

Interpellation Bucher-St.Margrethen / Hartmann-Flawil (16 Mitunterzeichnende) vom 7. Juni 2011

Aktuelle Situation der Grundbuchämter im Kanton St.Gallen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 16. August 2011

Laura Bucher-St.Margrethen und Peter Hartmann-Flawil erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 7. Juni 2011 nach dem Konflikt zwischen dem Kanton und Exponenten der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), der vor Gericht ausgetragen wurde. Dabei ging es um die Ausgestaltung der Tätigkeit der Grundbuchämter, die durch das Schweizerische Zivilgesetzbuch (SR 210; abgekürzt ZGB) und die Grundbuchverordnung (SR 211.432.1) geregelt ist, durch eine kantonale Amtsstelle beaufsichtigt, aber von den politischen Gemeinden vollzogen wird.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Am 23. November 2010 erliess die Regierung einen Nachtrag zur Verordnung über die Prüfung und den Fähigkeitsausweis der Grundbuchverwalter (nGS 46-48; sGS 914.45), um einen Schwachpunkt des st.gallischen Grundbuchwesens zu beheben: Bislang konnten Grundbuchverwalter-Stellvertreterinnen und -Stellvertreter diese Funktion ohne Praxisnachweis und ohne Weiterbildung über Jahrzehnte ausüben. Neu ist diese Funktion auf sechs Jahre befristet, falls keine regelmässige Grundbuchtätigkeit oder nur eine gelegentliche Stellvertretung ausgeübt und die Erneuerungsprüfung nicht erfolgreich absolviert wird. Vor dem Erlass des Nachtrags wurde kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Gegen diese Änderung und gegen den Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren (Stichwort: Verletzung der Gemeindeautonomie) erhoben die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), verschiedene Personen aus deren Vorstand und der Geschäftsleitung sowie die politische Gemeinde Lichtensteig Beschwerde beim Bundesgericht. Die Beschwerde wurde am 6. Juli 2011 abgewiesen, soweit das Bundesgericht darauf eingetreten war. Die Begründung liegt noch nicht vor.

Zu einer Verunsicherung haben zwei Beiträge im St.Galler Tagblatt vom 4. und 9. Juni 2011 geführt. Darin wurde behauptet, die Stellvertreter müssten ebenfalls vollamtlich in der Grundbuchverwaltung tätig sein. Dies trifft weder für die Stellvertretung noch für die Grundbuchverwalterin oder den Grundbuchverwalter zu. Vielmehr sind im Kanton aufgrund der sehr dezentralen Organisation die meisten Mitarbeitenden nur teilzeitlich im Grundbuchwesen tätig.

Die Regierung geht mit den Interpellanten einig, dass die Tätigkeit der Grundbuchämter anforderungsreich ist und Fehler weitreichende Konsequenzen haben können.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Grundsätzlich bildet jede politische Gemeinde einen Grundbuchkreis (Art. 177 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB). Da bei Gemeindevereinigungen seit Jahrzehnten keine Zusammenlegung der Kreise erfolgte, zählt der Kanton St.Gallen heute 92 Grundbuchkreise. Diese werden durch 77 Grundbuchämter geführt.

Bei 28 Grundbuchämtern ist neben der Grundbuchverwalterin oder dem Grundbuchverwalter eine zweite Person mit Grundbuchverwalter-Patent im Grundbuchamt tätig. In 15 Ämtern ist mindestens eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter in der gleichen Verwaltung beschäftigt.

Bei 34 Ämtern ist die Stellvertreterin oder der Stellvertreter nicht in derselben Verwaltung angestellt.

Die Grundbuchämter sind kantonal verschieden organisiert, entsprechend sind Vergleiche schwierig.

Nachfolgend ein Vergleich mit fünf anderen Kantonen:

	Einwohner etwa (2009)	Fläche km ² etwa	Anzahl Grundbuchämter
St.Gallen	475'000	2'025	77
Thurgau	245'000	991	20
Appenzell Ausserrhoden	53'000	243	14
Zürich	1'351'000	1'729	44
Graubünden	192'000	7'105	31
Luzern	373'000	1'494	6

