



30. Januar 2019

Bundesgesetz über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖBG)

Erläuternder Bericht

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Beantragte Neuregelung im Bereich der öffentlichen Beurkundung	4
1.3	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	5
1.3.1	Ausgangslage	5
1.3.2	Bewertung der Ausgangslage	5
1.3.3	Beantragte Neuregelung	5
1.4	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	6
1.5	Umsetzung	6
1.6	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	6
2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	6
3	Auswirkungen	10
3.1	Auswirkungen auf den Bund	10
3.1.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen	10
3.1.2	Andere Auswirkungen	10
3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	11
3.3	Andere Auswirkungen	11
4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrats	11
4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	11
4.2	Verhältnis zu Strategien des Bundesrats	11
5	Rechtliche Aspekte	11
5.1	Verfassungsmässigkeit	11
5.2	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	12

Übersicht

Nach geltendem Recht muss das Original der öffentlichen Urkunde – das schriftlich abgefasste Ergebnis des durchgeführten Hauptverfahrens (in der Terminologie vieler Kantone auch «Urschrift» genannt) – als Papierdokument erstellt werden. Vorgeschlagen wird, den konsequenten Schritt zur vollständigen elektronischen öffentlichen Beurkundung zu vollziehen. Nach Ablauf einer den Bedürfnissen der Praxis entsprechenden Übergangsfrist, soll künftig das Original der öffentlichen Urkunde elektronisch entstehen. Selbstverständlich bleibt die Option der Erstellung von «Papierausfertigungen» bestehen. Der Bundesrat soll ferner die Ausnahmefälle, insbesondere für bestimmte Geschäftsfälle und Personengruppen sowie beim Vorliegen technischer Störungen, regeln.

Das Verfahren zur Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen soll in einem eigenen Bundesgesetz geregelt werden. Die bestehende systematische Einordnung in die Schlusstitel des Schweizerischen Zivilgesetzbuches hat in der Vergangenheit zu berechtigter Kritik geführt und soll nun bereinigt werden.

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hatte am 14. Dezember 2012 die Vernehmlassung zur Änderung des Zivilgesetzbuchs (Öffentliche Beurkundung) eröffnet (nachfolgend «VE 2012»). Die Vorlage bezweckte im Bereich der öffentlichen Beurkundung:

- eine Konsolidierung durch «Nachführung» des ungeschriebenen Bundes-Beurkundungsrechts, d.h. der bundesrechtlichen Mindestanforderungen;
- die Ausdehnung der Freizügigkeit öffentlicher Urkunden auf sämtliche Liegenschaftsgeschäfte;
- die Ermöglichung eines elektronischen Originals der öffentlichen Urkunde; sowie
- eine durch den Bund betriebene zentrale Urkundendatenbank.

Am 13. Dezember 2013 hat der Bundesrat von folgendem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis genommen:

- Die «Nachführung» der bundesrechtlichen Mindestanforderungen an die öffentliche Beurkundung wurde – wenngleich seitens der Kantone nur knapp überwiegend – mehrheitlich begrüsst. Demgegenüber wurde die Ausdehnung der Freizügigkeit öffentlicher Urkunden auf sämtliche Liegenschaftsgeschäfte mehrheitlich abgelehnt.
- Eine grosse Anzahl der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortete die vorgeschlagene Erweiterung der elektronischen öffentlichen Beurkundung durch die Einführung des elektronischen Originals der öffentlichen Urkunde.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) wurde beauftragt, vorerst ein Aussprachepapier und anschliessend eine Botschaft auszuarbeiten.

An seiner Aussprache vom 25. Mai 2016 hat der Bundesrat folgenden Beschluss gefasst:

- Das EJPD wird beauftragt, bis Ende 2017 eine Botschaft zu erarbeiten. Diese umfasst das elektronische Original der öffentlichen Urkunde und das Register der elektronischen öffentlichen Urkunden «*Auftrag 1*».
- Das EJPD wird beauftragt, die Ausarbeitung einer Botschaft zu den Bereichen «bundesrechtliche Mindestanforderungen» und «Freizügigkeit» bis Ende 2018 zu prüfen und dem Bundesrat Bericht zu erstatten «*Auftrag 2*».

