

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Notariat
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Baltisser, Lena
Frick, Karin

Bevorzugte Zitierweise

Baltisser, Lena; Frick, Karin 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Notariat, 2019 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Privatrecht	2

Abkürzungsverzeichnis

RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
BJ	Bundesamt für Justiz
ZGB	Zivilgesetzbuch
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht

CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
OFJ	Office fédéral de la justice
CC	Code civil
LDIP	Loi fédérale sur le droit international privé

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Rechtsordnung

Jahresrückblick 2023: Rechtsordnung

BERICHT
DATUM: 31.12.2023
KARIN FRICK

Das Jahr 2023 war im Bereich Rechtsordnung stark von straf- und zivilrechtlichen Fragen geprägt. Die in den vergangenen Jahren immer wieder virulent geführte Debatte über die terroristische, vor allem islamistisch motivierte, Gefährdung der Schweiz rückte angesichts des fortdauernden Kriegs in der Ukraine sowie des Kriegsausbruchs im Nahen Osten weiter in den Hintergrund. Stattdessen beschäftigten eher **Cyberangriffe** und die Angst vor russischer Spionage die Schweizer Sicherheitspolitik. (Für Cybersicherheit vgl. Jahresrückblick zur Landesverteidigung.)

Zudem nahm der Diskurs um **Grund- und Menschenrechte** in der Öffentlichkeit wieder mehr Raum ein, angetrieben unter anderem vom zunehmenden Augenmerk auf den Antisemitismus infolge des Nahostkonflikts (vgl. Jahresrückblick zu Kultur, Kirchen und religionspolitische Fragen sowie Jahresrückblick zur Aussenpolitik). Nach dem Angriff der Hamas Anfang Oktober kam es in den grossen Schweizer Städten zu Kundgebungen mit antiisraelischen Parolen, worauf in der Öffentlichkeit debattiert wurde, inwiefern an propalästinensischen Friedenskundgebungen antisemitisches und rechtsextremes Gedankengut verbreitet werde. Aus Sorge vor einer gewaltsamen Eskalation verhängte die Stadt Bern bis Weihnachten ein Demonstrationsverbot, was wiederum zu Protesten aufgrund der Grundrechtseinschränkung führte. In der Medienberichterstattung spiegelte sich diese Entwicklung in einem Anstieg in den Themenbereichen «Bürgerrechte» sowie «innere Konflikte und Krisen» gegen Ende Jahr wider (vgl. Abb. 1 der APS-Zeitungsanalyse). Auch über das ganze Jahr gesehen vereinnahmten diese beiden Themen einen höheren Anteil der Zeitungsberichterstattung als im Vorjahr (vgl. Abb. 2). Die gestiegene Sensibilität für die Antisemitismus-Thematik zeigte sich ebenso im Parlament, das im Laufe des Jahres eine Handvoll Vorstösse für ein Verbot von Nazisymbolen in der Öffentlichkeit behandelte und diese Forderung im Grundsatz unterstützte. Als «historischen Moment» bezeichnete der Bundesrat die Gründung der Nationalen Menschenrechtsinstitution im Mai 2023, das Resultat eines zwanzigjährigen Prozesses zur Förderung der Menschenrechte in der Schweiz.

Unter anderem von Menschenrechts- und Frauenorganisationen gefeiert wurde die Verabschiedung des revidierten Sexualstrafrechts durch die beiden Räte. Begleitet von einer lebhaften gesellschaftlichen Debatte rangen die Räte bei der **Revision des Sexualstrafrechts** insbesondere um eine neue, zeitgemässe Definition von Vergewaltigung, die sie letztlich in der sogenannten erweiterten Widerspruchslösung fanden. Damit sind sexuelle Handlungen künftig strafbar, wenn sie gegen den Willen – aber im Unterschied zur Zustimmungslösung nicht «ohne Einwilligung» – einer Person vorgenommen werden oder wenn ein Schockzustand für sexuelle Handlungen ausgenutzt wird. Dass das Opfer nachweisbar zur sexuellen Handlung genötigt wurde, ist mit der neuen Regelung indes nicht mehr erforderlich. Im Unterschied zum alten Recht, wonach nur Frauen Opfer einer Vergewaltigung sein konnten, spielt das Geschlecht des Opfers im revidierten Sexualstrafrecht keine Rolle mehr. Mit Verabschiedung der Sexualstrafrechtsrevision brachten die eidgenössischen Räte im Sommer 2023 eines der grössten Gesetzgebungsprojekte der 51. Legislatur zum Abschluss: die unter dem Titel «**Harmonisierung der Strafrahmen**» durchgeführte Revision des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches (BT). Ziel der Strafrahmenharmonisierung war es, die aus den 1940er-Jahren stammenden Strafen mit den heutigen Werthaltungen in Einklang zu bringen und deren Verhältnis zueinander neu auszuloten. Noch während das Sexualstrafrecht zu Ende debattiert wurde, traten die ersten beiden Vorlagen des BT-Revisionsprojekts, die in erster Linie die Strafen für Gewaltdelikte erhöhten, am 1. Juli 2023 bereits in Kraft.