- Die st.gallischen Grundbuchämter erfüllen drei Hauptfunktionen: Beurkundungen in Grundbuchsachen, Führung des Grundbuchs und Mitwirkung bei Grundstückschätzungen.
- Die thurgauischen Notariate führen das Grundbuch und beurkunden Rechtsgeschäfte in Grundbuchsachen, im Ehe-, Erb- und Gesellschaftsrecht.
- Der Grundbuchverwalter im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist Urkundsperson in Grundbuchsachen sowie Grundbuchführer. Er nimmt eine (im Vergleich zum Kanton St.Gallen) eingeschränkte Funktion im Schätzungswesen für die Gebäudeversicherung wahr.
- Das zürcherische Notariat bietet folgende Dienstleistungen: Erstellung von Urkunden im Ehe-, Erb-, Sachen- und Gesellschaftsrecht, Grundbuchführung, Führung des Konkursamtes.
- Die bündnerischen Grundbuchämter sind für die Beurkundung von Grundbuchgeschäften zuständig (wobei auch Rechtsanwälte und Kreisnotare Grundbuchgeschäfte beurkunden können) und führen das Grundbuch.
- Der luzernische Grundbuchverwalter führt das Grundbuch.

2. Die Aufsicht über die Grundbuchverwalter übt das Departement des Innern durch das Grundbuchinspektorat aus (Art. 139 der Einführungsverordnung zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, sGS 911.11; abgekürzt EV-ZGB). Die Kontrolle der Grundbuchämter erfolgt durch regelmässige Inspektionen auf den Grundbuchämtern, bei welchen stichprobenweise Einblick in das Grundbuch und die Hilfsregister genommen wird. Je nach Prüfungsergebnis findet die nächste Inspektion innert ein bis drei Jahren statt. Die Inspektionen werden in der Regel angekündigt. In seltenen Fällen erfolgen unangemeldete Besuche.

Das Ergebnis der Inspektion wird der Grundbuchverwalterin oder dem Grundbuchverwalter mündlich und schriftlich bekannt gegeben. Der Bericht über die Inspektion wird zusätzlich dem Stadt- oder Gemeinderat (in der Regel ohne Detailbemerkungen) eröffnet. Falls das Grundbuchinspektorat bedeutsame Fehler feststellt, wird der Bericht auch dem Departement des Innern zugestellt (Art. 139 Abs. 2 EV-ZGB). Bei Grundbuchämtern mit informatisiertem Grundbuch und zentraler Datenbank erfolgen regelmässig zusätzliche Kontrollen über die Aktualität der Führung des Tage- und Hauptbuchs. Diese Kontrollen können ohne Besuch auf den Ämtern durchgeführt werden, weil eine Online-Verbindung besteht.

Aufgrund der heutigen Rechtsgrundlagen stehen folgende Aufsichtsmittel zur Verfügung: Verweis, Busse bis zu Fr. 1'000.– oder, in schweren Fällen, die Amtsenthebung (Art. 957 ZGB). Diese Disziplinar massnahmen fallen jedoch mit der ZGB-Sachenrechtsrevision (voraussichtlich in Kraft ab 1. Januar 2012) weg. Künftig beschränken sich die Aufsichtsmittel auf Verordnun-

gen, Kreisschreiben sowie generelle und individuelle Weisungen. In Einzelfällen ist eine Strafanzeige möglich. Im neuen Personalgesetz ist vorgesehen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur noch dem Disziplinargesetz unterstehen, wenn sich die politische Gemeinde diesem unterstellt.

3. Eine Zusammenstellung der Beanstandungen oder der qualitativen Unterschiede wird nicht geführt. Sie sind jedoch aus den Inspektionsberichten ersichtlich. Die qualitative Einschätzung zeigt sich in der Zuteilung zu den ein-, zwei- oder dreijährigen Inspektionsintervallen.

Wie erwähnt hat das Grundbuchinspektorat dem Departement des Innern Mitteilung zu machen, wenn es bedeutsame Fehler feststellt. Das Grundbuchinspektorat machte im Jahr 2009 insgesamt fünf Mitteilungen (bei total 52 Inspektionen) und im Jahr 2010 insgesamt vier Mitteilungen (bei total 45 Inspektionen).

4. Nach Art. 955 ZGB sind die Kantone für allen Schaden verantwortlich, der aus der Führung des Grundbuchs entsteht. Gestützt auf Art. 181 EG-ZGB hat der Kanton ein Rückgriffsrecht auf die betreffende Gemeinde, falls der Schaden durch ein Verschulden des Personals des Grundbuchamtes entstanden ist. Der Kanton ist für Schäden aus der Grundbuchführung versichert.

