



II. Nachtrag zur Verordnung über das Grundbuch und Nachtrag zur Verordnung über die Gebühren für Amtshandlungen der Grundbuchämter und für die Durchführung von Grundstückschätzungen

Erläuterungen (Entwurf) des Departementes des Innern vom 9. Januar 2024

1 Anpassungen der Verordnung über das Grundbuch

Der Zugang zu den Grundbuchdaten (vgl. Art. 89-142 der eidgenössischen Grundbuchverordnung [SR 211.432.1; abgekürzt GBV]) wird in Art. 970 und 970a des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210; abgekürzt ZGB) sowie in Art. 26–30 GBV geregelt. Am 1. Juli 2020 sind diverse Bestimmungen der GBV zum elektronischen Zugang und den damit zusammenhängenden Sicherheitsmassnahmen in Kraft getreten (vgl. Art. 27–30 GBV). Zudem kann seit 1. Januar 2023 auch den Vorsorgeeinrichtungen ein Zugriffsrecht auf die Grundbuchdaten gewährt werden. Die kantonale Verordnung über das Grundbuch (sGS 914.13; abgekürzt VGB) ist an diese Änderungen anzupassen.

Nach Art. 27 GBV können bestimmte Daten des Grundbuchs elektronisch öffentlich zugänglich gemacht werden. Die Daten können grundsätzlich ohne Identifizierung der abfragenden Person und ohne Interessennachweis zur Verfügung gestellt werden. Die Abfrage darf nur grundstücksbezogen möglich sein. Die Auskunftssysteme müssen vor Serienabfragen geschützt sein.

Neben den öffentlich zugänglichen Daten kann auch ein erweiterter elektronischer Zugang zu den Grundbuchdaten, die im Hauptbuch, im Tagebuch und in den Hilfsregistern bearbeitet werden, gewährt werden (Art. 28 GBV). Zudem ist ein Zugriff auf die Grundbuchbelege (z.B. Kauf- und Dienstbarkeitsverträge) möglich. Bei diesen Zugriffen wird im konkreten Einzelfall nicht überprüft, ob ein Anspruch auf einen Datenzugriff besteht. Dieser Zugriff steht Behörden und bestimmten Personen offen.

Sowohl der elektronische öffentliche wie auch der erweiterte elektronische Zugang kann gewährt werden. Es besteht aber keine Pflicht. Gestützt auf die Delegation der Grundbuchführung vom Kanton an die politischen Gemeinden (vgl. Art. 177 f. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB]) entscheiden letztere, ob sie diese Zugriffe zulassen wollen.

Zusätzlich werden einzelne Bestimmungen geändert oder aufgenommen, die ebenfalls mit der Digitalisierung des Grundbuchs im Zusammenhang stehen. Im Folgenden werden die einzelnen Anpassungen erläutert:

- a) Art. 3a VGB soll eine Beschleunigung des Eintragungsverfahrens bezwecken und damit die Rechtssicherheit stärken. Für elektronische Meldeverfahren sowie den elektronischen Zugang zu den Grundbuchdaten und elektronisch eingegangenen Belegen ist eine rasche Erledigung der angemeldeten Grundbucheintragungen notwendig, wie dies mit der informatisierten Grundbuchführung angestrebt wurde. Bisher bestand die Weisung, Handänderungen innert 30 Tagen im Grundbuch zu vollziehen. Die neuen Fristen von einer Woche für die Daten des Hauptbuches beziehungsweise von einem Monat für die weitere Verarbeitung betreffen alle Grundbuchanmeldungen. Da Fristen bei mangelhaften Anträgen (Art. 87 GBV) und beim Aussetzen des Eintragungsverfahrens (Art. 88 GBV) nicht eingehalten werden können, handelt es sich um Ordnungsfristen. Der Vorschlag wurde mit dem Berufsverband



der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter (Ressort Grundbuch des NetzSG) abgesprochen.