Das BJ hat zur Umsetzung beider Aufträge verschiedene Abklärungen getroffen und Gespräche geführt. Zusammenfassend zeigt sich folgendes Bild:

- Zur Umsetzung des «*Auftrages 1*» wird eine erneute Vernehmlassung durchgeführt. Seit der Verabschiedung des VE 2012 und der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens im Jahr 2013 hat sich das digitale Bewusstsein der Bevölkerung weiterentwickelt und Digitalisierungsprojekte haben einen starken Antrieb erfahren. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, die ursprünglich vorgeschlagenen Bestimmungen in akzentuierter Form nochmals der breiten Öffentlichkeit zur Diskussion vorzulegen.
- Der «*Auftrag 2*» bildet nicht Gegenstand dieser Vorlage. Die diesbezüglichen Arbeiten sind in Gang, haben sich aber verzögert.

1.2 Beantragte Neuregelung im Bereich der öffentlichen Beurkundung

Die folgende Darstellung gibt eine Übersicht über den Vergleich zwischen geltendem Recht und der beantragten Neuregelung:

Thema	Geltendes Recht	Beantragte Neuregelung	Bemerkung
Elektronische Ausfertigungen und Beglaubigungen	Die Entscheidung, <i>ob</i> eine Urkundsperson elektronische Ausfertigungen und Beglaubigungen erstellen <i>kann</i> , liegt beim <i>kantonalen Gesetzgeber</i> . Sodann entscheidet die Urkundsperson darüber, <i>ob</i> sie lediglich Papiausfertigungen und -beglaubigungen anbieten möchte. ¹	Urkundspersonen <i>erstellen</i> auf Ersuchen einer Partei elektronische Ausfertigungen und Beglaubigungen. Wünscht eine Partei also ausdrücklich eine elektronische Ausfertigung, muss die Urkundsperson eine solche erstellen.	Übergangsfrist von fünf Jahren
Elektronisches Original öffentlicher Urkunden	Nach geltendem Recht nicht zulässig	Die Originale öffentlicher Urkunden werden in elektronischer Form erstellt.	Übergangsfrist von zehn Jahren
Urkundenregister	Keine Regelung	Zentrales Registersystem	
Technische Hilfsmittel	Keine Regelung auf Stufe Gesetz	Regelung der Grundsätze auf Stufe Gesetz	

Ferner wird beantragt, für das Verfahren für die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen ein eigenes Bundesgesetz (Bundesgesetz über die

¹ Im Zivilstandswesen gelten bereits nach geltendem Recht abschliessende bundesrechtliche Vorschriften (insbes. Art. 43a Abs. 2, Art. 44 sowie Art. 48 ZGB i.V.m. Art. 6, Art. 18, Art. 18a, Art. 47 ff. u. Art. 81 Abs. 2 der Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 [ZStV, SR 211.112.2]).

Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronische Beglaubigungen, EÖBG)
zu erlassen.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Ausgangslage

Nach geltendem Recht muss das Original der öffentlichen Urkunde – das schriftlich abgefasste Ergebnis des durchgeführten Hauptverfahrens (in der Terminologie vieler Kantone auch «Urschrift» genannt) – als Papierdokument erstellt werden.

Artikel 55a Absatz 1 SchIT ZGB² erlaubt es der Urkundsperson im beurkundungsrechtlichen Nachverfahren, aufgrund des von ihr auf Papier errichteten Originals, eine elektronische Ausfertigung zu erstellen. Die Einzelheiten sind in der EÖBV³ geregelt.

