



Abgrenzung Aufsicht und Controlling der Kantone und Oberaufsicht des Bundes im Fall des Beizugs Privater zur Nutzung des informatisierten Grundbuchs

Christian Bütler / Rahel Müller

Tel. +41 58 465 17 62

7. April 2014, Stand: 5. November 2016

Inhalt

1	Inhalt und Ausgangslage	2
1.1	Zulassung als alternative Übermittlungsplattform	2
1.2	Projekt eGRIS	2
1.3	Interkantonale Zusammenarbeit	3
2	Aufgaben Aufsicht und Controlling und Oberaufsicht	4
2.1	Auslegeordnung der gesetzlichen Rahmenbedingungen	4
2.2	Tätigkeitsfeld und Aufgaben	5
2.3	Vertragssituation.....	5
2.4	Informationsschutz, rechtliche Rahmenbedingungen und Datenformate	6
2.5	Datenschutz.....	7
2.6	Marktposition	7
2.7	Risikomanagement	8

1 Inhalt und Ausgangslage

1.1 Zulassung als alternative Übermittlungsplattform

Im vorliegenden Zusammenhang stehen private Aufgabenträger (AT), insbesondere Anbieter von alternativen Übermittlungsplattformen, unter der Aufsicht der Kantone und der Oberaufsicht (OA) des Bundes.

Dieses Dokument gibt ein Konzept vor, wie diese Aufsichtsfunktionen wahrgenommen und abgegrenzt werden sollen.

Das Zulassungsverfahren als alternative Übermittlungsplattform ist geregelt in Anhang 4 TGBV und nicht expliziter Gegenstand des vorliegenden Dokuments. Aus Gründen der Klarheit werden jedoch Querbezüge aufgezeigt.

Mit Verfügung vom 15. September 2015 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD die Übermittlungsplattform der SIX Terravis AG als alternative Übermittlungsplattform für den elektronischen Geschäftsverkehr mit den Grundbuchämtern anerkannt. Diese Zulassungsmöglichkeit ist jedoch nicht auf die SIX Terravis AG beschränkt: das Zulassungsverfahren nach Anhang 4 TGBV steht vielmehr auch weiteren interessierten Anbietern offen.

1.2 Projekt eGRIS

a) Projekte der SIX Terravis AG

Die SIX Terravis AG realisiert zusammen mit den Kantonen zwei Teilprojekte, nämlich:

- Zugriff auf die Daten des Grundbuchs im Abrufverfahren (Art. 970 Abs. 1, 949a Abs. 2 Ziff. 5 ZGB und Art. 28 ff. GBV); und
- elektronischer Geschäftsverkehr mit dem Grundbuchamt (Art. 949a Abs. 2 Ziff. 3 ZGB und Art. 39 ff. GBV).

b) Zusammenarbeit SIX-Kantone

Im Rahmen der Realisierung dieser Teilprojekte schliesst die SIX Terravis AG Verträge direkt mit den Kantonen ab. Fragen rund um die Ausgestaltung dieser Verträge ist Sache der Vertragsparteien. Die Kantone sehen in ihren Verträgen mit der SIX Terravis AG eine Bestimmung vor, wonach sie über Änderungen der Leitung oder der Besitzverhältnisse der SIX Terravis AG informiert werden. Entsprechende Meldungen werden der OA zur Kenntnisnahme weitergeleitet. Die Kantone werden darauf zu achten haben, dass ihnen aus einer allfälligen Änderung der Trägerschaft der SIX Terravis AG keine Nachteile erwachsen.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) steht auf entsprechende Anfrage hin bei der Vertragserarbeitung beratend zur Verfügung und interveniert, falls allfällige Vorgaben der OA oder übergeordnete Interessen verletzt werden.

1.3 Interkantonale Zusammenarbeit

a) Ursprünglich geplante Arbeitsgruppe zum Thema Aufsicht und Controlling

Im Rahmen der Realisierung des Projekts eGRIS bestand seitens der Kantone die Idee, unter anderem eine Arbeitsgruppe zum Thema Aufsicht und Controlling einzusetzen. Diese Arbeitsgruppe hätte sich, zusätzlich zur Anerkennung als alternatives Übermittlungsverfahren nach TGBV (SR 211.432.11), mit der Frage auseinandersetzen müssen, wie die Kantone die SIX Terravis AG beaufsichtigen sollen und können. Der Arbeitsauftrag umfasste folgende Themen:

- Festlegung Umfang der Aufsicht (Welche Bereiche sollen beaufsichtigt werden)
 - Technische Bereiche / IT Security
 - Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS)
 - Organisatorische und administrative Bereiche (Operation und Change Management)
 - Einhaltung der Vorgaben aus dem Vertragswesen / gesetzl. Grundlagen
 - Einhaltung / Umsetzung Rollenkonzepte
 - Dokumentationen (technisch und organisatorisch)
 - Finanzielle Bereiche (Gebühren / Entgelt, Inkassowesen, Betriebskosten)
 - Etc.
- Abgrenzung der Aufsicht zwischen Bund und Kantonen
 - Festlegung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen
 - Institutionalisation der Aufsicht (Wer übt die Aufsicht operativ aus?)
 - Etc.
- Methodik der Aufsichtstätigkeit (Auf welche Art und Weise soll die Aufsicht ausgeübt werden)
 - Definition eines IT-Verfahrens, das Anomalien in den Zugriffsrechten aufzeigt
 - Definition des Verfahrens zur zeitweiligen Überprüfung der Datenverwendung

Da während der ganzen Projektdauer aus dem Kreis der Kantone niemand gefunden werden konnte, der die Leitung dieser Arbeitsgruppe übernahm, gab es zu diesem Thema keine konsolidierte Meinung unter den Kantonen. Aus diesem Grund musste jeder Kanton selber entscheiden, ob und wie er gegenüber der SIX Terravis AG die ihm obliegenden Aufsichtspflichten wahrnehmen wollte.

b) Verein TerrAudit

Der Verein TerrAudit wurde im August 2016 gegründet, um die kantonalen Grundbuchbehörden und die kantonalen Datenschutzaufsichtsstellen in die Lage zu versetzen, ihre gesetzlichen Aufsichtspflichten betreffend die Datenbearbeitungen über die Datenplattform Terravis professionell und effektiv wahrzunehmen. Mitglied von TerrAudit können die Kantone werden, deren Grundbuchdaten über die Datenplattform Terravis verfügbar sind. Aktuell zählt der Verein folgende Kantone zu seinen Mitgliedern: Bern, Solothurn, Graubünden und Tessin. Weitere Kantone, die ihre Grundbuchdaten elektronisch zur Verfügung stellen, haben ihren Vereinsbeitritt in Aussicht gestellt.

2 Aufgaben Aufsicht und Controlling und Oberaufsicht

2.1 Auslegeordnung der gesetzlichen Rahmenbedingungen

a) Begriffliche Abgrenzung: Administrative Aufsicht und Rechtsmittelaufsicht

Das ZGB unterscheidet zwischen administrativer Aufsicht (Art. 953 Abs. 1, 956 ZGB) und Rechtsmittelaufsicht (Art. 956a f. ZGB).

Administrative Aufsicht bedeutet verwaltungsrechtliche Dienstaufsicht durch die grundbuchlichen Fachinstanzen (BBI 2007, S. 5329); zahlreiche Kantone haben eigens ein Grundbuchinspektorat geschaffen (vgl. STEINAUER, Les droits réels I, ⁵2012, Rz. 593 ff.). Administrative Aufsicht ist genereller Natur und soll grundsätzlich präventiv wirken, während die *Rechtsmittelaufsicht* – d.h. die Behandlung von Grundbuchbeschwerden betreffend einzelne Amtshandlungen durch Gerichte oder besondere Verwaltungsjustizbehörden – nachträglich und im Einzelfall zur Anwendung gelangt (BBI 2007, S. 5329 f.).

b) Administrative Aufsicht der Kantone

Die Geschäftsführung der Grundbuchämter unterliegt der administrativen Aufsicht der Kantone (Art. 956 Abs. 1 ZGB). Ausgeübt wird diese Aufsicht etwa durch Kontrollen auf dem Grundbuchamt, den Erlass von Vollzugsbestimmungen sowie Weisungen über administrative und organisatorische Belange (CHK-DEILLON-SCHEGG, ³2016, Art. 956 ZGB N 4; STEINAUER, Les droits réels I, ⁵2012, Rz. 594).

c) Oberaufsicht des Bundes

Die Oberaufsicht über die Geschäftsführung der kantonalen Grundbuchämter obliegt dem Bund (Art. 956 Abs. 2 ZGB); sie wird durch das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA) ausgeübt (Art. 6 Abs. 1 GBV). Die Aufgaben und Kompetenzen des EGBA sind nicht enumerativ in Art. 6 Abs. 2 und 3 GBV genannt; das EGBA kann «insbesondere» (Art. 6 Abs. 3 Einleitungssatz GBV):

- Weisungen über den Vollzug der Grundbuchverordnung und der Ausführungsbestimmungen des EJPD und des VBS erlassen (Art. 6 Abs. 3 Bst. a GBV);
- Inspektionen durchführen (Art. 6 Abs. 3 Bst. b GBV);
- Projekte und Konzepte für die Grundbuchführung einsehen, Systeme auf ihre Tauglichkeit und ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht prüfen (Art. 6 Abs. 3 Bst. c GBV);
- Mustervorlagen für Vereinbarungen über den erweiterten Zugang nach Art. 29 GBV abgeben (Art. 6 Abs. 3 Bst. f GBV).