- b) Die ohne Interessennachweis einsehbaren Daten des Grundbuchs nach Art. 26 Abs. 1 Bst. a GBV wurden im Kanton St.Gallen nach Art. 5 VGB von den Gemeinden bisher teilweise im Internet zugänglich gemacht (Art. 27 GBV). Die Daten können grundsätzlich ohne Identifizierung der abfragenden Person und ohne Interessennachweis zur Verfügung gestellt werden. Die Abfrage darf nur grundstücksbezogen möglich sein. Die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) hat auf eine flächendeckende Publikation hingewirkt, was zu einem entsprechenden Beschluss des Kooperationsgremiums der E-Government-Anstalt «eGovernment St.Gallen digital.» geführt hat. Die eGovernment St.Gallen digital. beantragt nun, dass die nach Art. 26 Abs. 1 Bst. a GBV ohne Interessennachweis einsehbaren Daten des Hauptbuchs flächendeckend in der gemeinsamen Geodateninfrastruktur publiziert werden. Vollumfänglich wird dies in der neuen Version «tGDI» (technische Geodateninfrastruktur) möglich sein.

Die Auskunftssysteme müssen vor Serienabfragen geschützt sein (Art. 27 Abs. 2 GBV). Der Schutz vor Serienabfragen ist aufwändig und führt in der Regel zu einer verzögerten Antwort. So sind Grundbuchdaten über geoportal.ch längere Zeit ohne Schutz vor Serienabfragen zugänglich gemacht worden. Später wurde ein Captcha eingerichtet, mit dem eine Maschine aufgrund von Antworten zu Bildern zwischen Anfragen von Menschen und von Computern unterscheiden soll («Ich bin kein Roboter»). Captchas können heute von Maschinen sehr einfach umgangen werden. Als Alternative bietet sich die Internetprotokoll-Adresse (IP-Adresse) an. Die gleiche IP-Adresse kann z.B. nur fünf Abfragen je Tag tätigen. Auch diese Massnahme kann mit wenig Aufwand umgangen werden. Im Kanton Aargau mussten Benutzerkonten für eine Abfrage eingerichtet werden. Trotz dieser Massnahme wurden Eigentümerdaten zu 270'000 Grundstücken heruntergeladen).¹ Auch die Kombination aus Captcha und IP-Adresse führt nicht zu einem wirkungsvollen Schutz vor Serienabfragen, wie gerade im Kanton Zürich festgestellt wurde.² Aufgrund der hohen Abfragezahlen seit der Öffnung des Zugangs im Jahr 2023 und der Verlagerung der hohen Frequenzen von einer politischen Gemeinde zur anderen wird von Serienabfragen ausgegangen.

Es stellt sich die Frage, ob bei den Herausforderungen beim Schutz vor Serienabfragen diese gänzlich verboten werden sollen. Der Kanton Aargau hat heute ein System, das eine Bestätigung per Handynummer verlangt. Dieses System soll vor Serienabfragen angemessen schützen. Die Kosten sind höher als bei einem Schutz mit einem Captcha oder der IP-Adresse.

Zusammenfassend ist ein Schutz vor Serienabfragen möglich. Die Möglichkeiten werden sich voraussichtlich beim Schutz und für Angriffe rasch ändern. Gegenmassnahmen gegen Serienabfragen haben sich an den technischen Möglichkeiten zu orientieren. Verantwortlich für den Schutz vor Serienabfragen ist der Datenherr und somit die politische Gemeinde. Die Möglichkeit, bestimmte Daten des Grundbuchs elektronisch öffentlich zugänglich zu machen, soll beibehalten werden. Der Entscheid liegt weiterhin bei der politischen Gemeinde. Betroffene Personen haben ohne Angabe von Gründen die Möglichkeit, diese Daten sperren zu lassen.

¹ Vgl. www.srf.ch → Menu → Suchen → Unbekannte saugen im Internet 270'000 Aargauer Datensätze ab.

² Vgl. www.nzz.ch → Suchen → Von null auf zwölftausend Abfragen: Das Zürcher Online-Grundbuch stösst auf grosses Interesse. Ein Datenschutzexperte hat Zweifel an der Sicherheit des Systems.