Gemäss der geltenden Regelung entscheiden die Kantone, ob kantonale Urkundspersonen elektronische Ausfertigungen sowie elektronische Beglaubigungen von Kopien und Unterschriften erstellen können und es steht den Urkundspersonen alsdann frei zu entscheiden, ob sie eine entsprechende Dienstleistung anbieten möchten oder nicht.⁴ Heute ermöglichen elf Kantone ihren Urkundspersonen, elektronisch zu arbeiten.

1.3.2 Bewertung der Ausgangslage

Auch wenn mit der Einführung von 55a Absatz 1 SchIT ZGB bzw. mit der EÖBV ein erster wichtiger Schritt in Richtung elektronische öffentliche Beurkundung gemacht worden ist, handelt es sich um eine Kompromisslösung, die heute nicht mehr zeitgemäss ist.

Die nach geltendem Recht einzuhaltende Vorgehensweise ist mit einem Medienbruch verbunden: Urkundspersonen bedienen sich zur Redaktion von Papierurkunden bereits seit Jahrzehnten des Computers als Hilfsmittel. Die Entwürfe der öffentlichen Urkunden entstehen heute regelmässig in elektronischer Form. Öffentliche Urkunden können die Urkundspersonen jedoch nicht direkt am Computer erstellen. Vielmehr sind mehrere Zwischenschritte zu durchlaufen. Den am Computer erstellten Entwurf müssen sie zunächst ausdrucken, um eine öffentliche Urkunde auf Papier zu erstellen. Möchten sie die so entstandene öffentliche Urkunde im elektronischen Geschäftsverkehr einsetzen, ist sie durch Einlesen zurückzuverwandeln. Dieser Arbeitsablauf ist weder effizient noch zeitgemäss.

1.3.3 Beantragte Neuregelung

Vorgeschlagen wird, den konsequenten Schritt zur vollständigen elektronischen Beurkundung zu vollziehen. Während die Grundsätze des Verfahrens für die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen auf Stufe Gesetz festgelegt werden sollen, wird der Bundesrat mit dem Erlass der Ausführungsbestimmungen betraut. Dieses Vorgehen ermöglicht auf Stufe Gesetz den Erlass technologieneutraler Bestimmungen. Die vorgesehenen Übergangsfristen ermöglichen zudem den Kantonen sowie den Urkundspersonen, die Umstellung auf die elektronischen Prozesse sorgfältig aufzugleisen und dem Markt entsprechende Softwarelösungen zu entwickeln und anzubieten.

² Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

³ Verordnung vom 8. Dezember 2017 über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖBV; SR 211.435.1).

⁴ Für das Zivilstandswesen vgl. FN 1.

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Bundesgesetzgeber verfügt gestützt auf die Bundesverfassung⁵ über die notwendige Zuständigkeit, um das Verfahren zur Erstellung öffentlicher Urkunden des Zivilrechts zu regeln.⁶ Diese Kompetenz umfasst auch den Prozess der Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen.

Das Urkundenregister wird durch den Bund bereitgestellt und betrieben. Für die Erfassung und Aufbewahrung des Dokumentes haben die Urkundspersonen eine Gebühr zu entrichten.

1.5 Umsetzung

Der Bundesrat wird mit dem Erlass von verschiedenen Ausführungsbestimmungen betraut (vgl. unten Ziff. 5.2.). Die Umsetzung der vorgeschlagenen Bestimmungen erfolgt zumindest teilweise in den Kantonen (vgl. unten Ziff. 3.2.).

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Vorlage betrifft keine hängigen parlamentarischen Vorstösse.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1 Gegenstand und anwendbares Recht

Im Artikel 1 Absatz 1 wird der generelle Regelungsbereich des EÖBG umschrieben.

Absatz 2 stellt klar, dass auf die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden durch die Zivilstandsbehörden sowie auf die Erstellung elektronischer amtlicher Auszüge, Bestätigungen und Bescheinigungen aus dem Zivilstandsregister, dem Grundbuch und dem Handelsregister überdies die Artikel 6 und 7 des EÖBG anwendbar sind. Im Umkehrschluss finden die andern Bestimmungen des EÖBG nur Anwendung auf die sogenannt «notariellen Urkunden».