Als weiteres Grossprojekt schloss das Parlament im Frühling 2023 die **Revision der Zivilprozessordnung** ab. Mit einer Vielzahl punktueller Anpassungen sollten festgestellte Schwachstellen der 2011 in Kraft getretenen Zivilprozessordnung ausgebessert und insgesamt deren Praxistauglichkeit verbessert werden. Ein von der Einigungskonferenz vorgeschlagener Kompromissvorschlag wurde schliesslich in beiden Räten breit mitgetragen. Nachdem im Sommer auch die Referendumsfrist ungenutzt verstrichen

ist, wird das revidierte Zivilprozessrecht planmässig am 1. Januar 2025 in Kraft treten können.

Weiter stand 2023 im Zivilrecht das **Erbrecht** auf der politischen Agenda. Mit der Überarbeitung des sechsten Kapitels des IPRG über das internationale Erbrecht sollten Kompetenzkonflikte mit ausländischen Behörden minimiert und sich widersprechende Entscheidungen in internationalen Erbrechtsfällen verhindert werden. Zwischen den Kammern entbrannte ein erbitterter Streit über einige Punkte, so etwa um die Frage, ob Schweizer Doppelbürgerinnen und -bürger wählen können sollen, dem Recht welches ihrer Heimatstaaten sie ihren Nachlass unterstellen wollen. Nach erfolgreicher Kompromissfindung konnte die Vorlage in der Wintersession 2023 schliesslich verabschiedet werden. Im Hinblick auf das innerstaatliche Erbrecht trat am 1. Januar 2023 die erste Etappe der laufenden Erbrechtsrevision in Kraft, die in erster Linie die Pflichtteile reduzierte und damit die Verfügungsfreiheit der Erblasserinnen und Erblasser erhöhte. Die zweite Etappe zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge kam im Sommer 2023 ins Parlament, wobei der Ständerat im Unterschied zum Nationalrat nicht auf den Entwurf eintreten wollte.

Darüber hinaus trieben Bundesrat und Parlament 2023 die **Digitalisierung in der Justiz** voran. Mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Digitalisierung im Notariat ebneten die eidgenössischen Räte den Weg für die elektronische Ausfertigung von Urkunden und Beglaubigungen. Damit muss das Originaldokument künftig nicht mehr in Papierform erstellt werden. Zur sicheren Aufbewahrung der elektronischen Originaldokumente wird ein nationales Urkundenregister geschaffen. Um den elektronischen Rechtsverkehr generell zu ermöglichen, war im Parlament zudem das Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz hängig, wo es vom Erstrat positiv aufgenommen wurde.

Nach der grossen gesellschaftlichen Kontroverse um das **Verbot zur Verhüllung des Gesichts**, die rund um die 2021 angenommene Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» ausgefochten worden war, ging die Umsetzung der Initiative geradezu ereignisarm vonstatten. Beide Parlamentskammern verabschiedeten den Entwurf zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot unverändert und mit grossen Mehrheiten. Auch in der Gesellschaft war kein grösserer Widerstand mehr vernehmbar, sodass die im Januar 2024 endende Referendumsfrist wohl ungenutzt verstreichen wird.