Auf eine Pflicht, die Eigentümerdaten elektronisch öffentlich zugänglich zu machen, soll aufgrund der aufgezeigten Herausforderungen verzichtet werden. Der Titel von Art. 5 VGB sowie der Inhalt von Abs. 1 sollen an die Formulierung von Art. 27 GBV angepasst werden. Der neu eingefügte Abs. 1^{bis} sieht vor, dass die politische Gemeinde auf Gesuch der betroffenen Person die Bekanntgabe dieser Daten sperrt. Abs. 2 kann ersatzlos aufgehoben werden, nachdem der Bund per 1. Juli 2020 auf einen gesamtschweizerischen Grundstücsindex verzichtet hat und Art. 27 Abs. 3 GBV aufgehoben hat. Damit werden die entsprechenden Daten nicht benötigt.

- c) Art. 28–30 GBV regeln den erweiterten elektronischen Zugang zu den Grundbuchdaten. Beim erweiterten elektronischen Zugang wird im konkreten Einzelfall nicht überprüft, ob ein Anspruch auf einen Datenzugriff besteht. Die Kantone können den erweiterten Zugang zu den Grundbuchdaten gewähren.

Aufgrund der Delegation der Grundbuchführung an die politischen Gemeinden (vgl. Art. 177 f. EG-ZGB) sind diese für die Erteilung der Zugriffsrechte zuständig. Sie schliessen mit zugriffsberechtigten Behörden und Privaten Vereinbarungen ab. Sie sind zwecks Sensibilisierung zudem zu verpflichten, eine Vertraulichkeitserklärung unterschrieben zurückzuführen. Austritte und Veränderungen der Verhältnisse, die sich auf die Zugriffsberechtigungen auswirken können, sind umgehend der entsprechenden politischen Gemeinde zu melden und von dieser nachzuführen.

Die Zugriffsrechte werden im Anhang detailliert geregelt, damit die Gefahr von unberechtigten Zugriffen, insbesondere auch auf besonders schützenswerte Personendaten in den elektronisch eingegangenen Belegen, reduziert werden kann. Hervorzuheben ist, dass Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte keinen erweiterten elektronischen Zugang gewährt werden soll, da sie nicht Einsicht in Daten erhalten sollen, an deren Zugriffsmöglichkeiten ihrer Auftraggeberin oder ihrem Auftraggeber ein Rechtsschutzinteresse fehlt (vgl. Art. 970 Abs. 1 ZGB und Art. 28 GBV; die Gruppe der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte ist gross und ihre Interessen sind unterschiedlich und variierend).

Die Benutzerprofile der Zugriffsberechtigten sind technisch so einzurichten, dass die Benutzerinnen und Benutzer nur auf jene Daten zugreifen können, die sie benötigen.

Für den Fall einer unrechtmässigen Datenbearbeitung ist in Art. 30 Abs. 4 GBV der sofortige Entzug der Zugriffsberechtigung vorgesehen. Aufgrund der Übertragung der Grundbuchführung vom Kanton auf die politischen Gemeinden ist es deren Pflicht, dies auszuüben. Das Departement des Innern könnte nach Art. 6 Abs. 3 VGB im Auftrag der politischen Gemeinden die Vereinbarung über den erweiterten Zugriff abschliessen. Diese Bestimmung kam nie zur Anwendung und steht auch nicht mehr zur Diskussion. Abs. 3 kann daher ersatzlos gestrichen werden.

- d) Art. 7 und 8 VGB regeln die Datenbearbeitung sowie die Datensicherung und Aufbewahrung. Die Hauptbuchdaten können nicht mehr nur auf Datenträgern sondern auch über eine sichere Verbindung elektronisch an die Aufsichtsbehörde zur Aufbewahrung übermittelt werden. Absatz 2 von Art. 7 VGB wird, da dieser systematisch besser zu Art. 8 VGB passt, entsprechend verschoben. Infolgedessen können die Titel der Bestimmungen von Art. 7 und 8 VGB angepasst und vereinfacht werden.
- e) Das letzte vollständig nach eidgenössischem Recht bestehende Papiergrundbuch wurde am 11. Mai 2015 mit der Überführung ins informatisierte Grundbuch geschlossen. Im Grundbuchkreis Wil wird noch ein Grundstück im Papiergrundbuch geführt. Dieses soll zeitnah ins