Die Oberaufsicht des EGBA bezieht sich nicht nur auf die Geschäftsführung der Kantone, sondern auch auf «die von ihm bestimmten Trägerorganisationen ausserhalb der Bundesverwaltung» (Art. 6 Abs. 1 GBV).

Zuständig für alternative Übermittlungsverfahren im Rahmen des elektronischen Geschäftsverkehrs ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD (Art. 1 Bst. g, 2 Abs. 1 Bst. d, 21 f. und Anhang 4 TGBV).

Im Einzelnen kann folgende Abgrenzung vorgenommen werden:

2.2 Tätigkeitsfeld und Aufgaben

Nr.	Thema	Aufgabe Aufsicht und Controlling	Aufgabe Oberaufsicht
1	Aufgabenumfang	<ul style="list-style-type: none"> • Die AT erstellen eine Übersicht, in welchen Tätigkeitsfeldern (z. B. HR, GB, etc.) sie welche Aufgaben in welchen Kantonen <u>aktuell</u> wahrnehmen. • Die kantonalen Aufsichtsbehörden prüfen, ob diese Tätigkeiten und Aufgaben ausreichend verständlich dargestellt sind und fordern allenfalls Nachbesserung. • Die kantonalen Aufsichtsbehörden prüfen, ob durch diese Tätigkeiten und Aufgaben Vereinbarungen oder Gesetznormen verletzt werden. Ggf. wird mit den AT eine Bereinigung erzielt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die kantonalen Aufsichtsbehörden leiten der OA die von den AT erarbeiteten Unterlagen weiter.
2	Tätigkeitsfeld («Big Picture»)	<ul style="list-style-type: none"> • Die AT erstellen eine Prozessübersicht der Geschäftsbeziehungen Kt-AT-Teilnehmende als Grafik, aus der hervorgeht: <ul style="list-style-type: none"> - Datenfluss - Geldfluss - Funktionalitäten 	<ul style="list-style-type: none"> • Die kantonalen Aufsichtsbehörden leiten der OA die von den AT erarbeiteten Unterlagen weiter.

2.3 Vertragssituation

Nr.	Thema	Aufgabe Aufsicht und Controlling	Aufgabe Oberaufsicht
3	Verträge zwischen den AT und den Kantonen: vgl. oben Ziff. 1.2.b)		
4	Verträge zwischen den AT und den Benutzergruppen	<ul style="list-style-type: none"> • Die kantonalen Aufsichtsbehörden prüfen, ob ein gültiger Vertrag vorliegt und ob angemessene Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung vorliegen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hilft bei der Vertragserarbeitung auf Anfrage. • Intervenierte, falls allfällige Vorgaben der OA oder übergeordnete Interessen verletzt werden. • Kann zusammen mit den kantonalen Aufsichtsbehörden Massnahmen erarbeiten.

2.4 Informationsschutz, rechtliche Rahmenbedingungen und Datenformate

Nr.	Thema	Aufgabe Aufsicht und Controlling	Aufgabe Oberaufsicht
5	Informationsschutz		<ul style="list-style-type: none"> • Vgl. die einleitenden Ausführungen betreffend Anerkennungsverfahren (oben Ziff. 1.1). • Die OA prüft, ob ein genügender und gültiger ISO 27001 Nachweis oder ein Äquivalent vorliegt (gemäss Anhang 4 TGBV). • Die OA achtet besonders darauf, dass der Anwendungsbereich ("Scope") der Prüfung sämtliche für die Tätigkeit der AT relevanten Geschäftsaktivitäten umfasst.¹ Die OA lässt sich bestätigen, dass keine Daten gespeichert oder systematisch gesammelt werden, die für den jeweiligen Geschäftsfall nicht notwendig sind. Eine Nutzung der Daten ausserhalb der abgenommenen und vereinbarten Tätigkeit der AT ist ausgeschlossen.
6	Kantonale und Eidg. Gesetzesgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> • Die kantonalen Aufsichtsbehörden überwachen, dass für die jeweils angebotenen Leistungen der AT eine Gesetzesgrundlage besteht (eidgenössisch und kantonal). • Die kantonalen Aufsichtsbehörden melden Verletzungen von Bundesrecht der OA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bei Verletzung der rechtlichen Rahmenbedingungen kann die OA aktiv werden.
7	Vorgeschriebene Datenformate (gem. TGBV)		<ul style="list-style-type: none"> • Die AT bestätigt gegenüber der OA, welche gesetzlich vorgeschriebenen Datenformate sie wo verwendet. • Falls nötig, nimmt die OA Rücksprache mit den kantonalen Aufsichtsbehörden und kann eine Prüfung anordnen und ggf. Massnahmen festlegen.