Für neue Kontroversen sorgen dürfte hingegen die im Mai 2023 lancierte **Volksinitiative «für ein modernes Bürgerrecht»**. Die sogenannte Demokratie-Initiative fordert, dass Ausländerinnen und Ausländer schweizweit Anspruch auf Einbürgerung haben, wenn sie sich seit fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhalten, zu keiner längeren Freiheitsstrafe verurteilt wurden und über Grundkenntnisse einer Landessprache verfügen. Die hinter der Initiative stehende «Aktion Viertel» sieht in der tiefen Einbürgerungsquote ein Demokratiedefizit, weil rund ein Viertel der zur Schweizer Gesellschaft gehörenden Menschen politisch nicht mitbestimmen darf.¹

Privatrecht

Im Januar 2019 eröffnete der Bundesrat die **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖBG)**. Er schlug damit die Einführung der vollständigen elektronischen öffentlichen Beurkundung vor: Nach Ablauf einer Übergangsfrist soll das Original einer öffentlichen Urkunde grundsätzlich elektronisch angefertigt werden. Bisher musste das Original zwingend als Papierdokument erstellt werden, auch wenn zusätzliche elektronische Ausfertigungen bereits möglich waren. Zur sicheren Aufbewahrung der elektronischen Dokumente sieht der Vorentwurf die Schaffung eines nationalen Urkundenregisters vor. Dieses soll den Schutz vor unbefugtem Zugriff, die langfristige Lesbarkeit und die Beweisbarkeit von Fälschungen gewährleisten. Das Verfahren zur Erstellung elektronischer Urkunden und Beglaubigungen soll in einem eigenen Bundesgesetz geregelt werden, da die bisherige Einordnung in die Schlusstitel des ZGB Kritik hervorgerufen habe. Gleichzeitig schickte die Regierung auch eine damit zusammenhängende Anpassung der Grundbuchverordnung in die Vernehmlassung, die etwa Grundbuchämter dazu verpflichten soll, elektronische Anmeldungen entgegenzunehmen.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.12.2021
KARIN FRICK

In der **Vernehmlassung** wurde die Stossrichtung des Bundesgesetzes über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖBG) mehrheitlich begrüsst. 26 von 70 eingegangenen Stellungnahmen stimmten der Vorlage im Grundsatz zu, weitere 21 unterstützten die Vorlage teilweise. Demgegenüber lehnten 23 Stellungnahmen den Vorentwurf grundsätzlich ab. Kritisiert wurde vor allem der Vorschlag, dass das Original einer öffentlichen Urkunde künftig grundsätzlich elektronisch erstellt werden muss. Stattdessen wünschten sich viele Vernehmlassungsteilnehmende, dass das Original wahlweise elektronisch oder in Papierform erstellt werden kann. Gegenstand von Kritik war auch das vorgesehene zentrale Urkundenregister, das einige Teilnehmende als unnötigen Eingriff in die Kompetenz der Kantone ansahen. Weiter wurden in Bezug auf das Register Fragen zum konkreten Inhalt, zum Datenschutz, zum Verfahren, zu den Zugriffsrechten und zur technischen Umsetzung des Registers aufgeworfen. Die Mehrheit der Stellungnehmenden beurteilte die Schaffung eines solchen Registers jedoch als sinnvoll.

Der Bundesrat begegnete dieser Kritik, indem er einige Änderungen am Entwurf vornahm, bevor er ihn im Dezember 2021 dem Parlament unterbreitete. So sah er nun nur noch die Möglichkeit zur Erstellung von elektronischen Originalurkunden vor und verzichtete auf das Obligatorium zur Erstellung der Originale in elektronischer Form. Damit einhergehend soll es Urkundspersonen freigestellt werden, ob sie die Dienstleistung der elektronischen Ausfertigung und Beglaubigung anbieten oder nicht. Weiter nahm der Bundesrat eine Regelung der Zugriffsberechtigungen auf das elektronische Urkundenregister in den Entwurf auf und ergänzte eine Bestimmung über die Vereinheitlichung digitaler Prozesse zwischen Urkundspersonen und Registerämtern. Neben anderen Präzisierungen änderte er auf Anregungen aus der Vernehmlassung hin den Titel des Gesetzes zu «**Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat (DNG)**». Damit gelange stärker zum Ausdruck, dass das Gesetz nicht nur die elektronische Form von Urkunden betreffe, sondern etwa auch deren Aufbewahrung, erklärte er in der **Botschaft**.³