informatisierte Grundbuch überführt werden. Für den Grundbuchkreis Alt St.Johann besteht noch ein Papiergrundbuch. Da es sich noch um ein kantonales bzw. provisorisches Grundbuch handelt, finden die Spezialbestimmungen von Art. 53 ff. VGB Anwendung und nicht die Übergangsbestimmungen zum Papiergrundbuch von Art. 38–42 VGB. Daher können die Bestimmungen Art. 38–42 VGB ersatzlos gestrichen werden, sofern das Grundstück im Grundbuchkreis Wil bis zum Erlass dieser Änderungen ins informatisierte Grundbuch überführt wurde.

- f) In Art. 49 der Einführungsverordnung zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.11; abgekürzt EV-ZGB) wird die Zuständigkeit bezüglich der öffentlichen Beurkundung von Rechtsgeschäften betreffend Grundstücke geregelt. Bildet eine Eigentumsänderung an einem Grundstück Gegenstand u.a. einer Sacheinlage oder einer Sachübernahme bei einer Gesellschaftsgründung oder Kapitalerhöhung, kann die öffentliche Beurkundung der Eigentumsänderung am Grundstück nach Art. 49 Abs. 2 EV-ZGB auch von jeder für die genannten Fälle zuständigen Urkundsperson vorgenommen werden.

Der aArt. 628 des Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR) regelte die qualifizierten Gründungstatbestände, u.a. die (beabsichtigte) Sachübernahme bei einer Gründung oder Kapitalerhöhung einer Aktiengesellschaft. Diese Bestimmung wurde durch die Neuregelung der qualifizierten Tatbestände in den Artikeln 634 ff. OR ersetzt und aufgehoben. Einzig die bisher in Art. 628 Abs. 2 OR geregelte (beabsichtigte) Sachübernahme ist nicht mehr in den Art. 634 ff. OR zu finden. Diese gilt seit der Änderung des OR nicht mehr als qualifizierten Tatbestand bei einer Gründung oder Kapitalerhöhung und unterliegt daher nicht mehr der Register- und Statutenpublizität (vgl. Botschaft des Bundesrates, BBl 2017 399, S. 432 ff. und 487). Die Aufhebung trat am 1. Januar 2023 in Kraft.

In Bezug auf die Sachübernahme wird Art. 49 Abs. 2 EV-ZGB angepasst und der entsprechende Hinweis gestrichen.

- g) In Art. 146 Abs. 3 EV-ZGB wird auf Art. 78 EV-ZGB verwiesen. Im Jahr 2014 wurde Art. 78 EV-ZGB aufgehoben. Der Sachverhalt ist seither in Art. 13 VGB geregelt, weshalb auf diese Bestimmung zu verweisen ist. Gleichzeitig soll der Verordnungstext konkretisiert werden.

2 Anpassung der Gebührenhöhe in der Verordnung über die Gebühren für Amtshandlungen der Grundbuchämter und für die Durchführung von Grundstückschätzungen (GB-GebV)

Die Höhe der Gebühren für eine elektronische Grundbuchabfrage wird von einzelnen Kundinnen und Kunden als sehr hoch eingestuft, was ein Vergleich mit anderen Kantonen bestätigt. Die gewünschten Daten werden deshalb öfters telefonisch anstatt elektronisch abgefragt. Zusätzlich ist für die neu geschaffene Möglichkeit, Gebäudenutzungsrechte an Alpzimmern im Alpbuch darzustellen, eine Gebühr festzulegen. Die Verordnung über die Gebühren für Amtshandlungen der Grundbuchämter und für die Durchführung von Grundstückschätzungen (sGS 914.5; abgekürzt GB-GebV) ist entsprechend anzupassen. Im Folgenden werden die einzelnen Punkte erläutert.

