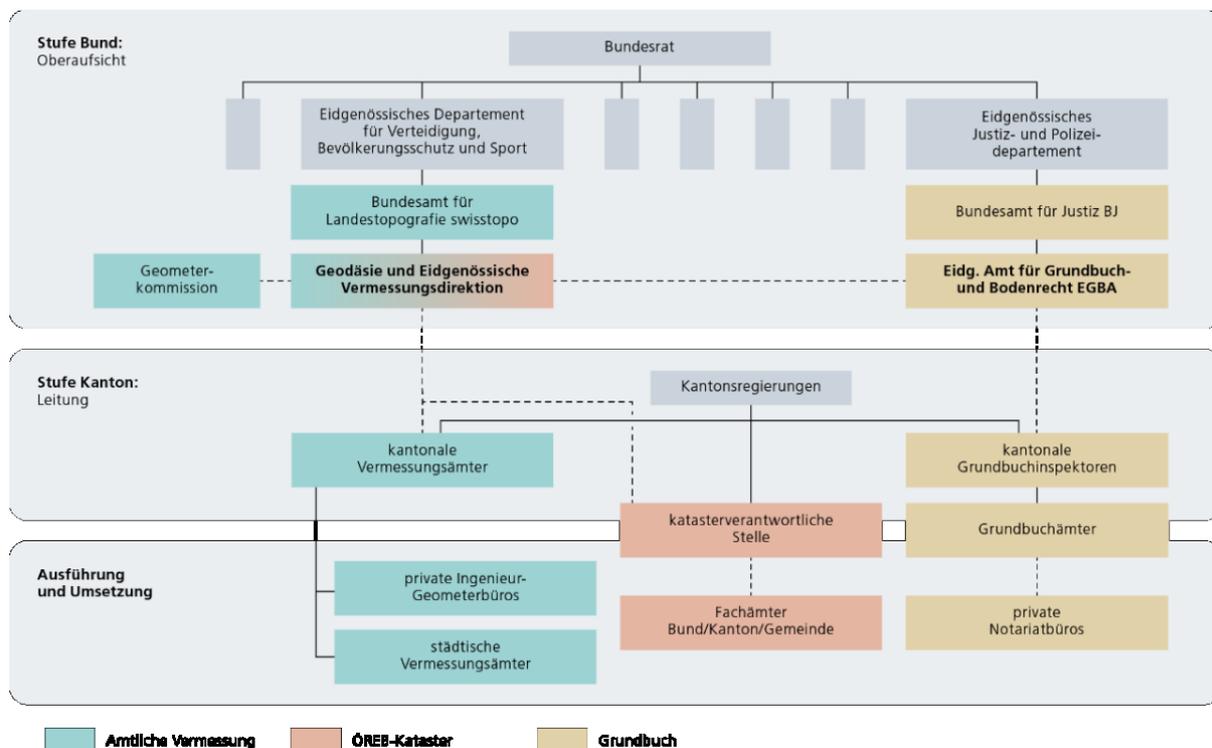


Abbildung 1: Zuständigkeiten im schweizerischen Katastersystem (Quelle: <https://www.cadastre.ch/de/about.html>)

2.3 Manuelle Geschäftsprozesse und Fehlen einer durchgängig elektronischen Grundbuchführung

Die Grundbuchführung wird schweizweit zunehmend, jedoch nach wie vor nicht flächendeckend, elektronisch vorgenommen. Dies obwohl die elektronische Führung des Grundbuchs seit 2005 möglich ist. Ein erstaunliches Bild zeigt sich ebenfalls hinsichtlich der Einführung des eidgenössischen Grundbuchs⁴, das per 31. Dezember 2020 in 17 Kantonen weiterhin nicht vollständig eingeführt war (obwohl die Einführung mit Inkrafttreten des ZGB 1912 beschlossen wurde).

Die der Grundbuchführung vor- und nachgelagerten Prozesse erfolgen in aller Regel manuell und auf Papier. Nicht zuletzt, weil in der Schweiz grundsätzlich zwar elektronische Ausfertigungen oder beglaubigte elektronische Kopien (elektronische öffentliche Urkunden), nicht jedoch rein elektronische Beurkundungen möglich sind.⁵ In der Umfrage der EFK bei den kantonalen Aufsichtsstellen gaben denn auch lediglich sieben Kantone an, den elektronischen Geschäftsverkehr zu nutzen.⁶

Jede Person kann vom Grundbuchamt, ohne ein Interesse glaubhaft zu machen, Auskunft oder einen Auszug über gewisse Informationen (z. B. Eigentümer, Dienstbarkeiten, Grundlasten, diverse Anmerkungen) verlangen. Wer ein Interesse glaubhaft macht, hat zudem Anspruch auf weitergehende Informationen. Die Kantone können die Bezeichnung des Grundstücks und die Grundstücksbeschreibung, den Eigentümer, die Eigentumsform sowie das Erwerbsdatum elektronisch öffentlich im Internet zugänglich machen – diesbezügliche Abfragen dürfen jedoch nur grundstücksbezogen möglich sein und müssen vor Serienabfragen geschützt sein. Des Weiteren können die Kantone gewissen Personen und Behörden (z. B. Urkundspersonen, Steuerbehörden, Banken, Pensionskassen, Rechtsanwälte, Immobilienverwalter) ohne Interessennachweis die Grundbuchdaten elektronisch zugänglich machen (siehe hierzu auch Kapitel 2.4). Es muss jedoch festgehalten werden, dass die entsprechenden Prozess- und Zugriffsabläufe von Gemeinde zu Gemeinde bzw. von Kanton zu Kanton variieren. Es besteht eine Vielzahl kantonalen Auskunftsportale mit verschiedensten Ausprägungen und jeweils unterschiedlichen Logins, Informationsanfragen via E-Mail sowie telefonische Rückmeldungen sind keine Seltenheit.

Die regelmässige Sicherung der Grundbuchdaten (sog. Backups) erfolgt nach kantonalen Konzepten und liegt in der Verantwortung der Kantone. Zusätzlich ist seit 2012 eine Langzeitsicherung von Hauptbuchdaten durch den Bund vorgesehen. Diese soll insbesondere bei Verlust von kantonalen Grundbuchdaten, und unabhängig von der verwendeten Grundbuchsoftware (siehe hierzu Kapitel 2.4), im Katastrophenfall schweizweit die Wiederherstellung der Grundbuchsituation zum Sicherheitszeitpunkt gewährleisten. Für Probleme hinsichtlich Vollständigkeit und Verwertbarkeit der Langzeitsicherung siehe Kapitel 4.1.

⁴ Das eidgenössische Grundbuch (Art. 942 ff. ZGB) ist das Register über Bestand und Umfang privater Rechte an Grundstücken. Es umfasst das Tagebuch, das Hauptbuch, die Grundstücksbeschreibung, die Pläne, die auf der amtlichen Vermessung beruhen, die Belege und die Hilfsregister. In Kantonen, die das eidgenössische Grundbuch noch nicht vollständig eingeführt haben, bestehen noch kantonale Grundbucheinrichtungen, denen teilweise nicht die vollen Wirkungen des eidgenössischen Grundbuchs zukommen (z. B. keine Anwendbarkeit des Prinzips des öffentlichen Glaubens).

⁵ Siehe hierzu Kapitel 5.1.

⁶ Quelle: EFK-Umfrage bei den kantonalen Aufsichtsstellen über das Grundbuch (N=23; teilweise keine Angaben).

2.4 Die IT-Anwendungs- und Applikationslandschaft ist heterogen

Mitte 2021 waren schweizweit vier verschiedene Grundbuchsoftwarelösungen im Einsatz der Kantone und Gemeinden. Während 13 Kantone (v. a. Zentral- und Ostschweiz) die Software «TERRIS» des Amtes für Informatik des Kantons Thurgau und 12 Kantone (v. a. Espace Mittelland und Genferseeregion) die Software «Capitastra» der Bedag Informatik AG (zu 100 Prozent im Besitz des Kantons Bern) verwendeten, unterhielten zwei Kantone (Kanton Zürich und Kanton Tessin) eigene Softwarelösungen. Mit einer Ausnahme wurde innerhalb des jeweiligen Kantons die gleiche Software verwendet. Die Softwareanwendungen erlauben insbesondere, das Grundbuch elektronisch zu führen (z. B. Verarbeitung von Geschäftsvorfällen, Verknüpfung von Belegen, Geschäftskontrolle) und Datenzugriffe zu erteilen (z. B. an verwaltungsinterne Stellen und -externe Nutzergruppen des Grundbuchs). Nicht abgedeckt durch die verfügbaren Grundbuchanwendungen sind in der Regel die dem Grundbuch vorgelagerten Notariatsprozesse. Der elektronische Geschäftsverkehr wird durch die Softwarelösungen zwar teilweise ermöglicht, hat sich jedoch in der Praxis noch nicht durchgesetzt. Hierfür fehlen teilweise auf kantonaler Stufe auch die rechtlichen Bestimmungen.

SIX Terravis AG erlaubt mit dem Auskunftsportal Terravis einen systemübergreifenden, digitalen Zugang zu Grundbuchdaten und weiteren Grundstücksinformationen in Echtzeit (Auskunftsportal Terravis) mit einer schweizweit standardisierten Darstellung. Per 1. November 2021 nutzten insgesamt 19 der 26 Kantone das Auskunftsportal Terravis, jedoch in unterschiedlicher Ausprägung (teilweise sind noch nicht alle Grundbuchdaten inklusive Plan für das Grundbuch verfügbar, mehrheitlich ist der ÖREB-Kataster nicht verfügbar).

Daneben, und auf der gleichen digitalen Plattform aufbauend, ermöglicht SIX Terravis AG auch die schweizweit standardisierte Abwicklung von Geschäftsfällen im Umfeld des Hypothekar-, Notariats- und Grundbuchwesens (elektronischer Geschäftsverkehr zwischen Grundbuchämtern, Notaren und Banken) sowie die treuhänderische Verwaltung von Register-Schuldbriefen durch SIX.