POSTULAT
DATUM: 16.03.2022
LENA BALTISSE

In der Frühjahrsession 2022 beriet der Nationalrat ein Postulat Bertschy (glp, BE) zur **schweizweiten Liberalisierung des Notariatswesens**. Bereits 2015 hatte Bertschy ein Postulat mit weitgehend identischem Inhalt eingereicht (Po. 15.4057), welches vom Nationalrat jedoch abgelehnt worden war. Die Postulantin kritisierte den kantonalen Protektionismus im Notariatswesen, welcher den Wettbewerb innerhalb und zwischen den Kantonen verunmögliche sowie eine Monopolisierung, hohe Preise und keinen Anreiz zur Qualitätssteigerung mit sich bringe. Sie forderte vom Bundesrat einen Bericht über die Vor- und Nachteile einer Liberalisierung des Notariatswesens. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung des Postulats. Er befürwortete Wettbewerbsfreiheit und wachstumsfördernde Reformen im Notariatswesen, dazu würden aktuell ein einheitliches Beurkundungsverfahren und die Digitalisierung im Notariat geprüft, erklärte Justizministerin Karin Keller-Sutter. Die Forderung des Postulats sei jedoch verfrüht und sollte in einem breiter abgestützten Vorgehen geprüft werden. Dem Antrag des Bundesrates folgte ein grosser Teil des bürgerlichen Lagers, was aber nicht für eine Ratsmehrheit ausreichte. Das Postulat wurde mit 108 zu 76 Stimmen bei 7 Enthaltungen angenommen.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.12.2022
KARIN FRICK

Einstimmig bei zwei Enthaltungen nahm der Ständerat in der Wintersession 2022 als **Erstrat** das **Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat (DNG)** an. Die wenigen Änderungen gegenüber dem Entwurf des Bundesrates, die die RK-SR beantragte, wurden auch vom Bundesrat unterstützt. Die Ständekammer hiess sie alle stillschweigend gut. Wie Kommissionssprecher Carlo Sommaruga (sp, GE) im Ratsplenum erläuterte, verfolgte die Kommission mit den Änderungen vor allem drei Ziele: Erstens wollte sie einige Definitionen klarer formulieren, zweitens sicherstellen, dass das neue Gesetz nicht in die kantonalen Notariatsregelungen eingreift, und drittens gewährleisten, dass die Geheimhaltung letztwilliger Verfügungen – also von Testamenten – weiterhin garantiert werden kann. In diesem Zusammenhang äusserte die Kommission Bedenken, dass die Geheimhaltung von elektronischen Dokumenten durch Hackerangriffe oder Leaks gefährdet sei. Sie ergänzte deshalb im Gesetz, dass solche Verfügungen, die bis zum Tod der betreffenden Person geheim bleiben müssen, nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Urkundsparteien elektronisch erstellt werden dürfen.⁵