- a) Im Rahmen des erweiterten elektronischen Zugriffs auf das Grundbuch können gewisse Personen und Behörden im Einzelfall auf Daten des Hauptbuchs, des Tagebuchs und der Hilfsregister zugreifen (Art. 28 GBV). Den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern steht es zu, für ihre Grundstücke beim zuständigen Grundbuchamt einen Auszug aus den Protokollen über die Zugriffe zu verlangen (vgl. Art. 30 Abs. 2 GBV). Da ein solcher Auszug mit einer Auskunft oder Einsicht gestützt auf das Datenschutzgesetz des Kantons



St.Gallen (sGS 142.1; abgekürzt DSG) vergleichbar ist und ein solcher in der Regel unentgeltlich erfolgt (Art. 19 DSG), rechtfertigt es sich einmal je Jahr einen Auszug aus den Zugriffsprotokollen jedes Systems samt notwendigen Erläuterungen (beispielsweise Abkürzungen, Codes, Namen zu Identifikationsnummern usw.) unentgeltlich zu gewähren (Art. 20 Abs. 1 Bst. e GB-GebV).

Soweit ersichtlich haben die politischen Gemeinden für die öffentlich zugänglichen Daten nach Art. 27 Abs. 1 GBV entgegen des bisherig geltenden Art. 21 Nr. 3.04 der GB-GebV weitgehend auf die Erhebung einer Gebühr verzichtet. Eine Ausnahme dazu bilden die Abfragen über das Auskunftssystem Terravis. In Anpassung an die Praxis soll die Gebühr für Abfragen nach Art. 27 Abs. 1 GBV aufgehoben und als gebührenfreie Amtshandlungen deklariert werden.

Die Zugriffe nach Art. 28 GBV auf Daten des Hauptbuchs, Tagebuchs und der Hilfsregister sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen; in den Jahren 2016 bis 2019 haben sich die Zugriffe auf Grundstücke im Kanton St.Gallen von rund 10'000 auf rund 30'000 je Jahr verdreifacht. Im Jahr 2022 waren es immer noch rund 30'000 Abfragen. Bei den Kosten handelt es sich nebst einem Beitrag je Zugriff an die Abraxas Informatik AG fast ausschliesslich um Fixkosten, die unabhängig von der Anzahl Zugriffe anfallen. Die Kosten je Zugriff sind durch die starke Steigerung daher deutlich gesunken. Der Aufwand hat sich höchstens marginal erhöht. Zumal sich im nationalen Vergleich³ zeigt, dass bei Terravis per 1. Oktober 2022 nur drei Kantone teurer sind als der Kanton St.Gallen, wobei bei einem dieser Kantone statt der Gebühr je Abfrage eine Pauschale vereinbart werden kann, rechtfertigt es sich, die Gebühr von Fr. 9.– auf neu Fr. 5.– herabzusetzen.

- b) Mit der Verordnung über die selbständigen Anteilrechte und das Alpbuch (sGS 914.41) wurde die Möglichkeit geschaffen, Ansprüche an Alpzimmern im Alpbuch darzustellen. Ein Eintrag im Alpbuch ist freiwillig und entfaltet keine Rechtswirkung. Der Zeit- und Arbeitsaufwand sowie die erforderliche Sachkenntnis beim Grundbuchamt für die Prüfung des Begehrens sind nicht unerheblich. Entsprechend ist für die Aufnahme dieser Information in das Alpbuch eine (geringe) Gebühr zu erheben; dies auch unter dem Aspekt des Anspruchs auf Gleichbehandlung. Die Gebühr entspricht dem tiefsten Ansatz für eine Eintragung oder Einschreibung (vgl. GB-GebV). Bisher sind nur Eintragungen von öffentlich-rechtlichen Anmerkungen und solche die von Amtes wegen vorzunehmen sind, gebührenfrei (vgl. Art. 14 GB-GebV).

³ www.six-group.com → Suchen «Terravis» → Alle Unterlagen für Terravis Kantone → Übersicht Kantonale Gebühren und Zugriffsrechte, German; Stand 1. Oktober 2022.