Zudem unterhält das EGBA, in Zusammenarbeit mit einem privaten Softwaredienstleister, im Bereich der Langzeitsicherung von Grundbuchdaten den eGRIS-Client (auch Grundbuch-Sicherungsclient genannt). Im Rahmen eines bewusst rudimentär gehaltenen Prozesses dient dieser der Übermittlung der Langzeitsicherungsdaten in das eGRIS-System (wird beim privaten Softwaredienstleister unterhalten). Vom eGRIS-System aus werden die Daten durch das BJ für Archivierungszwecke verschlüsselt an das Bundesarchiv übermittelt.

2.5 Der Bund macht Vorgaben, die Daten- und Auswertungshoheit liegt jedoch bei den Kantonen

Es besteht kein zentrales, gesamtschweizerisches Grundbuch und auch keine konsolidierte Grundbuchdatenbank über sämtliche Kantone bzw. Grundbuchämter hinweg. Wie auch die Grundbuchführung, erfolgt die Datenhaltung und -speicherung dezentral in den Kantonen. Die Umfrage der EFK bei den kantonalen Aufsichtsstellen ergab, dass es insgesamt über 200 Grundbuchdatenbanken gibt, wobei die Verteilung ungleichmässig ist: 16 Kantone gaben an, über eine einzige Datenbank zu verfügen, während vier Kantone jeweils über 20 Datenbanken oder sogar deutlich mehr bewirtschaften.

Seit 2001 hat der Bund wichtige konzeptionelle Grundlagen für die Standardisierung und den elektronischen Austausch von Grundbuchdaten geschaffen. In diesem Zusammenhang waren insbesondere einheitliche Datenmodelle und Schnittstellen sowie die Sicherstellung einer schweizweit eindeutigen Identifikation der Grundstücke (E-GRID) von grosser Relevanz. Die entsprechenden Vorgaben sind in der TGBV festgehalten.

Seit dem Abschluss des Basisprojekts eGRIS im Jahr 2008 werden zentrale Teilbereiche wie die Pflege des Datenmodells (eGRISDM) sowie die Langzeitsicherung des Grundbuchdatenbestandes vom Bund weiter vorangetrieben. Für Handlungsbedarf im Bereich der technischen Datenqualität und nach wie vor bestehende Herausforderungen bei der Langzeitsicherung siehe Kapitel 4.

Es sind keine gesamtschweizerischen Daten und Auswertungen zu den Grundbuchgeschäften verfügbar. Eindrücke hinsichtlich des Mengengerüsts der Grundbuchtransaktionen vermögen lediglich kantonale Veröffentlichungen (sofern verfügbar) zu vermitteln, siehe hierzu nachstehende Abbildung 2.

Aufteilung der Grundbuchgeschäfte nach Art des Geschäfts
Exemplarisches Beispiel: Kanton Zürich, Jahr 2020

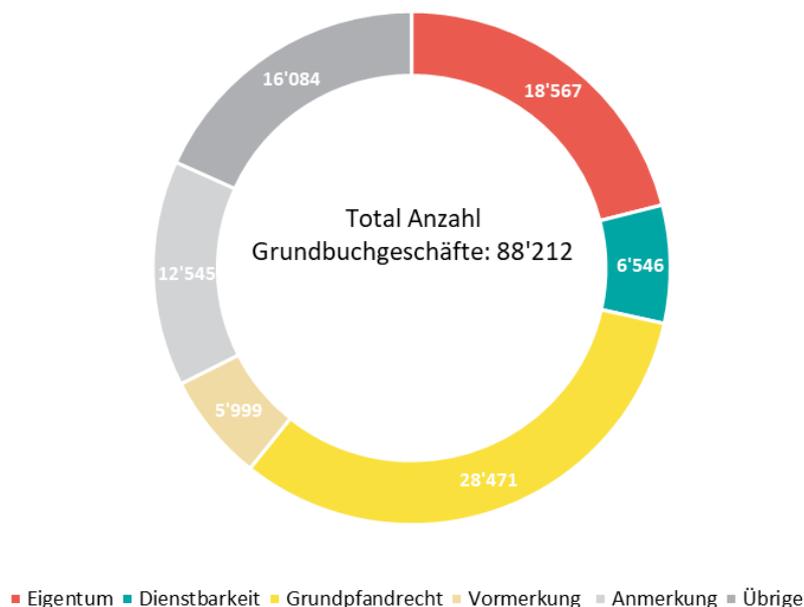


Abbildung 2: Darstellung des Mengengerüsts von Grundbuchgeschäften (Quelle: EFK basierend auf Rechenschaftsbericht 2020 des Obergerichts des Kantons Zürich (https://www.gerichte-zh.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/obergericht/Rechenschaftsberichte/Rechenschaftsbericht_2020/RB2020.pdf))

3 Die konzeptionell schwache Oberaufsicht vermag die Schwächen in den kantonalen Aufsichten nicht zu kompensieren

3.1 Lücken in den kantonalen Aufsichten

Die Umfrage der EFK bei den kantonalen Aufsichtsstellen über das Grundbuch zeigt erhebliche Unterschiede bei den konzeptionellen Grundlagen sowie in der konkreten Umsetzung der kantonalen Aufsichtstätigkeit (Abbildung 3).

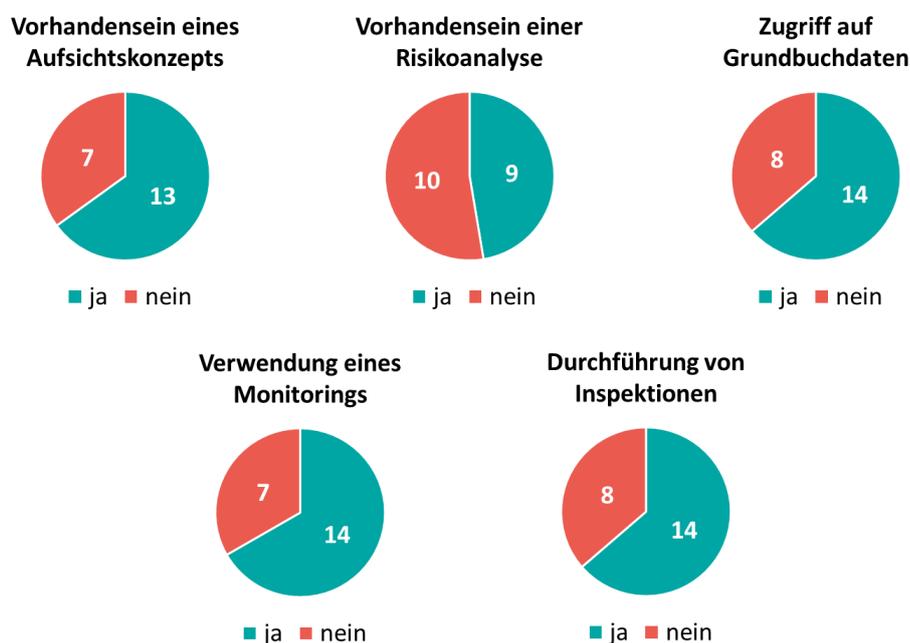


Abbildung 3: Kantonalen Aufsichtsstellen fehlen teilweise wichtige Voraussetzungen und Merkmale wirksamer Aufsicht (Quelle: EFK-Umfrage bei den kantonalen Aufsichtsstellen über das Grundbuch (N=23; teilweise keine Angaben))

Des Weiteren gaben drei Kantone an, dass sie keine personellen Ressourcen für die Aufsicht über das Grundbuchwesen einsetzen, formal wurde jedoch eine kantonale Stelle als Aufsichtsbehörde definiert. Die Selbsteinschätzungen der kantonalen Aufsichtsbehörden zeigen, dass ungefähr bei einem Drittel der Kantone die Kompetenzen in den Bereichen Informationstechnologie (IT) und Betriebswirtschaft als eher tief eingestuft werden dürfen. Die durchgeführten Fallstudien bestätigten, dass sich das jeweilige Selbstverständnis der kantonalen Aufsichtsstellen voneinander unterscheidet. Es finden sich pragmatische und zielorientierte Aufsichtsansätze, jedoch auch Aufsichtsstellen, die ihre Aufgabe formalrechtlich interpretieren (z. B. keine aktive Berücksichtigung von Beschwerden durch die kantonale Aufsichtsstelle, weil eine andere kantonale Stelle für die Behandlung dieser zuständig ist).

Beurteilung

Die oben dargestellten Aspekte der kantonalen Aufsicht über das Grundbuchwesen zeigen, dass sich das EGBA in seiner Oberaufsicht nicht vollumfänglich auf eine funktionierende kantonale Aufsicht abstützen kann. Es stellen sich grundsätzliche Fragen zur flächendeckenden Wirksamkeit der kantonalen Aufsicht und damit zur Ausgangslage für die Oberaufsicht:

- Inwiefern kann eine administrative Aufsicht ohne Zuweisung von dedizierten personellen Ressourcen überhaupt wahrgenommen werden?
- Kann eine kantonale Aufsicht mit wenig ausgeprägten IT- und betriebswirtschaftlichen Kompetenzen den Risiken und Herausforderungen eines digital geführten Grundbuchs überhaupt wirksam und effizient begegnen?
- Ist eine moderne, risikoorientierte und letztlich wirksame kantonale Aufsichtstätigkeit, ohne elementare Grundlagen wie Aufsichtskonzept und Risikoanalyse erarbeitet zu haben und ohne Verwendung eines Monitorings mit aufsichtsrelevanten Kennzahlen und Indikatoren, überhaupt möglich?
- Kann eine unabhängige fachliche Aufsicht über die Grundbuchführung ohne die Durchführung von Inspektionen auf kantonalen Ebene überhaupt erreicht werden?
- Inwieweit ist eine wirksame Aufsichtstätigkeit ohne systematischen Zugang zu den Grundbuchdaten durch die kantonale Aufsichtsstelle überhaupt möglich?