Es gilt insbesondere klarzustellen, dass die kantonalen Bestimmungen zum Beurkundungs- und Beglaubigungsverfahren (regelmässig auch «Notariatsgesetze und -verordnungen» genannt) auch bei der Erstellung von elektronischen öffentlichen Urkunden und elektronischen Beglaubigungen grundsätzlich zur Anwendung gelangen (Art. 1 Abs. 3 VE EÖBG). Eine bundesrechtliche Derogation findet nur insofern statt, als dass das konkrete Verfahren zur Erstellung der entsprechenden Dokumente von Bundesrechts wegen vorgegeben wird. Dieses Nebeneinander von Bundesrecht und kantonalem Recht entspricht mit der EÖBV bereits der heutigen Praxis.

Artikel 2 Originale öffentlicher Urkunden

Nach geltendem Recht ist das Original der öffentlichen Urkunde – das schriftlich abgefasste Ergebnis des durchgeführten öffentlichen Beurkundungsverfahrens – in Papierform zu erstellen. Dies, obwohl die Entwürfe der öffentlichen Urkunde regelmässig in elektronischer Form entstehen. Bereits im VE 2012 wurde vorgeschlagen, künftig das elektronische Original der öffentlichen Urkunde zu ermöglichen. Eine grosse Anzahl der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortete diesen Vorschlag (vgl. oben Ziff. 1.1).

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

⁶ Christoph Leuenberger, Art. 122 Rz. 14, 19 und 20 in: Bernhard Ehrenzeller / Benjamin Schindler / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage 2014; Tarkan Göksu, Art. 122 Rz. 26 in: Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015; Alex Dépraz, La forme authentique en droit fédéral et en droit cantonal comparé, thèse Lausanne 2002, Rz. 88–90. Ohne Erwähnung der nichtstreitigen Gerichtsbarkeit, aber auch ohne deren ausdrücklichen Ausschluss: Jean-François Aubert, Petit commentaire de la Constitution fédérale, Zürich 2003, Art. 122 Rz. 10; Giovanni Biaggini, Kommentar zur Bundesverfassung, Zürich, Ausgabe 2017, Art. 122 Rz. 4.

Der Vorentwurf sieht in Artikel 2 nicht nur die Möglichkeit zur Erstellung elektronischer Originale öffentlicher Urkunden vor. Vorgeschlagen wird, dass – nach einer Übergangsfrist von zehn Jahren nach Inkrafttreten des EÖBG – künftig die Originale öffentlicher Urkunden in elektronischer Form erstellt werden (vgl. Art. 9 Abs. 2 VE EÖBG). Die lang bemessene Übergangsfrist ermöglicht den Kantonen, den Urkundspersonen und der Wirtschaft, sich auf den Paradigmenwechsel sorgfältig vorzubereiten und ihre Systeme entsprechend anzupassen.

Selbstverständlich wird auch weiterhin die Möglichkeit bestehen, Papiaerausfertigungen vom elektronischen Original der öffentlichen Urkunde zu erstellen. Bürgerinnen und Bürger, welche eine Papierurkunde wünschen, werden somit weiterhin bedient werden können.

Der Bundesrat wird sodann ermächtigt, die Ausnahmen zu regeln. Er soll insbesondere für bestimmte Anwendungsfälle und Personengruppen sowie beim Vorliegen technischer Störungen Ausnahmen vorsehen (Absatz 2).

Artikel 3 Ausfertigungen und Beglaubigungen

Der geltende Artikel 55a Absatz 1 und 2 SchlT ZGB ermöglicht es den Kantonen im Bereich der öffentlichen Beurkundung, ihre Urkundspersonen zu ermächtigen, elektronische Ausfertigungen und elektronische Beglaubigungen zu erstellen. Die Entscheidung, ob eine Urkundsperson elektronische Ausfertigungen und Beglaubigungen erstellen kann, liegt somit beim kantonalen Gesetzgeber.⁷ Sodann entscheidet die Urkundsperson darüber, ob sie «elektronische Dienstleistungen» anbieten möchte.