Im Nationalrat verlief die Beratung des **Bundesgesetzes über die Digitalisierung im Notariat** nicht annähernd so harmonisch wie zuvor in der Ständekammer. So hatte sich der **Zweitrat** in der Frühjahrsession 2023 zunächst mit einem Nichteintretensantrag einer Minderheit Addor (svp, VS) zu befassen. Wie der Minderheitssprecher ausführte, bestehe keine nachgewiesene praktische Notwendigkeit für ein solches Gesetz. Die Abwesenheit eines Bundesregisters für Urkunden schaffe aktuell keinerlei Schwierigkeiten und es bestehe kein Bedarf, ein solches zu schaffen. Zudem sei der Entwurf zu detailliert und gehe zu weit über die Frage der Digitalisierung hinaus, sodass er zu stark ins kantonale Notariatswesen eingreife. Nicht zuletzt bringe ein zentralisiertes Urkundenregister auch neue Datenschutzprobleme mit sich, gerade wenn der Zugang zu diesem Register wie im vorliegenden Entwurf unzureichend geregelt sei. Demgegenüber beantragte die Mehrheit der vorberatenden RK-NR Eintreten. Der digitale Geschäfts- und Amtsverkehr könne nur dann sinnvoll genutzt werden, wenn auch die entsprechenden Belege, bei denen es sich in vielen Fällen um öffentliche Urkunden handle, in elektronischer Form eingereicht werden können, hob Kommissionssprecher Beat Flach (glp, AG) den Zweck des Gesetzes hervor. Der Bund stelle nur das Urkundenregister zur Verfügung und greife ansonsten nicht in den notariellen Prozess ein. Die Kantone könnten das zentrale Register dann als Modul in ihre eigenen Softwarelösungen integrieren. Es sei aber «zentral, dass die Sicherheit und Langlebigkeit der Urkunden im ganzen Land einheitlich geregelt wird», erklärte der Berichterstatter. Im Gesetz seien nur die Grundsätze zu elektronischen öffentlichen Urkunden festgelegt, damit die detaillierten Ausführungsbestimmungen, die auf Verordnungsstufe geregelt werden sollen, einfacher den technischen Veränderungen angepasst werden können, so Flach weiter. Der Sensibilität der betreffenden Daten sei sich die Kommission durchaus bewusst, weshalb sie in diesem Bereich noch an der Vorlage nachgebessert habe. Nach ausführlicher Debatte trat der Nationalrat mit 134 zu 54 Stimmen bei einer Enthaltung auf den Entwurf ein. Für Nichteintreten votierten die geschlossene SVP-Fraktion sowie der Tessiner Mitte-Vertreter Marco Romano. Die bereits erwähnten Präzisierungen zum Datenschutz, die die Kommissionmehrheit vorschlug, wurden von einer Minderheit als unnötig erachtet, weil diese Fragen bereits im Datenschutzgesetz geregelt seien, so die Minderheitssprecherin Christa Markwalder (fdp, BE). Die Kommissionmehrheit wollte im Gesetz explizit festschreiben, dass das Bundesamt für Justiz das zentrale Urkundenregister aufbaut und führt sowie dessen Betrieb, Weiterentwicklung und Sicherheit gewährleistet. Sowohl das BJ als auch die Stellen, die das System nutzen, sollen zudem ausdrücklich für die Gewährleistung des Datenschutzes und der Datensicherheit verantwortlich gemacht werden. Die Volkskammer hiess die vorgeschlagenen Ergänzungen mit 157 zu 38 Stimmen gegen den Widerstand aus den Fraktionen der GLP und der FDP gut. Eine Minderheit Kamerzin (mitte, VS), die noch weiter gehen wollte als die Kommissionmehrheit und im Gesetz zusätzlich festschreiben wollte, dass sämtliche Zugriffe auf das Urkundenregister mit Angabe der Uhrzeit und der Identität der zugreifenden Person protokolliert werden müssen, scheiterte im Rat jedoch mit 113 zu 82 Stimmen. Sie wurde nur von den Fraktionen der SVP und der Mitte unterstützt. Kommissionssprecher Flach versicherte, die Zugriffsrechte würden auf dem Verordnungsweg geregelt und die Kommission werde «dann gewiss auch das Recht beanspruchen, diese Verordnungen anzuschauen». Alle übrigen Bestimmungen nahm der Nationalrat stillschweigend gemäss Antrag seiner Rechtskommission an. In der Gesamtabstimmung hiess er den Entwurf mit 142 zu 53 Stimmen gut. Abgelehnt wurde er von der geschlossenen SVP-Fraktion, die zu Beginn schon nicht darauf hatte eintreten wollen.⁶

In der Sommersession 2023 räumten die eidgenössischen Räte die Differenzen beim **Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat** aus. Mit einer Ausnahme hiess der Ständerat alle Änderungen des Nationalrats stillschweigend gut. Fest hielt die Kantonskammer einzig an der Streichung von Regeln für die Kenntnisnahme des Inhalts bei elektronischen Urkunden. Ihrer Ansicht nach stifte der Artikel mehr Verwirrung als Klärung, was auch der Bundesrat einräumte. In der Folge erschien es auch dem Nationalrat sinnvoll, die Zuständigkeit ohne Regelung im Bundesgesetz bei den Kantonen zu belassen. Mit der stillschweigenden Zustimmung der grossen Kammer war die Vorlage bereit für die **Schlussabstimmungen**. Während der Ständerat den Entwurf einstimmig bei 8 Enthaltungen verabschiedete, nahm ihn der Nationalrat mit 142 zu 46 Stimmen bei 6 Enthaltungen an. Mit der Ausnahme von Nationalrat Manfred Bühler (svp, BE) verweigerte die SVP-Fraktion dem Geschäft in beiden Kammern die Zustimmung. Sie hatte im Nationalrat zuvor gar nicht darauf eintreten wollen, weil sie das Gesetz als unnötig erachtete.⁷

- 1) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Rechtsordnung
- 2) Erläuternder Bericht EÖBG; Erläuternder Bericht Änderung der Grundbuchverordnung; Medienmitteilung EJPD vom 30.1.19
- 3) BBI, 2022 143; Ergebnisbericht Vernehmlassung EÖBG; Medienmitteilung BR vom 17.12.21
- 4) AB NR, 2022, S. 479 f.; Po. 20.3879
- 5) AB SR, 2022, S. 1361 ff.
- 6) AB NR, 2023, S. 219 ff.
- 7) AB NR, 2023, S. 1150 f.; AB NR, 2023, S. 1462; AB SR, 2023, S. 446 ff.; AB SR, 2023, S. 683; BBI, 2023 1523