3.2 Die Oberaufsicht, ein «zahnloser Tiger»

Im EGBA nimmt die Oberaufsichtstätigkeit über das Grundbuchwesen, neben diversen weiteren Aufgaben, etwa 150 Stellenprozent in Anspruch. Es besteht eine Unterstützung durch einen Mitarbeiter seitens Fachbereich Rechtsinformatik.

Die (rechtliche) Konzeption der Oberaufsicht über das Grundbuchwesen verfügt über mehrere inhärente Schwachstellen, welche die Wirksamkeit der Oberaufsicht beeinträchtigen.

Neben der fehlenden Möglichkeit für das EGBA, Grundbuchdaten einzusehen bzw. Datenanalysen und -auswertungen vorzunehmen (siehe hierzu Kapitel 4.2), stellt insbesondere die ungenügende Informationslage des EGBA ein Problem dar. Die kantonalen Instanzen müssen dem EGBA einzig die Beschwerdeentscheide in Grundbuchsachen sofort und unentgeltlich eröffnen (Art. 7 GBV).

Mit einem Schreiben vom September 2020 hat das EGBA sämtliche 26 kantonalen Aufsichtsstellen erstmals ersucht, dem EGBA bis Ende März 2022 ihre Risikoanalyse, das Aufsichtskonzept im Bereich Grundbuch und einen Tätigkeitsbericht zukommen zu lassen. Per Ende Oktober 2021 sind beim EGBA 14 Aufsichtskonzepte, 10 Risikoanalysen (wobei der Detaillierungsgrad variiert) und 2 Tätigkeitsberichte eingegangen. Gemäss Aussage des EGBA lagen diesem per Ende März 2022 insgesamt 13 Tätigkeitsberichte vor.

Weiter verfügt das EGBA, im Unterschied zu den Aufsichtstätigkeiten des Bereichs Vermessung (Bundesamt für Landestopografie, swisstopo) über die amtliche Vermessung und den ÖREB-Kataster, über keine Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den involvierten kantonalen Stellen.

Die amtliche Vermessung: So nah und doch so fern...

Die amtliche Vermessung bildet die Grundlage für Geoinformationen und geografische Informationssysteme. Die Hauptaufgabe liegt im Erheben der Grundstücksgrenzen und dem Nachführen diesbezüglicher Daten mittels einheitlicher Standards. Die Ergebnisse der amtlichen Vermessung werden im Plan für das Grundbuch festgehalten, welcher wiederum die Basis für die Grundbuchführung darstellt (Abbildung 4).

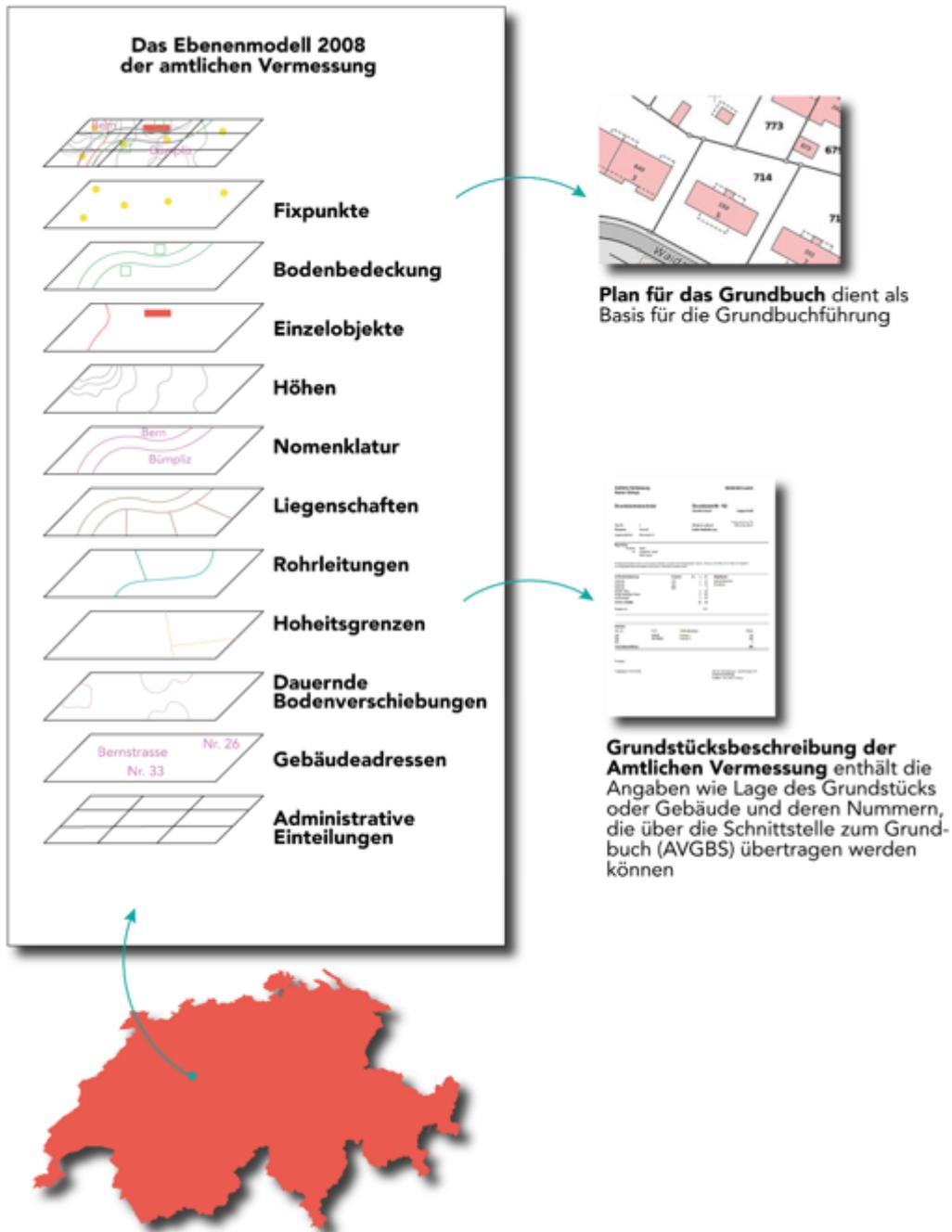


Abbildung 4: Die amtliche Vermessung liefert die Basis für die Grundbuchführung (Quelle: EFK basierend auf Festschrift: Amtliche Vermessung Schweiz 1912–2012 (<https://www.cadastre.ch/content/cadastre-internet/de/services/service/wms.download/cadastre-internet/de/publications/Festschrift-1912-2012-de.pdf>))

Einer der wesentlichen Unterschiede zwischen der amtlichen Vermessung und dem Grundbuch besteht darin, dass die amtliche Vermessung (wie übrigens auch der ÖREB-Kataster) als Verbundaufgabe zwischen Bund (strategische Führung, Oberleitung und Oberaufsicht; operative Führung insbesondere für kleinere Kantone), Kantonen (operative Führung) und Gemeinden (Ausführung) ausgestaltet ist, wohingegen das Grundbuch, unter Vorbehalt gewisser Bundesvorgaben, eine kantonale Angelegenheit darstellt. Eine verbundaufgabentypische Aufteilung der Aufgaben und der Finanzierung zwischen Bund und Kantonen findet im Grundbuchwesen nicht statt – es fliessen insbesondere keine Bundesbeiträge an die Kantone.

Bemerkbar wird dieser konzeptionelle Unterschied zwischen der amtlichen Vermessung und dem Grundbuch für den Bürger beispielsweise auf der von swisstopo unterhaltenen Website «cadastre.ch». Während auf Informationen der amtlichen Vermessung (und des ÖREB-Katasters) direkt zugegriffen werden kann, gleicht der ebenfalls auf der Website integrierte Grundbuchteil eher einer benutzerunfreundlichen Blackbox, weil für diese, nota bene grundsätzlich öffentlichen, Informationen lediglich auf das zuständige kantonale bzw. kommunale Grundbuchamt verwiesen wird. Die Informationsbeschaffung ist denn auch aufwendig und die Transparenz nicht gegeben. Die rechtlichen Grundlagen überlassen es den Kantonen, in welchem Rahmen die öffentlichen Daten des Grundbuchs zugänglich gemacht werden.

Verschiedene Anregungen und Vorschläge des EGBA zur Förderung des Wissenstransfers zwischen den kantonalen Aufsichtsstellen mussten in der Vergangenheit, mangels Zustimmung der Kantone, eingestellt werden. Beispielsweise musste der Vorschlag verworfen werden, die Protokolle der verschiedenen regionalen Konferenzen im Aufsichtsbereich über das Grundbuchwesen (namentlich Grundbuchinspektorenkonferenz Ostschweiz, Grundbuchinspektorentagung Zentral- und Nordwestschweiz und das Colloque romand), auf einer gemeinsamen Plattform zugänglich zu machen und längerfristig effiziente Recherchen zu ermöglichen.

Beurteilung

Die Oberaufsicht stellt innerhalb des EGBA eine von vielen Aufgaben dar. Einer Beurteilung der verfügbaren Ressourcen sollten jedoch Entscheidungen über die zu ergreifenden Instrumente und Massnahmen vorangehen. Auch die zunehmende Bedeutung digitaler Prozesse und Dienstleistungen stellt neue Anforderungen an die Organisation und Kompetenzen der Oberaufsichtsbehörde EGBA.

Eine Berichterstattung der kantonalen Aufsichtsstellen an das EGBA stellt eine zentrale Grundvoraussetzung dar, um eine risikoorientierte und wirksame Oberaufsicht über das Grundbuchwesen zu ermöglichen (z. B. angemessene Prioritätensetzung). Dies wurde seitens EGBA erkannt. Um sicherzustellen, dass sämtliche Kantone dem Berichterstattungsbegehren in einer qualitativ ausreichenden Form nachkommen, sollte die Berichterstattung (-spflicht) in der rechtlichen Grundlage (z. B. GBV) verankert werden.

Um die Vollständigkeit und die Vergleichbarkeit der rapportierten Inhalte zu gewährleisten, bedarf es einer standardisierten Vorgabe dieser Informationen durch das EGBA. Eine solche Berichterstattung findet idealerweise ausschliesslich elektronisch über eine Erhebungsplattform statt.