Mit der vorgeschlagenen Regelung soll die Erstellung von elektronischen Ausfertigungen und elektronischen Beglaubigungen in sämtlichen Kantonen eingeführt werden. Nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des EÖBG (vgl. Art. 9 Abs. 1 VE EÖBG) sollen sämtliche Urkundspersonen auf Ersuchen der Parteien elektronische Ausfertigungen und elektronische Beglaubigungen erstellen.⁸

Mit der Einführung des elektronischen Originals öffentlicher Urkunden (Art. 2 VE EÖBG) wird die Bedeutung der elektronischen Ausfertigung fraglich: Gemäss heutiger Betrachtungsweise ist davon auszugehen, dass es keine elektronischen Ausfertigungen von elektronischen Originalen öffentlicher Urkunden geben wird. Hingegen ist denkbar, dass sich auch nach der Einführung des elektronischen Originals öffentlicher Urkunden Papierurkunden im Umlauf befinden, von welchen eine Partei eine elektronische Ausfertigung wünscht.

Artikel 4 Urkundenregister

Grundsätzliches:

Öffentliche Urkunden auf Papier werden nach Massgabe des kantonalen Rechts aufbewahrt. Mit der Einführung des elektronischen Originals öffentlicher Urkunden drängt sich für diese jedoch eine einheitliche, schweizweite Lösung auf. Der Umstand, dass das Original der öffentlichen Urkunde nicht auf Papier, sondern auf einem anderen Medium erstellt wird – nämlich ausschliesslich als elektronisches Dokument –, darf ihre Beweiskraft bzw. ihre Beweissicherungsfunktion nicht schmälern. Notwendig ist eine Registrierung und Speicherung des Dokuments im zentralen Registersystem, einem Urkundenregister.

Geprüfte Alternativen:

Im Nachgang an das Vernehmlassungsverfahren 2013 hat das BJ mit verschiedenen interessierten Kreisen Gespräche geführt und hierbei drei Modelle zur Diskussion gestellt:

⁷ Für die abweichende Regelung im Zivilstandswesen vgl. FN 1.

⁸ Für die abweichende Regelung im Zivilstandswesen vgl. FN 1.

- ein zentral geführtes Urkundenregister (entspricht dem Vorschlag im Vorentwurf);
- mehrere, durch die Kantone betriebene Register, bei denen die Interoperabilität durch gewisse Infrastrukturkomponenten des Bundes sichergestellt ist;
- eine Mischvariante, in welcher gewisse Kantone das Urkundenregister des Bundes, andere Kantone hingegen ein eigenes Register nutzen.

Die geführten Gespräche haben gezeigt, dass eine zentrale Lösung den grössten Zuspruch geniesst.

Eine gemeinsame Lösung ermöglicht eine Kostenaufteilung für die Entwicklung und den Unterhalt für eine Struktur, die notgedrungen eine äusserst hohe Qualität aufweisen muss. Der Betrieb des Urkundenregisters stellt eine hochsensible Aufgabe dar, die laufend dem technischen Fortschritt anzupassen ist. Die verworfenen Schnittstellenlösungen wären mit nicht kalkulierbaren Kosten verbunden gewesen.

Neben dem Kostenpunkt sind auch künftige Nutzungsfelder im Auge zu behalten. Im Rahmen der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen wird die Diskussion zu führen sein, welche Funktionen des Urkundenregisters sinnvoll und wünschenswert sind. Neben der Kernaufgabe «sichere und langfristige Aufbewahrung» elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen ist denkbar, dass das Urkundenregister via Erteilung von Zugriffsberechtigungen an die berechtigten Behörden in gewissen Bereichen eine elektronische Dokumentenübermittlung und Mehrfachspeicherung von elektronischen Dokumenten ablösen kann. Auch eine Anbindung an bestehende und/oder noch zu entwickelnde Softwarelösungen im Bereich Notariats- und Registerrecht ist denkbar. Solche Synergiennutzungen wären bei dezentralen Lösungen nur schwer umzusetzen.