¹ Innerhalb des "Scope" werden Risiken bzgl. wertvoller und damit schützenswerter Informationen identifiziert, analysiert und bewertet. Zur Behandlung der relevanten Risiken werden zielgerichtet Massnahmen erarbeitet, bis die Restrisiken ein so kleines Ausmass erreichen, dass dieses vom Management bewusst getragen wird. Zusätzlich wünscht die OA über diese Risiken und die getroffenen Massnahmen informiert zu werden und behält sich eine Akzeptanz ihrerseits vor.

2.5 Datenschutz

Nr.	Thema	Aufgabe Aufsicht und Controlling	Aufgabe Oberaufsicht
8	Rollenbau (Benutzerprofile)	<ul style="list-style-type: none"> • Die kantonalen Aufsichtsbehörden überprüfen die Einhaltung des Rollenbaus. • Die kantonalen Aufsichtsbehörden prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für alle Benutzerprofile vorhanden und in allen Verträgen abgebildet sind. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wenn nötig, wird die OA durch die kantonalen Aufsichtsbehörden hinzugezogen und kann Massnahmen anordnen.
9	Nutzung der Daten (Zuweisung der einzelnen Rollen)	<ul style="list-style-type: none"> • Die kantonalen Aufsichtsbehörden überprüfen, für welche Geschäftszwecke die Daten genutzt werden und ob dafür die gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind. • Werden die bezogenen Daten missbräuchlich bearbeitet, so entzieht der Kanton die Zugriffsberechtigung unverzüglich (Art. 30 Abs. 3 Satz 1 GBV). • Die kantonalen Aufsichtsbehörden melden allfällige Verdachtsfälle der Datensammlung durch ATs der OA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Konzeptionelle Kontrolle der Systemarchitektur, um einen "Datenpool" zu verhindern.

2.6 Marktposition

Nr.	Thema	Aufgabe Aufsicht und Controlling	Aufgabe Oberaufsicht
10	Zulassung als anerkannte Zustellplattform oder alternatives Übermittlungsverfahren		<ul style="list-style-type: none"> • Vgl. die einleitenden Ausführungen betreffend Anerkennungsverfahren (oben Ziff. 1.1). • Berechtigung wird durch OA ausgestellt. Dasselbe gilt für den allfälligen Entzug der Zulassung.
11	Systemrelevanz: Wird erst nach vollständiger Einführung des papierlosen Geschäftsverkehr relevant		<ul style="list-style-type: none"> • Die OA wird zu gegebener Zeit auf die kantonalen Aufsichtsbehörden zukommen, um gemeinsam Massnahmen zu ergreifen.

2.7 Risikomanagement

Nr.	Thema	Aufgabe Aufsicht und Controlling	Aufgabe Oberaufsicht
12	Risikoabschätzung: Kontinuität der AT	<ul style="list-style-type: none">• Vgl. Ziffer 1.2.b)	<ul style="list-style-type: none">• Die OA trifft zusammen mit den kantonalen Aufsichtsbehörden geeignete Vorkehrungen bei der Gefährdung der Kontinuität der Geschäftstätigkeit der ATs.
13	Rechnungslegung	<ul style="list-style-type: none">• Die kantonalen Aufsichtsbehörden prüfen den Geschäftsbericht der ATs und melden der OA allfällige festgestellte Risiken.	<ul style="list-style-type: none">• Die OA wird auf Anfrage und in Absprache mit den kantonalen Aufsichtsbehörden tätig.• Die OA entzieht die Anerkennung als alternative Plattform im Falle unzureichender Finanzmittel oder -garantien (vgl. die einleitenden Ausführungen betreffend Anerkennungsverfahren, oben Ziff. 1.1).