Hinsichtlich der Berichterstattung über eine elektronische Erhebungsplattform ist Synergiepotenzialen innerhalb des BJ (z. B. andere Oberaufsichtsbereiche) angemessen Rechnung

zu tragen. Zudem kann möglicherweise von den Erfahrungen anderer Stellen in der Bundesverwaltung und/oder weiteren öffentlich-rechtlichen Anstalten, die bereits ähnliche Plattformen unterhalten, profitiert werden.

Die Art der Aufgabenausgestaltung im Grundbuchwesen (grösstenteils kantonale Kompetenzen, keine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen, keine Zahlung von Bundesgeldern an Kantone) schränken den Gestaltungsspielraum und die Wirkungskraft des EGBA ein. Dies ist historisch bedingt und kann nur mit breiter politischer Abstützung weiterentwickelt bzw. verändert werden. Für das EGBA bedeutet diese Ausgangslage, dass eine beständige Zusammenarbeit mit swisstopo bei thematischen Überschneidungen und Abhängigkeiten unbedingt wahrgenommen werden soll (so geschehen beispielsweise im Bereich des gesamtschweizerischen Grundstückinformationssystems).

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BJ, eine regelmässige und standardisierte Berichterstattung der kantonalen Aufsichtsstellen an das EGBA zu etablieren und auf eine entsprechende rechtliche Grundlage hinzuarbeiten, die eine Durchsetzung ermöglicht.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BJ

Das BJ teilt die Einschätzung der EFK, dass eine regelmässige Berichterstattung der kantonalen Aufsichtsstellen sinnvoll ist. Das BJ wird die kantonalen Aufsichtsstellen auf dieses Bedürfnis zeitnah sensibilisieren (2022). Im Rahmen der nächsten Revision der Grundbuchverordnung wird das BJ daher einen Vorschlag in die Vernehmlassung geben, welcher die jährliche Berichterstattung auf Verordnungstufe verankert und die Berichterstattungskriterien genauer definiert.

3.3 Der Fokus auf die Risikoorientierung und Wirksamkeit der Oberaufsicht ist zu schärfen

Konzeptionelle und strategische Grundlagen

Das EGBA hat über die vergangenen Jahre wichtige strategische und konzeptionelle Grundlagen für die Oberaufsichtstätigkeit über das Grundbuchwesen erarbeitet (z. B. Aufsichtskonzept, Risikoanalyse sowie darauf abgestimmter Massnahmenplan, Inspektionskonzept). Diese beinhalten noch keine Themenbereiche und Risiken, die formell zwar ausserhalb des Grundbuchwesens liegen, aber dennoch eine direkte Auswirkung und Relevanz für dieses haben (z. B. durch entsprechende Einträge im Grundbuch oder auch durch Reputationsrisiken für das Grundbuchwesen). Hierzu zählen beispielsweise grundbuchrechtliche Bestimmungen im Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB, SR 211.412.11), im Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) und im Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG, SR 702), jedoch auch Risiken im Zusammenhang mit der Geldwäschereibekämpfung im Immobiliensektor. Diverse Experten, Gremien und Studien schätzen den Immobiliensektor als attraktiv und relevant ein, um Gelder illegaler Herkunft in den legalen Geldkreislauf einzuschleusen. Das EGBA sieht hier aus Grundbuchsicht derzeit jedoch keinen Handlungsspielraum und weist auf die rechtlich und praktisch beschränkten Prüfungsmöglichkeiten der Grundbuchverwalter hin (z. B. zur Kontrolle der Geldflüsse).

Beurteilung

Die durch das EGBA erarbeiteten strategischen und konzeptionellen Grundlagen stellen grundsätzlich eine angemessene und wichtige Basis für die Oberaufsichtstätigkeit dar. «Grundbuchverwandte» Themenbereiche und Risiken werden noch nicht einbezogen und sollten im Rahmen der Oberaufsicht, zumindest konzeptionell, ebenfalls berücksichtigt werden, weil sie direkte Auswirkungen auf die Grundbuchführung haben (z. B. Notwendigkeit von Grundbucheintragungen) und auch Reputationsrisiken bergen. Konkret wäre u. a. zu erwarten, dass im Bereich Geldwäschereirisiken die Tragweite der Problematik für das Grundbuchwesen sorgfältig analysiert wird, Grundbuchverwalter und kantonale Aufsichtsstellen sensibilisiert und mögliche Massnahmen oder Beiträge des EGBA im Rahmen der aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen erarbeitet und definiert werden. Gegebenenfalls wäre auch eine aktive Mitgestaltung seitens EGBA bei zukünftigen Gesetzesüberarbeitungen angezeigt. Im Bereich des Grundstückerwerbs durch Personen im Ausland und des bäuerlichen Bodenrechts sollten die grundbuchrelevanten Aspekte im Rahmen der Inspektionstätigkeit aufgegriffen werden.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, die strategischen und konzeptionellen Grundlagen weiterzuentwickeln und diese inhaltlich zu erweitern, insbesondere um Themen und Risiken, die formell zwar ausserhalb des Grundbuchwesens liegen, jedoch eine Relevanz für dieses haben. Wo notwendig, sollten im Rahmen der Kompetenzen und Möglichkeiten der Oberaufsicht Massnahmen definiert werden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BJ

Die Weiterentwicklung der bestehenden strategischen und konzeptionellen Grundlagen sowie wo angezeigt, das Definieren von Massnahmen (z.B. Austausch mit Fachstellen oder Infoanlässe) werden an die Hand genommen.

Monitoring

Das EGBA führt kein Monitoring über die Grundbuchämter bzw. Kantone, das für die Oberaufsicht relevante Charakteristika, Kennzahlen, Indikatoren etc. systematisch und strukturiert abbildet. Solche Informationen liegen dem EGBA nur selektiv und (mit wenigen Ausnahmen) nicht strukturiert vor.

Inspektionstätigkeit

Die Inspektionstätigkeit ist ein zentrales Instrument der Oberaufsicht, dessen sich das EGBA auch historisch regelmässig bediente.

Vor 2012 hatte das BJ regelmässige Inspektionen in den Kantonen durchgeführt. Ab 2012 und bis 2020 führte das EGBA während neun Jahren keine Inspektionen durch. In diesem Zeitraum veränderten sich weder die dem EGBA zur Verfügung stehenden Mitarbeiter-Stellenprozente in bedeutsamem Ausmass, noch die rechtlichen Grundlagen hinsichtlich der Inspektionstätigkeit durch das EGBA. Sowohl vor als auch nach 2012 war die Möglichkeit, Inspektionen der Grundbuchämter durchzuführen jeweils explizit in der anwendbaren GBV erwähnt. In der Periode ohne Inspektionstätigkeit legte das EGBA den Fokus seiner Arbeiten auf andere Tätigkeiten bzw. Projekte wie Totalrevisionen und Revisionen diverser rechtli-

cher Grundlagen⁷, den Bericht zu einer möglichen Vereinheitlichung des Beurkundungsrechts und das Bundesgesetz über die Erstellung des elektronischen Originals der öffentlichen Urkunde, den Aufbau und den Betrieb des schweizerischen Registers der Urkundspersonen (UPReg) sowie den Aufbau der landesweiten Grundstücksuche. Allesamt Tätigkeiten, welche innerhalb des EGBA Ressourcen zulasten der Inspektionstätigkeiten beanspruchten. Erst 2021 hat das EGBA seine Inspektionstätigkeit wiederaufgenommen.

Seit 1994 wurden insgesamt 21 Kantone⁸ durch die Inspektionstätigkeit des EGBA abgedeckt, wobei fünf Kantone⁹ seit 1994 noch nie einer Inspektion durch das EGBA unterzogen wurden.

Das Inspektionsvorgehen des EGBA sieht heute zwei Inspektionen pro Jahr vor, was rechnerisch über einen Zeitraum von 13 Jahren zu einer Abdeckung sämtlicher Kantone (und in diesen jeweils eines Grundbuchamts) führt. Für die Inspektionstätigkeit hat das EGBA einen Fragenkatalog entwickelt und die Berichte werden nach Abschluss der Inspektion jeweils auf der Website des EGBA publiziert.

Aufsicht über private Aufgabenträger nach Art. 949d ZGB

Der Austausch zwischen dem EGBA und dem Verein TerrAudit ist wenig formalisiert und v. a. nicht institutionalisiert, weil das EGBA nicht über eine (formelle) Rolle im Verein TerrAudit verfügt. Dies führt dazu, dass die Oberaufsichtsbehörde gegenwärtig auf den Goodwill des Vereins TerrAudit angewiesen ist. So ist beispielsweise nicht sichergestellt, dass das EGBA sämtliche durch TerrAudit in Auftrag gegebenen Prüfberichte betreffend SIX Terravis AG erhält.

Während die Mehrzahl der insgesamt 19 Kantone, die sich per 1.11.2021 SIX Terravis AG angeschlossen haben bzw. deren Produkte nutzen, auch Mitglied von TerrAudit sind und somit bei der Wahrnehmung ihrer kantonalen Aufsichtspflichten über diesen Verein eine private Prüfgesellschaft mit entsprechenden Spezialisten beiziehen, sind nach wie vor einige Kantone (Appenzell Innerrhoden, Nidwalden, Schwyz, Waadt, Wallis) nicht Mitglied von TerrAudit. Letztere sind dennoch verpflichtet, ihre kantonalen Aufsichtspflichten wahrzunehmen. Dem EGBA liegen keine systematisch erhobenen und flächendeckenden Kenntnisse vor, ob und in welchem Umfang diese Kantone ihre Aufsichtspflichten (in den Bereichen Grundbuch sowie Datenschutz) wahrnehmen.