Funktion des Urkundenregisters:

Das Urkundenregister soll die darin gespeicherten Dokumente dauernd revisionssicher, lesbar und vor unbefugtem Zugang sicher aufbewahren. Die dort erfassten und aufbewahrten Dokumente gelten von Gesetzes wegen als massgebliche elektronische Originale. Wurde eine sich im Umlauf befindende elektronische öffentliche Urkunde abgeändert, kann eine Abweichung durch einen Abgleich festgestellt werden. Dies wird einen dauerhaften Schutz vor Abänderbarkeit der Urkunde gewährleisten.

Im Urkundenregister sollen die elektronischen öffentlichen Urkunden und elektronischen Beglaubigungen aufbewahrt werden. Für die elektronischen Ausfertigungen von auf Papier errichteten Originalen öffentlicher Urkunden wird keine Aufbewahrungspflicht im Urkundenregister vorgesehen, ist doch das Referenzdokument hier in Papierform vorhanden und gemäss den kantonalen Regelungen entsprechend aufzubewahren.

Das Urkundenregister wird durch den Bund bereitgestellt und betrieben. Die Kosten für die Investitionen und den Betrieb sollen durch Gebühren möglichst kostendeckend finanziert werden. Die Eigentümerschaft über die registrierten Dokumente bleibt von dieser Zentralisierung unberührt.

Artikel 5 Gebühren für die Nutzung des Urkundenregisters

Für die Erfassung und Aufbewahrung der Dokumente wird bei den Urkundspersonen eine möglichst kostendeckende Gebühr erhoben. Die Festlegung der Gebühren folgt den allgemeinen Grundsätzen der Gebührenberechnung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VE EÖBG). Eine verbreitete Nutzung des Urkundenregisters und namentlich die obligatorische Einführung des elektronischen Originals der öffentlichen Urkunde (Art. 2 Abs. 1 VE EÖBG) wird somit langfristig gesehen zu einer Senkung der Gebühren führen.

Für mögliche weitere Dienstleistungen des Urkundenregisters soll der Bund ebenfalls Gebühren erheben können.

Artikel 6 Technische Hilfsmittel

Der geltende Artikel 55a Absatz 4 SchlT ZGB wurde in der Vergangenheit verschiedentlich als gesetzliche Grundlage angeführt, technische Hilfsmittel bereitzustellen oder deren Nutzung vorzuschreiben. Diese Vorgehensweise blieb nicht ohne Kritik, da der angeführte Artikel technische Hilfsmittel nicht explizit erwähnt.

Es ist unbestritten, dass ein Bedürfnis und je nachdem auch eine Notwendigkeit nach technischen Hilfsmitteln besteht. Als Beispiel kann auf das Urkundspersonenregister UPReg (vgl. Art. 5 ff. EÖBV) verwiesen werden, welches mittels «Zulassungsbestätigung» den elektronischen Nachweis erbringt, dass die Person, die eine elektronische öffentliche Urkunde oder eine elektronische Beglaubigung erstellt, im Zeitpunkt der Erstellung dazu befugt ist (Art. 2 Bst. b EÖBV).

Für die Nutzung solcher technischer Hilfsmittel kann der Bundesrat die Erhebung von Gebühren vorsehen.

Artikel 7 Erlass von Bestimmungen durch den Bundesrat

Die Gesetzesbestimmungen sind bewusst kurz und technologieneutral gehalten. Der Bundesrat wird mit dem Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen betraut.

Das Verfahren zur Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen und die technischen Anforderungen an diese sollen auf Verordnungsstufe geregelt werden. Dies ermöglicht, auf technische Entwicklungen innert nützlicher Frist reagieren zu können.