In den letzten zehn Jahren wurden 14, in den letzten 18 Jahren 27 Fälle von Schadenersatzforderungen registriert. Schadenersatzforderungen aufgrund der Grundbuchführung sind relativ häufig, die Schadenersatzzahlungen sind indessen nicht höher als bei anderen staatlichen Tätigkeiten. Eine Kumulation bei gewissen Grundbuchämtern ist nicht festzustellen.

Seit 1990 wurden 42 Beschwerden (Art. 102 ff. Grundbuchverordnung) eingereicht. Diese wurden wie folgt erledigt:

– gutgeheissen/teilweise gutgeheissen	4
– Abschreibung infolge Rückzug	8
– Abschreibung da Kostenvorschuss nicht bezahlt	8
– Abschreibung	5
– Abweisung	13
– nicht entschieden	4

5. Mit drei patentierten Grundbuchverwalterinnen und -verwaltern, zusammen mit den entsprechenden Fach- und Hilfskräften, kann der fachliche Austausch sichergestellt werden. Im Weiteren begünstigt diese Grösse die Nachwuchsförderung und gewährleistet die notwendige Stellvertretung. Die Arbeitsplätze der Fachkräfte sollten in der Regel auch als Ausbildungsplätze dienen.

Mit zwei patentierten Grundbuchverwalterinnen oder Grundbuchverwaltern können Fachgespräche innerhalb des Amtes geführt, im Vier-Augen-Prinzip gearbeitet und damit die Qualität gesteigert werden. In Grundbuchämtern mit nur einer Grundbuchverwalterin oder einem Grundbuchverwalter erfolgt die Beurkundung und Eintragung eines Rechtsgeschäftes zwingend durch die gleiche Person, was rechtlich und von der Qualität her problematisch ist. Bei einigen Grundbuchämtern erfolgt ein beschränkter fachlicher Austausch über die Amtsgrenze hinaus.

Es werden immer wieder Rechtsgeschäfte festgestellt, bei denen die Ausstandsgründe nicht beachtet wurden. Diese Problematik wäre mit grösseren Grundbuchämtern ebenfalls entschärft.

Die Organisation ist in einigen Ämtern optimal. Bei vielen Grundbuchämtern dagegen ist die gegenseitige Unterstützung, Beratung und Kontrolle minimal. Weil zudem bei geringen Fallzah-

len in der Regel die Kosten durch die Einnahmen nicht gedeckt werden und die Qualität sowie die Verfügbarkeit von Fachpersonen tiefer ist, ist davon auszugehen, dass die politischen Gemeinden selber eine Optimierung anstreben und es zu weiteren Zusammenschlüssen von Grundbuchämtern kommen wird.

Seitens des Kantons sind keine organisatorischen Massnahmen vorgesehen. Die Qualität soll mit anderen Massnahmen gesteigert werden.

6. Die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter ist sowohl als Urkundsperson als auch als Grundbuchführerin oder Grundbuchführer ständig mit Änderungen der gesetzlichen Grundlagen konfrontiert. Mit Grundbuchgeschäften sind verschiedene Rechtsbereiche verknüpft wie das Vertragsrecht, das Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht, das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, das Gesellschaftsrecht und das Baurecht.

In naher Zukunft steht die Grundbuchverwaltung einer grossen Änderung des ZGB (Registerschuldbrief und weitere Änderungen im Sachenrecht vom 11. Dezember 2009) sowie dem Erlass einer vollständig revidierten Grundbuchverordnung gegenüber. In diesem Zusammenhang stehen auch diverse Anpassungen kantonaler Erlasse an.

Mit der Realisierung von eGRIS (Elektronisches Grundstückinformationssystem) warten weitere Herausforderungen auf die Grundbuchämter. Ein Teilprojekt von eGRIS bildet der elektronische Geschäftsverkehr, der vor allem Einfluss auf die praktische Tätigkeit der Grundbuchämter haben wird. Die erwarteten Rationalisierungsgewinne können insbesondere in grösseren Grundbuchämtern realisiert werden.

Diese Herausforderungen haben keinen direkten Einfluss auf die Organisation der Grundbuchämter. Die Anforderungen an das Personal werden erhöht – für Stellvertreterinnen oder Stellvertreter mit nur gelegentlicher Grundbuchtätigkeit wird es schwierig sein, den Herausforderungen gerecht zu werden. Die heute sehr dezentrale Organisation erschwert und verteuert zudem sowohl die Einführung des informatisierten Grundbuchs, von eGRIS als auch Schulung und Umsetzung der neuen Bestimmungen des ZGB und der totalrevidierten Grundbuchverordnung.