Beurteilung

Das Ausüben einer risikoorientierten und wirksamen Oberaufsicht über 26 Kantone und mehr als 200 Grundbuchämter ohne strukturiertes Monitoring erscheint kaum möglich. Das EGBA sollte deshalb ein Monitoring aufbauen, das einerseits Unterschiede im Zusammenhang mit dem kantonalen Vollzug berücksichtigt (systematisch und vergleichbar) und andererseits risikobasierte Schlussfolgerungen zulässt.¹⁰ Die Wichtigkeit der Risikoorientierung zeigt sich auch in Kapitel 3.1, denn es bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den

⁷ Totalrevision der Verordnung über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖBV, SR 211.435.1), Totalrevision der Verordnung des EJPD über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖBV-EJPD, SR 211.435.11), Revision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG), Revision des Sachenrechts und Totalrevision der Grundbuchverordnung (GBV)

⁸ Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerroden, Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen, Solothurn, Schwyz, Uri, Waadt, Wallis, Zug und Zürich

⁹ Basel-Landschaft, Neuenburg, Schaffhausen, Thurgau und Tessin

¹⁰ Beachte, dass es als Informationsbasis für ein solches Monitoring einer kantonalen Berichtserstattung bedarf (siehe Kapitel 3.2).

Kantone (positiv wie negativ) und in Abhängigkeit der verwendeten Merkmale, Kennzahlen und Indikatoren lassen sich zielführende Aufsichtsschwerpunkte ableiten.

Risikoaspekte werden in der Inspektionsplanung und -durchführung entlang des Fragenkatalogs zwar berücksichtigt, können jedoch noch ausgebaut werden.¹¹ So würde die Durchführung von thematisch fokussierten, kantonsübergreifenden Inspektionen (im Sinne von thematischen Querschnittsinspektionen) die Risikoorientierung, die Reichweite und Breitenwirkung der Inspektionstätigkeit erhöhen. Vergleichende Aspekte und der Beitrag des EGBA zur einheitlichen Rechtsanwendung könnten so ausgebaut werden.

Das EGBA sollte im Rahmen seiner Inspektionstätigkeit insbesondere auch Themen identifizieren und aufgreifen, die für das Funktionieren und die Weiterentwicklung des Grundbuchwesens als Ganzes von grosser Relevanz sind (z. B. Digitalisierung, einheitliche Rechtsanwendung, technische Datenqualität).

Der Austausch und Informationsfluss zwischen dem EGBA und TerrAudit sollten intensiviert und institutionalisiert werden (z. B. jährlicher Austausch, schriftliche Vereinbarung hinsichtlich Informationsfluss, Definition einer formellen Rolle des EGBA im Verein TerrAudit). Zugleich sollte durch das EGBA sichergestellt werden, dass Kantone, welche ihre Aufsichtspflichten nicht durch Beiziehen von TerrAudit wahrnehmen, ihren Aufsichtspflichten angemessen und wirksam nachkommen (dies könnte z. B. Fokus einer thematischen Querschnittsinspektion darstellen).

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, die Nutzung der Aufsichtsinstrumente des EGBA – insbesondere beim Monitoring, beim Inspektionsvorgehen und im Bereich Aufsicht beim Beizug Privater zur Nutzung des informatisierten Grundbuchs – risikoorientierter und wirksamer zu gestalten. Hierbei ist der Aufbau eines Monitorings von zentraler Bedeutung, welches das Identifizieren konkreter Risiken und Themen zulässt und thematisch fokussierte, kantonsübergreifende Querschnittsinspektionen ermöglicht.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BJ

Die bestehenden Dokumente, Konzepte und Analysen in Zusammenhang mit der Aufsichtsfunktion des EGBA Risikoanalyse werden aufgrund der Empfehlung Nr. 21529.002 der EFK angepasst und aktualisiert. Darauf basierend werden im Rahmen der vorhandenen personellen Ressourcen risikoorientiert ein Monitoring sowie Inspektionen durchgeführt.

¹¹ Die Erarbeitung einer stärker risikobasierenden Inspektionsstrategie bedingt zunächst, dass dem EGBA aus einer Risikoperspektive relevante Informationen vorliegen (Berichterstattung; siehe Kapitel 3.2) und dass diese systematisch ausgewertet werden (Monitoring).

4 Eine stärkere Beachtung der Datenqualität ist notwendig

4.1 Die Vollständigkeit und Verwertbarkeit der Langzeitsicherung sind nicht sichergestellt

Zunächst ist wichtig zu wissen, dass sich die Kantone und der Bund nur auf die Langzeitsicherung einigen konnten, indem das BJ den Kantonen zusicherte, keinen Einblick in die übermittelten Daten zu nehmen. Es findet deshalb keine Prüfung der Daten durch das BJ statt. In der Umfrage der EFK bei den kantonalen Aufsichtsstellen über das Grundbuch zeigte sich, dass auch in den Kantonen kaum Qualitätskontrollen der Daten für die Langzeitsicherung durchgeführt werden. Lediglich drei Kantone gaben an, diesbezüglich eine Qualitätskontrolle durchzuführen und 16 Kantone antworteten, dass sie keine solche Qualitätskontrolle durchführen.¹²

Das Langzeitsicherungssystem wurde inzwischen mit zusätzlichen Funktionen erweitert, die eine parallele Übermittlung von Daten für statistische Zwecke an das Bundesamt für Statistik (BFS) erlauben (z. B. Eigentübertypologie im Zusammenhang mit der Gebäude- und Wohnungsstatistik). Im Rahmen der Statistikproduktion führt das BFS gewisse Daten-Prüfungen durch, welche die Datenqualität in der Langzeitsicherung (und auch in den Grundbuchdaten) über die vergangenen Jahre erhöhten. Dies wird seitens Kantone vereinzelt auch geschätzt. Das BFS deckt jedoch nur jene Teilmenge der Grundbuchdaten ab, die für die Statistikproduktion benötigt werden.

Die elektronische Langzeitsicherung der Grundbuchdaten für das Jahr 2020 wurde im August 2021 durch das EGBA abgeschlossen. Es traten jedoch auch acht Jahre nach Inkrafttreten der Langzeitsicherung bei mindestens vier Kantonen noch strukturelle Probleme auf, welche die Vollständigkeit der Daten in der Langzeitsicherung beeinträchtigen:

- Überschreibungen: Insbesondere in dezentral organisierten Kantonen, welche Datenpakete für Teilgebiete eines Grundbuchkreises bzw. Grundbuchamts übermittelten, kam es 2020 zu Überschreibungen der Datenlieferungen, weil die Speicherstruktur im eGRIS-System nicht auf die Lieferung von Teilgebieten vorbereitet war. In solchen Fällen ist nur die zuletzt getätigte Lieferung des Grundbuchamts in der Langzeitsicherung gespeichert. War ein Grundbuchamt beispielsweise für sechs Gemeinden zuständig und waren diese in der systemhinterlegten Speicherstruktur nicht vorgesehen, dann wurden die ersten fünf Lieferungen von der jeweils nachfolgenden überschrieben und nur die letzte Lieferung ist langzeitgesichert.
- Fehlen von historischen Daten: Nicht sämtliche Kantone lieferten alle im Hauptbuch gespeicherten Grundbuchdaten inkl. der historischen Daten. Diese werden jedoch zwingend benötigt, um im Ernstfall die Wiederherstellung des Hauptbuchs zu gewährleisten.

Das EGBA hat sich inzwischen bemüht, den Kantonen wichtige prozessuale Aspekte hinsichtlich des Langzeitsicherungsprozesses mitzuteilen und es wurden mit Blick auf die Langzeitsicherung für das Jahr 2021 gewisse Anpassungen in der Speicherstruktur im eGRIS-

¹² Quelle: EFK-Umfrage bei den kantonalen Aufsichtsstellen über das Grundbuch (N=23; teilweise keine Angaben).

System vorgenommen. Das BJ ist insgesamt optimistisch, mit den ergriffenen Massnahmen eine zufriedenstellende Datenqualität in der Langzeitsicherung zu erwirken.

Seit Einführung der elektronischen Langzeitsicherung durch den Bund, fand noch nie eine Überprüfung statt, ob eine Wiederherstellung der in der Langzeitsicherung gespeicherten kantonalen Grundbuchdaten möglich wäre («Praxistest»). Bestrebungen in diese Richtung sind seitens EGBA für 2022 geplant. Das konkrete Vorgehen wurde jedoch noch nicht abschliessend definiert (z. B. Abdeckung anhand eines konkreten Kantons? Aussagekraft für alle bestehenden Grundbuch-Softwarelösungen gegeben?).

Beurteilung

Es ist fraglich, ob die obengenannten Probleme (v. a. Überschreibungen) in der Langzeitsicherung für 2021 vollständig behoben sein werden. Die aktuellen Kompetenzen und Instrumente des EGBA erlauben ihm nicht, sicherzustellen, dass die identifizierten und kommunizierten Probleme nachhaltig behoben und die angeordneten Massnahmen umgesetzt werden (weil das EGBA keinen Einblick in die Datenlieferungen der Kantone hat).

Die EFK anerkennt, dass in den vergangenen Jahren, nicht zuletzt aufgrund der parallel zur Langzeitsicherung laufenden statistischen Datenerhebungen des BFS, wesentliche Fortschritte in der Vollständigkeit der übermittelten Langzeitsicherungsdaten erzielt werden konnten. Gleichwohl sollte die Datenqualität in der Langzeitsicherung durch das BJ genau verfolgt werden. In Abhängigkeit der Entwicklung sind gegebenenfalls Massnahmen zu ergreifen. Die denkbaren Ansatzpunkte sind vielseitig und müssten in Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet und von diesen mitgetragen werden, beispielsweise:

- eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen dahingehend, dass eine wirksame Qualitätssicherung durch den Bund oder die Kantone sicherzustellen ist (z. B. Gewährung von Einsichtsrechten für den Bund, ausdrückliche Qualitätssicherungspflicht für die Kantone).
- die Durchführung einer Qualitätssicherung durch den Bund, die auf Zustimmung (und somit auf Freiwilligkeit) der Kantone basiert. Hier bestehen gegebenenfalls auch Synergiepotenziale zwischen dem BJ und dem BFS.
- die Durchführung einer Qualitätssicherung durch die Kantone und die Bestätigung dieser durch eine Abgabe konkreter Zusicherungen der Kantone gegenüber dem BJ (z. B. Auflistung konkreter Bestätigungen).