Grundsätzlich gelangen im elektronischen Beurkundungsverfahren die gleichen Grundsätze und Garantien wie bei der Beurkundung auf Papier zur Anwendung. Digitale Prozesse können ihren Mehrwert jedoch nur entfalten, wenn Papierprozesse nicht eins zu eins elektronisch abgebildet werden, sondern die neuen Gestaltungsräume sinnvoll genutzt werden. Bei der Ausarbeitung der Verfahrensbestimmungen wird insbesondere der wichtigen Fragestellung der Unterzeichnung des elektronischen Originals durch die Parteien besonderes Augenmerk geschenkt.

Gemäss heutigem Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass sich das Verfahren zur Erstellung des elektronischen Originals einer öffentlichen Urkunde stark an die bestehende Regelung zur Erstellung einer elektronischen Ausfertigung (Art. 10 f. EÖBV) anlehnen wird.

Ausführungsbestimmungen in Zusammenhang mit dem Urkundspersonenregister sind heute bereits in der EÖBV (Art. 5 ff. EÖBV) vorhanden. Eine Anpassung derselben in Zusammenhang mit dem Erlass des EÖBG sind aber nicht auszuschliessen.

Die Anliegen der Interoperabilität der Informatiksysteme sowie der Gewährleistung der Integrität, Authentizität und Sicherheit der Daten lassen sich sodann teilweise nur durch bundesrechtliche Vorgaben und entsprechende technische Hilfsmittel umsetzen. Dementsprechend soll der Bundesrat auch in diesem Bereich die Möglichkeit für entsprechende Regelungen erhalten.

Artikel 8 Änderung eines anderen Erlasses

Geändert respektive aufgehoben werden die Artikel 55 und 55a SchIT ZGB. Die geltende Formulierung von Artikel 55 Absatz 1 SchIT ZGB geht davon aus, dass die Kantone bestimmen, in welcher Weise auf ihrem Gebiet die öffentliche Beurkundung hergestellt wird. Die vorgeschlagene Formulierung bewirkt keine Änderung der Ist-Situation, sondern ist als redaktionelle Bereinigung zu verstehen.

Betreffend das Zusammenspiel zwischen den kantonalen Beurkundungsverfahren und den Bestimmungen der EÖBG wird auf die Erläuterungen zu Artikel 1 Absatz 3 VE EÖBG verwiesen.

Der Inhalt von Artikel 55a SchIT ZGB ist neu im EÖBG geregelt, weshalb die Bestimmung aufgehoben werden kann.

Artikel 9 Übergangsbestimmungen

In den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des EÖBG können Urkundspersonen die Erstellung elektronischer Ausfertigungen und Beglaubigungen von Kopien und Unterschriften sowie die Beglaubigung von Papierausdrucken elektronischer Dokumente ablehnen. Danach besteht aber die Pflicht, dass Urkundspersonen auf Ersuchen der Parteien die entsprechenden elektronischen Urkunden erstellen und Papierausdrucke elektronischer Dokumente beglaubigen.

Die Erstellung des Original der öffentlichen Urkunde in elektronischer Form kann die Urkundsperson während zehn Jahren nach Inkrafttreten des EÖBG ablehnen. Danach ist sie verpflichtet das Original der öffentlichen Urkunde elektronisch zu erstellen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Für den Aufbau und die Inbetriebnahme des Urkundenregisters muss mit Kosten in der Höhe von ca. 2 Millionen Franken gerechnet werden.

Der personelle Aufwand beträgt zusammenfassend 3 Vollzeitstellen.

Die jährlichen Kosten für den Betrieb, die Weiterentwicklung und Katastrophensicherung des Urkundenregisters belaufen sich voraussichtlich auf ca. 500'000 Franken pro Jahr.

Die kalkulierten Entwicklungs- und Betriebskosten hängen stark von den konkreten Anforderungen an das Urkundenregister, den technischen Entwicklungen und der Gewichtung des Informations- und Datenschutzes ab.

Für die Investitionen und den Betrieb sollen möglichst kostendeckende Gebühren erhoben werden (Art. 5 i.V.m. Art. 7 Abs. 3 VE EÖBG). Der Bundesrat wird in einer Gebührenverordnung die Einzelheiten regeln. Dadurch soll sich für den Bund möglichst kein zusätzlicher finanzieller oder personeller Aufwand ergeben.