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Langzeitsicherung tatsächlich je gebraucht wird, mag gering sein. Es sollte jedoch unbedingt verhindert werden, (erst) im Ernstfall zu erfahren, dass die für die Wiederherstellung notwendigen Langzeitsicherungsdaten unvollständig und/oder technisch nicht verwertbar sind. Ein wesentlicher Mehrwert der Langzeitsicherung liegt bisher insbesondere im Beitrag an die Datenqualität im Grundbuch (sie liefert die einzigen Eindrücke für den Bund) und erstaunlicherweise weniger in der Datensicherung selbst.

Des Weiteren ist es wichtig, mögliche Vereinfachungen der Datenspeicherung in der Langzeitsicherung (z. B. Archivierung kantonalen Sicherungskopien) sowie die grundlegende Notwendigkeit der Langzeitsicherung (Existenzberechtigung, Kosten-/Nutzen-Verhältnis) periodisch zu analysieren und zu hinterfragen.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, nach Abschluss der Langzeitsicherung für das Jahr 2022 eine umfassende Wirksamkeitsbeurteilung der Langzeitsicherung vorzunehmen und, falls notwendig, weitergehende Massnahmen zu ergreifen. Dabei sollten insbesondere die Datenqualität (Vollständigkeit) und die technische Wiederherstellbarkeit berücksichtigt werden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BJ

Eine umfassende Wirksamkeitsprüfung wird unter Berücksichtigung der rechtlichen Möglichkeiten und der Zuständigkeit des BJ vorgenommen.

4.2 Technische Datenqualität als zentrale Herausforderung

Die vorliegende Prüfung der EFK zeigte auf, dass zwei grundlegende Aspekte der Datenqualität im Grundbuchwesen zu unterscheiden sind:

1. Die *inhaltliche Datenqualität* befasst sich mit der inhaltlichen Korrektheit der Grundbuchdaten. Das EGBA erachtet es als Aufgabe der Kantone, diese Dimension der Datenqualität im Grundbuch sicherzustellen. Die, im Rahmen vorliegender Prüfung, durchgeführten Interviews und Befragungen bestätigten, dass diese Auffassung auch von den Kantonen geteilt wird. Es muss jedoch angemerkt werden, dass Eintragungen, Änderungen oder Löschungen im Grundbuch grundsätzlich nur auf schriftliche Anmeldung hin erfolgen (sog. Antragsprinzip, Art. 46 GBV) und die Grundbuchverwalter keine Pflicht haben, sicherzustellen, dass die Daten im Grundbuch korrekt und aktuell sind.
2. Die *technische Datenqualität* bezieht sich auf die Art und Weise, in der die Grundbuchdaten erfasst sind (z. B. Einheitlichkeit der Erfassung, Struktur der Daten). Sie bildet eine zentrale Voraussetzung für die Digitalisierung und Vernetzung des Grundbuchwesens.

Im Bereich der technischen Datenqualität obliegt dem EGBA (in Zusammenarbeit mit swisstopo) insbesondere, den Datenkatalog für das Grundbuch zu erstellen und die Festlegung von Datenmodellen und einheitlichen Schnittstellen für die Grundbuchführung vorzubereiten (Art. 6 Abs. 2 GBV). Diese vorgegebenen Standards und Schnittstellen sind in der TGBV festgelegt.

Die statistikerhebenden Arbeiten des BFS, jedoch auch die Rückmeldung von Akteuren im Grundbuchwesen, die sich vorwiegend mit der technischen Vernetzung von Grundbuchdaten auseinandersetzen, weisen auf Mängel in der technischen Datenqualität hin (siehe nachfolgende Abschnitte). Diese sind einerseits auf die Qualität der Vorgaben selbst und andererseits auf die kantonale Umsetzung zurückzuführen.

Das Datenmodell gewährt grosszügige Freiräume und Interpretationsspielraum (präventives Aufsichtsinstrument)

Die Vorgaben des Datenmodells (eGRISDM) sind zwar verpflichtend, in diversen Belangen jedoch offen und lassen beim Erfassen von Grundbuchdaten grosszügige Freiräume (z. B. Erfassung von Eigentumsanteilen in Prosaform, keine Indexierung von Schuldbriefen, keine Verwendung von vordefinierten Einträgen mittels sog. Code-Listen). Zudem sind gewisse Sachverhalte von praktischer Relevanz für die Grundbuchführung im eGRISDM (noch) nicht vorgesehen bzw. durch dieses noch nicht abgedeckt (Existenz von nicht öffentlichen Bemerkungen in Zusammenhang mit Betreibungen, obwohl eine Unterscheidung öffentlich /

nicht öffentlich bei Bemerkungen gemäss eGRISDM nie vorgesehen war). Es existieren auch kantonale Erweiterungen zu eGRISDM.

Beurteilung

Die Einheitlichkeit der Grundbuchdaten ist von zentraler Bedeutung und steht in direktem Zusammenhang mit der technischen Datenqualität. Das EGBA verfügt schon heute über die notwendigen Kompetenzen, Vorgaben im Bereich der technischen Datenqualität zu machen. Die durch das Datenmodell (eGRISDM) gewährten Freiräume und der Interpretationsspielraum beeinträchtigen aber die Einheitlichkeit der Schweizer Grundbuchdaten. Eine schrittweise Aufhebung der Anwendungsautonomie des eGRISDM erscheint (mittelfristig) unumgänglich, um die (strukturelle) Einheitlichkeit der Daten über Grundbuchkreis- und Kantons Grenzen hinweg sicherzustellen. Darin besteht eine wichtige Voraussetzung für die Digitalisierung des Grundbuchwesens, zumal deren Gelingen wesentlich auf einheitliche und strukturierte Daten angewiesen ist.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, das Datenmodell (eGRISDM) zu überarbeiten und hierbei sicherzustellen, dass Freiräume und Interpretationsspielräume reduziert werden, um die Voraussetzungen für die Digitalisierung des Grundbuchwesens zu verbessern.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BJ

Das Datenmodell (eGRISDM) bildet die Grundlage für die kantonalen Grundbuchsoftwares. Eine Anpassung des Datenmodells kann daher nur in enger Absprache mit den Kantonen und den Softwarelieferanten erfolgen und bedingt eine Revision der Technischen Grundbuchverordnung. Diese Arbeiten sind aufgrund ihrer Auswirkungen sehr aufwendig. Da parallel Anpassungen an dieser Verordnung im Rahmen der voraussichtlichen Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat (DNG) erforderlich sind, ist es sinnvoll, diese Anpassungen in eine Revision zusammenzulegen.

Fehlen von nachgelagerten Kontrollaktivitäten (detektives Aufsichtsinstrument)

Es werden keine nachgelagerten Kontrollaktivitäten (z. B. systematische Datenanalysen und -abfragen) durch das EGBA durchgeführt, die sicherstellen würden, dass die festgelegten Standards tatsächlich eingehalten und umgesetzt werden.

Eine gewisse Kontrollwirkung ist durch die praktische Verwendung der vorgegebenen Schnittstellen sichergestellt (z. B. Auskunftsplattform der SIX Terravis AG), weil die Datenabfragen auf der vorgegebenen Datenstruktur aufbauen.

Auch die kantonalen Aufsichtsstellen führen kaum systematische Datenanalysen durch, welche Aussagen zur gesamtschweizerischen Einhaltung des Datenmodells (eGRISDM) sowie zur systematischen und einheitlichen Verwendung der Schlüsselfelder¹³ der Grundbuchdaten und weiterer relevanter Identifikatoren (z. B. Erfassung der Unternehmensidentifikationsnummer UID bei Grundbuchgeschäften ab 1. Januar 2012) zulassen würden.

¹³ Als Schlüsselfelder für Grundbuchdaten gelten insbesondere die eidgenössische Grundstücksidentifikation (E-GRID), der Wertebereich für die eidgenössische Identifikation eines im Grundbuch festgehaltenen Rechts (z. B. Grundpfandrecht, Dienstbarkeit; EREID), die eidgenössischen Personenidentifikatoren (innerhalb) des Grundbuchs (EGBPID) sowie die eidgenössische Identifikation eines Tagebucheintrages (EGBTBID).

Beurteilung

Die technische Datenqualität findet insgesamt noch zu wenig Beachtung in der Aufsichtspraxis des Grundbuchwesens und stellt, insbesondere für das EGBA, eine Blackbox dar. Das BFS hat weitreichendere Einblicke in die Datenqualität des Grundbuchwesens als die Oberaufsichtsbehörde (EGBA), darf jedoch mit dieser keine Informationen teilen. Auf der Ebene der kantonalen Aufsichtsstellen werden kaum und auf der Ebene der Oberaufsicht (EGBA) keine systematischen Datenanalysen durchgeführt. Solche Analysen können die Datenqualität ganzer Grundbuch-Datensätze beurteilen oder sicherstellen, dass das Datenmodell eingehalten und Schlüsselfelder für Grundbuchdaten sowie weitere relevante Identifikatoren systematisch und einheitlich verwendet werden.

Für die Ausgestaltung von Kontrollaktivitäten im Bereich der technischen Datenqualität besteht eine Vielzahl von Möglichkeiten. Gegebenenfalls bedürfen sie einer rechtlichen Grundlage (ZGB und/oder GBV) und des Aufbaus spezifischer Kompetenzen (Know-how) in den kantonalen Aufsichtsstellen bzw. der Oberaufsicht (EGBA):

- Durchführung von Datenanalysen durch die kantonalen Aufsichtsstellen bspw. auch in Zusammenarbeit mit den Grundbuch-Softwareverantwortlichen bzw. -herstellern. Auch eine Zusammenarbeit mit bzw. Involvierung des EGBA wäre grundsätzlich denkbar, jedoch erscheint eine Abdeckung dieser Thematik durch die Kantone zweckmässig.
- Abdeckung konkreter Aspekte der technischen Datenqualität im Rahmen von Inspektionen durch das EGBA (z. B. in Zusammenarbeit mit den kantonalen Aufsichtsstellen und/oder Grundbuch-Softwareverantwortlichen bzw. -herstellern).

Grundsätzlich besteht das Potenzial, solche Kontrollaktivitäten mit einer Überprüfung der Qualität der übermittelten Langzeitsicherungsdaten zu verbinden. Siehe hierzu auch Kapitel 4.1 bzw. Empfehlung 4.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BJ, darauf hinzuwirken, dass Kontrollaktivitäten im Bereich der technischen Datenqualität in der Aufsichtspraxis des Grundbuchwesens eingeführt werden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BJ

Das BJ wird die kantonalen Aufsichtsstellen auf dieses Bedürfnis zeitnah sensibilisieren (2022). Im Rahmen der nächsten Revision der Grundbuchverordnung wird ein entsprechender Vorschlag ausgearbeitet.

5 Digitale Transformation: Die «Informatisierung» ist lediglich der Anfang

Kapitel 2 zeigt anschaulich auf, dass die Ausgangslage für die digitale Transformation des Grundbuchs komplex und herausfordernd ist. Ausgeprägte kantonale Kompetenzen (z. B. Grundbuchführung, Grundbuchdaten, Festlegung der zu verwendenden Grundbuchsoftware und -datenbanken, Ausgestaltung des Notariatsystems) sowie die Vielzahl der kantonalen Stakeholder (Grundbuchämter, kantonale Aufsichtsstellen, kantonale Rechtsmittelaufsichtsbehörden etc.) mit divergierenden Ansichten und Ambitionen hinsichtlich Digitalisierung des Grundbuchs, stellen eine anspruchsvolle Konstellation dar. Elementare Bereiche der digitalen Zukunft des Grundbuchwesens (z. B. kantonsübergreifende Auskunftsplattform, digitaler Geschäftsverkehr) werden zu einem wesentlichen Teil durch privatwirtschaftlich organisierte Akteure (z. B. SIX Terravis AG) wahrgenommen und vorwärtsgetrieben. Der Bund hat keinen umfassenden oder expliziten Auftrag, die Digitalisierung und Vernetzung des Grundbuchwesens aktiv voranzutreiben. Er verfügt zudem weder über Einsicht in Grundbuchdaten noch über gesamtschweizerische Daten und Auswertungen im Bereich der Grundbuchgeschäfte, auch nicht auf aggregierter bzw. konsolidierter Ebene.

5.1 Erste (rechtliche) Grundlagen wurden geschaffen, wichtige Schritte stehen jedoch noch aus

Mit dem Projekt eGRIS (2001–2007) wurde frühzeitig mit der Informatisierung¹⁴ begonnen. Konzeptionelle Grundlagen und technische Vorgaben für die Standardisierung und den elektronischen Austausch von Grundbuchdaten wurden geschaffen (Datenmodelle, Schnittstellen, E-GRID) und in rechtliche Grundlagen (TGBV) eingebettet.¹⁵ Gleichwohl muss festgehalten werden, dass das Grundbuch nach wie vor nicht in sämtlichen Kantonen elektronisch geführt wird, obschon das BJ sämtlichen Kantonen die entsprechende Ermächtigung erteilte. Und auch der elektronische Geschäftsverkehr, ein weiterer wichtiger Indikator für den Stand der Digitalisierung, hat sich im Grundbuchwesen bei weitem noch nicht durchgesetzt. In der Umfrage der EFK bei den kantonalen Aufsichtsstellen über das Grundbuch gaben denn auch lediglich 14 Kantone an, dass die Einführung des informatisierten Grundbuchs vollständig abgeschlossen ist und lediglich 7 Kantone gaben an, den elektronischen Geschäftsverkehr zu nutzen.¹⁶

Durch die Grundlagenarbeiten im Rahmen des Projekts eGRIS konnte das Grundbuchwesen privatwirtschaftlichen Akteuren (z. B. SIX Terravis AG, Grundbuchsoftwarehersteller) geöffnet werden, was zu Innovation und Fortschritt führte, aber auch neue Herausforderungen, etwa die Integration der neuen Akteure und Themen, mit sich brachte.

¹⁴ «Die Informatisierung beschreibt den historischen Prozess des Einsatzes von Informationssystemen in der produktiven Arbeit und ist Teil eines umfassenden Prozesses der Rationalisierung sowie der Ökonomisierung gesellschaftlicher Verhältnisse in der Moderne» Quelle: Haber, Peter & Hodel, Jan: «Informatisierung», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 12.07.2019. Website (<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013724/2019-07-12/>). Zur Verwendung des Begriffs «Informatisierung» siehe auch Fussnote 3.

¹⁵ Siehe jedoch auch Kapitel 4.2 für konkreten Handlungsbedarf in diesem Bereich.

¹⁶ Quelle: EFK-Umfrage bei den kantonalen Aufsichtsstellen über das Grundbuch (N=23; teilweise keine Angaben).

Weitere zentrale rechtliche Vorhaben mit direktem Bezug bzw. mit Relevanz für das Grundbuchwesen wurden kürzlich beschlossen bzw. sind in Arbeit: Am 15. Dezember 2017 hat das Parlament die Änderung des ZGB betreffend die Beurkundung des Personenstands und das Grundbuch beschlossen, was eine Revision der GBV ansties. Diese revidierte GBV wurde am 10. Dezember 2021 durch den Bundesrat gutgeheissen und tritt auf den 1. Januar 2023 in Kraft. Sie regelt insbesondere die Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator im Grundbuch (zweifelsfreie Feststellung, über welche Rechte oder Pflichten eine Person im Grundbuch verfügt) und die landesweite Grundstücksuche für Behörden (Errichtung eines nationalen Grundstücksuchdienstes für Behörden). Letztere soll ihren Betrieb ab 2024 aufnehmen. Zudem läuft der Prozess zu Schaffung¹⁷ der rechtlichen Grundlagen (Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat, DNG), um künftig das Original einer öffentlichen Beurkundung in elektronischer Form zu erstellen und diese elektronischen Dokumente in einem neu zu schaffenden nationalen Urkundenregister sicher aufzubewahren.

Auch auf Projektebene werden Bemühungen verfolgt, die Vernetzung von Grundbuchinformationen voranzutreiben. So wurden beispielsweise im Juni 2021 in Zusammenarbeit von swisstopo und EGBA eine Umfrage bei den Kantonen sowie im September 2021 ein Workshop durchgeführt, um die Entwicklung in Richtung gesamtschweizerisches Grundstückinformationssystem voranzutreiben. Ausgangspunkt dieser Bestrebung war die unbefriedigende Tatsache, dass noch kein einfacher, schweizweiter Zugang zu öffentlichen Grundstückinformationen existiert und ein solcher von Benutzerseite wünschenswert wäre.

Beurteilung

In den vergangenen zwei Jahrzehnten wurden mit der «Informatisierung» wichtige Grundlagen zur Digitalisierung des Grundbuchwesens geschaffen bzw. diese sind in Arbeit und tragen wesentlich zum Vorwärtstreiben in der Digitalisierung des Grundbuchs bei. Durch die Einführung einer landesweiten Grundstücksuche für Behörden ist davon auszugehen, dass zunächst Probleme und Herausforderungen im Bereich der Datenqualität zutage kommen, mit welchen sich bis anhin eher SIX Terravis AG (kantonsübergreifende Auskunftsplattform) und das BFS (statistische Datenerhebung) beschäftigen mussten. Das EGBA sollte diese Erkenntnisse im Kontext der Datenqualität (siehe Kapitel 4.1) entsprechend berücksichtigen. Es scheint jedoch unbestritten, dass deren Überwindung zur Vernetzung des Grundbuchs beitragen wird.

Die Bestrebungen, ein gesamtschweizerisches Grundstückinformationssystem zu schaffen, deuten auf ein grundlegendes Verbesserungspotenzial in der aktuellen Systemlandschaft hin. Es unterstreicht die Wichtigkeit, dass sich das EGBA und swisstopo abstimmen und insbesondere im Bereich der Digitalisierung Synergien nutzen. Aus Grundbuchsicht scheint dies nicht zuletzt deshalb relevant, weil swisstopo in der Vergangenheit bereits wertvolle Erfahrungen (Entwicklung von Apps, Fokus auf Kunden-/Nutzerbedürfnisse etc.) sammeln konnte, die auch für die digitale Transformation des Grundbuchs von Relevanz sein werden. Die Zusammenarbeit zwischen dem EGBA und swisstopo sollte deshalb unbedingt beibehalten und, wo sinnvoll, weiter ausgebaut werden.

¹⁷ Der Bundesrat hat am 17. Dezember 2021 vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens über das Bundesgesetz über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖBG) Kenntnis genommen und die Botschaft zum neuen Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat (DNG) zuhanden des Parlaments verabschiedet.

Es ist augenfällig, dass insbesondere auf staatlicher Seite (beim Bund aber auch bei den Kantonen) in der Regel von «Informatisierung» des Grundbuchs bzw. von der Grundbuchführung «mittels Informatik» die Rede ist, obschon sich die Ansprüche inzwischen verändert und hin zu einem digitalen, vernetzten Grundbuch entwickelt haben. Es geht längst nicht mehr nur darum, die vormalig papierbasierten Prozesse am Computer durchzuführen. Umso erstaunlicher erscheint es, dass in diversen Kantonen auch 2021 nach wie vor Papiergrundbücher geführt werden (weil noch nicht alle Daten von den Papiergrundbüchern in das elektronische System übernommen wurden) und die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs im Grundbuchwesen erst am Anfang steht.

Den aktuellen Stand im Bereich Digitalisierung des Grundbuchwesens fasst die EFK wie folgt zusammenfassend: Digitalisierung ist grundsätzlich erlaubt (darin sieht das EGBA seine primäre Rolle), die Umsetzung und Wahrnehmung der digitalen Möglichkeiten haben über die föderalen Ebenen hinweg jedoch noch einen weiten Weg zu gehen und der Digitalisierungsstand der Kantone ist sehr unterschiedlich. Das Effizienzsteigerungspotenzial der digitalen Transformation des Grundbuchwesens wird bei Weitem nicht ausgeschöpft.