3.1.2 Andere Auswirkungen

Der Bundesrat wird zum Erlass der Ausführungsbestimmungen ermächtigt. Die entsprechenden Arbeiten werden nach Verabschiedung des EÖBG durch das Parlament an die Hand genommen.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Nach einer Übergangsfrist von zehn Jahren nach Inkrafttreten des EÖBG soll das Original der öffentlichen Urkunde in elektronischer Form erstellt werden (Ausnahmen vorbehalten). Diese Vorgabe betrifft die Kantone direkt. Zum einen sind die kantonalen Erlasse entsprechend anzupassen. Zum anderen ist den Urkundspersonen, welche sich in einem Anstellungsverhältnis zum Kanton befinden, die Umstellung in die elektronische Beurkundung technisch und administrativ zu ermöglichen.

Die Einführung des Urkundenregisters mit der zeitgleichen Verpflichtung der Urkundspersonen, elektronische öffentliche Urkunden und elektronische Beglaubigungen im Urkundenregister zu erfassen und aufzubewahren, zieht Gebührenfolgen nach sich. Eine Überwälzung der anfallenden Gebühren auf die Urkundsparteien ist jedoch denkbar und in den kantonalen Gebührenerlassen gegebenenfalls vorzusehen.

Zudem sollen die Kantone evaluieren, welche Kosteneinsparungen sich aus der Einführung des Originals der elektronischen öffentlichen Urkunde und der Verwendung des Urkundenregisters bei ihren kantonalen Urkundspersonen ergeben und die Gebührenerlasse entsprechend anpassen.

3.3 Andere Auswirkungen

Mit der Einführung der medienbruchfreien, vollelektronischen öffentlichen Beurkundung kann der Geschäftsverkehr mit den Behörden elektronisch geführt werden. Dies geht mit einer Effizienzsteigerung einher, was langfristig betrachtet Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft erwarten lässt. Ferner wird die Digitalisierung zu kleineren Archivbeständen in den Kantonen führen: Die Speicherung des elektronischen Originals der öffentlichen Urkunde wird die Archivierung des Papieroriginals ablösen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrats

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Einführung der vollelektronischen Beurkundung entspricht dem Ziel des Bundesrates, die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft zu unterstützen.⁹

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrats

Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen der Strategie des Bundesrats für eine digitale Schweiz.¹⁰

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der Vorentwurf stützt sich auf Artikel 122 BV, der dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts gibt.

⁹ Botschaft vom 27. Januar 2016 zur Legislaturplanung 2015 – 2019, BBl **2016** 1105, 1170; Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015 – 2019, BBl **2016** 5183, 5185.

¹⁰ Strategie «Digitale Schweiz», 5. September 2018, BBl **2018** 5961.

5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Nach dem geltenden Artikel 55a Absatz 4 SchIT ZGB hat der Bundesrat die Aufgabe, Verordnungsbestimmungen zu erlassen. Die vorgeschlagene Regelung ändert an dieser Delegation nichts. Sie bringt hingegen die geltende gesetzliche Regelung deutlicher zum Ausdruck. Der Bundesrat wird mit dem Erlass folgender Ausführungserlasse betraut:

- Regelung des Verfahrens zur Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen und die technischen Anforderungen an diese (Art. 7 Abs. 1 Bst. a VE EÖBG).
- Erlass der Ausführungsbestimmungen zum Urkundenregister (Art. 7 Abs. 1 Bst. b VE EÖBG).
- Regelung der technischen Hilfsmittel für die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (Art. 7 Abs. 1 Bst. c VE EÖBG).

Aufgrund der Spezialität der Materie und unter Berücksichtigung des stetigen Technologiewandels ist es sachgerecht, die Rechtsetzungsbefugnisse für diese Art von Detailregelungen auf Verordnungsstufe anzusiedeln.