5.2 Fehlende Vision, Strategie und Governance

Bis anhin wurde mit einigen Stakeholdern über die Begleitgruppe zu Informatikthemen aus dem Grundbuch ein Austausch etabliert (v. a. BJ, repräsentative kantonale Vertretungen, Grundbuch-Softwarehersteller, swisstopo bzw. amtliche Vermessung, SIX Terravis AG, Fachgruppe Objektwesen, BFS). Dieser Austausch findet jedoch insbesondere auf technischer Ebene statt. Hierbei besteht die Aufgabe der Begleitgruppe insbesondere darin, praxisorientierte Interessen zu Informatikthemen des Grundbuchs einzubringen und das BJ als repräsentatives Konsultativorgan in technischen Fragen zu beraten. Wichtige Akteure des Grundbuchprozesses (z. B. Notariatsvertreter) und weitere Nutzergruppen von Grundbuchinformationen (z. B. weitere staatliche Stellen, Wirtschaftsakteure mit grossem Informationsbedarf aus dem Grundbuch) wurden bis anhin nicht systematisch eingebunden.

Der Versuch seitens BJ, von dieser technischen Ebene der Begleitgruppe aus (bottom-up), eine Vision bzw. einen konkreten strategischen Rahmen für Digitalisierungsfragen aus dem Grundbuch zu entwerfen, scheiterten in den Jahren 2017 bzw. 2018 aufgrund kantonalen Widerstands (Vorgaben seitens Bund werden von diversen Kantonen als Eingriff in die kantonale Kompetenz gedeutet).

Zugleich kann jedoch auch erwähnt werden, dass bereits bei diversen Akteuren zukunftsorientierte und ambitionierte Ideen, Strategien und Konzepte vorliegen (z. B. SIX Terravis AG, vereinzelte Kantone) bzw. konkret an diesen gearbeitet wird (Entwicklung einer Digitalisierungsstrategie durch den Schweizer Notarenverband, SNV). Diverse Stakeholder im Grundbuchwesen haben sich bereits abgestimmt und wären in der Lage, im Rahmen einer schweizweiten Organisationsform/Governance, wertvollen Input zur Definition einer Vision und Strategie im Grundbuchwesen zu liefern.

Beurteilung

Eine erfolgsversprechende digitale Transformation ist nicht möglich, ohne das Ziel zu kennen. Gleichwohl müssen die aktuellen rechtlichen Grundlagen und Kompetenzzuweisungen unbedingt als Rahmenbedingungen für das Weiterkommen im Bereich Digitalisierung des Grundbuchwesens berücksichtigt werden. Offensichtlich führen eine fehlende Bereitschaft

und der Widerstand gewisser Kantone dazu, dass mögliche Fortschritte und Effizienzgewinne mit Blick auf das Gesamtsystem im Keim erstickt werden. Die Etablierung eines legitimierten Gremiums, das überhaupt in der Lage ist, unabdingbare Grundlagen für die Digitalisierung des Grundbuchwesens (Vision, Strategie, Organisationsform/Governance) zu schaffen, ist absolut notwendig. Hierbei sollte sichergestellt werden, dass sämtliche relevanten Stakeholder (staatliche Stellen über sämtliche relevanten föderalen Ebenen hinweg wie auch privatwirtschaftliche Akteure und die Kunden/Nutzer) einbezogen werden. Das Vorgehen soll letztlich sicherstellen, dass die Planung der nächsten Schritte und eine Roadmap im Bereich der digitalen Transformation des Grundbuchwesens «föderalistisch», unter Wahrung der verschiedenen Interessen ausgehandelt und vorangetrieben werden kann. Erfolgskritisch dabei wird sein, dass die betroffenen Akteure (z. B. Kantone) verbindliche Commitments zu einer gemeinsamen und ambitionierten Lösung abgeben und Finanzierungsfragen geklärt werden. Hierbei sollte eine Abstimmung mit der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) erfolgen, die sich im Aufbau befindet. Sie soll bestehende personelle und finanzielle Ressourcen von Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten bündeln und in einer neuen gemeinsamen Organisation effektiver einsetzen. Ziel dabei ist die Digitalisierung der Verwaltung zu beschleunigen. Es ist jedoch zentral, dass sich der Nutzen nicht auf die Verwaltung beschränkt, sondern alle relevanten Stakeholder berücksichtigt werden.

Weitere kritische Aspekte bei Digitalisierungsvorhaben sollten erst nach den obenerwähnten ersten und grundlegenden Schritten angegangen werden. Hierzu gehören beispielsweise das Ausschöpfen der Effizienzsteigerungspotenziale (Hinterfragen von bestehenden Prozessen und Strukturen vor dem Hintergrund der Automatisierung und Optimierung) sowie eine adäquate Berücksichtigung von potenziellen Kunden, Partnern, Produkten und Dienstleistungen (umfassende Berücksichtigung von Bedürfnissen und Anforderungen). Aber auch die Einbettung, Steuerung und Führung der Transformation in eine(r) Gesamtarchitektur oder die Ausrichtung der rechtlichen und technologischen Rahmenbedingungen auf eine zeitgerechte und flexible Umsetzung einer durchgängigen Digitalisierung (rechtlicher Anpassungsbedarf, semantische Interoperabilität etc.) sind Elemente, die es zu berücksichtigen gilt. Aufgrund der Komplexität dieser Themen kann es durchaus zielführend sein, Aufgaben nach verfügbaren Fähigkeiten zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft aufzuteilen, um die Ziele erreichen zu können.

Empfehlung 7 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BJ, in Abstimmung mit der Digitalen Verwaltung Schweiz ein Vorgehen und Massnahmen festzulegen, um das Ziel – die Entwicklung einer gemeinsam mit den Kantonen erarbeiteten Vision, Strategie und Organisationsform/Governance für die gesamtschweizerische Digitalisierung des Grundbuchwesens – zu erreichen. Hierbei sind alle relevanten Stakeholder einzubeziehen (staatliche Stellen, privatwirtschaftliche Akteure, Kunden/Nutzer etc.) und auch Finanzierungsfragen zu klären.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BJ

Im Rahmen der Ausführungsbestimmungen zum geplanten Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat (DNG) wird ein entsprechender Vorschlag ausgearbeitet und die relevanten Stakeholder einbezogen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (Stand am 7. März 2021), SR 101

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2021), SR 210

Grundbuchverordnung (GBV) vom 23. September 2011 (Stand am 1. Juli 2020), SR 211.432.1

Verordnung über die amtliche Vermessung (VAV) vom 18. November 1992 (Stand am 1. Juli 2008), SR 211.432.2

Technische Verordnung des EJPD und des VBS über das Grundbuch (TGBV) vom 28. Dezember 2012 (Stand am 1. Februar 2013), SR 211.432.11

Anhang 2: Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
DVS	Digitale Verwaltung Schweiz
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EGBA	Eidgenössisches Amt für Grundbuch- und Bodenrecht
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
IT	Informationstechnologie
IV	Invalidenversicherung
ÖREB	Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen
SNV	Schweizer Notarenverband
swisstopo	Bundesamt für Landestopografie
UPReg	Schweizerisches Register der Urkundspersonen
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Anhang 3: Glossar

E-GRID	Die E-GRID ist die eidgenössische Grundstücksidentifikation. Sie identifiziert ein Grundstück eindeutig.
eGRIS	Der Terminus eGRIS steht für elektronisches Grundstückerinformationssystem. Er bezieht sich auf die Weiterentwicklung und Standardisierung des dezentral organisierten und mit verschiedenen Systemen geführten Grundbuchs und auf die Bereitstellung von Daten und zentralen Funktionen für die Behörden, Öffentlichkeit und Wirtschaft. Das Basisprojekt eGRIS wurde im Jahr 2007 abgeschlossen.
eGRIS-Client	Der eGRIS-Client (auch Grundbuch-Sicherungsclient genannt) ist eine durch das EGBA, in Zusammenarbeit mit einem privaten Softwaredienstleister, unterhaltene Softwarelösung im Bereich der Langzeitsicherung von Grundbuchdaten. Er dient der Übermittlung der Langzeitsicherungsdaten.
eGRISDM	Das eGRISDM ist ein konzeptionelles Datenmodell, welches eine einheitliche Struktur der Grundbuchdaten im elektronischen Grundbuch gewährleistet. Es wird vom Bund vorgegeben und beschreibt die im Grundbuchsystem zu haltenden und zu verwaltenden Daten.
eGRIS-System	Das eGRIS-System ist eine durch einen privaten Softwaredienstleister unterhaltene Plattform, welche genutzt wird, um Grundbuchdaten im Rahmen der Langzeitsicherung bzw. statistischen Datenerhebung zu empfangen und bis zur Archivierung zwischen zu speichern.
Fachgruppe Objektwesen	Die Fachgruppe Objektwesen des Vereins eCH hat zum Zweck den Austausch von Meldungen im Objektbereich (Grundstücke, Eigentümer und Rechte/Pflichten stellt darin einer der relevanten Bereiche dar) zu standardisieren.
TerrAudit	Der Verein TerrAudit bezweckt die interkantonale Koordination und Durchführung von Audits bei den privatwirtschaftlich organisierten Betreibern eines kantonsübergreifenden Auskunftsportals für Grundbuchdaten und/oder einer kantonsübergreifenden Plattform für die Abwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs mit den Grundbuchämtern.
Terravis	Das kantonsübergreifende Auskunftsportale Terravis ermöglicht einen systemübergreifenden, digitalen Zugang zu Grundbuchdaten und weiteren Grundstücksinformationen in Echtzeit mit einer schweizweit standardisierten Darstellung. Es wird durch die SIX Terravis AG betrieben.

UID	Die UID ist die den Unternehmen von der öffentlichen Verwaltung zugeteilte einheitliche Unternehmens-Identifikationsnummer. Sie wurde zwischen 2011 und 2015 eingeführt.
-----	--

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).