

Einfache Anfrage Chandiramani-Rapperswil-Jona vom 17. September 2018

Spätfolgen von fehlerhaften Grundbucheinträgen, Behördenirrtümern, umstrittenen Umzonungen und Baupfusch

Schriftliche Antwort der Regierung vom 30. Oktober 2018

Christopher Chandiramani-Rapperswil-Jona erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 17. September 2018 nach verschiedenen Sachverhalten betreffend das Bau- und Grundbuchwesen. Er möchte insbesondere wissen, ob es im Bereich des Grundbuchwesens bzw. bei Gebäuden oder Grenzabständen Verjährungsfristen gibt und ob das St.Galler Modell der Grundbuchorganisation zukunftsfruchtig sei. Zudem erkundigt er sich über den Stand eines konkreten Verfahrens (Fall Ganterswil gemäss Pressebericht im «Blick» vom 8. September 2018). Weiter fragt er nach einer allfälligen Entschädigung bei Zwangsumzonungen (z.B. bei Neuzuteilung in eine Gefahrenzone), nach den Leistungen der Gebäudeversicherung bei Erdbeben und nach staatlicher Hilfe bei Baumängeln.

Die Regierung antwortet wie folgt:

In der Schweiz gibt es grundsätzlich zwei verschiedene Systeme der Grundbuchführung. Beim System des freien Notariats sind die Urkundspersonen selbstständigerwerbend tätig. Die Grundbuchämter nehmen dabei selber keine Beurkundungen vor, sondern prüfen die abgegebenen Urkunden und tragen diese bei positiver Beurteilung im Grundbuch ein. Beim System des Amtsnotariates, das im Kanton St.Gallen im Grundbuchbereich gilt, erfolgt die Beurkundung direkt auf dem Grundbuchamt. Die Grundbuchverwalter sind gleichzeitig Urkundspersonen im Grundbuchbereich und von Kanton oder Gemeinden angestellt.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Im Bereich des Grundbuchwesens gibt es Regelungen zur Verjährung. Die wichtigste im Grundbuchbereich ist die ordentliche Ersitzung. Ist jemand ungerechtfertigt im Grundbuch als Eigentümer eingetragen (weil z.B. der Kaufvertrag nichtig ist), kann das Eigentum nicht mehr angefochten werden, wenn er das Grundstück in gutem Glauben zehn Jahre lang ununterbrochen und unangefochten besass (Art. 661 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [SR 210; abgekürzt ZGB]). Sachgemäss ist diese Bestimmung auch auf Dienstbarkeiten (Art. 731 Abs. 2 ZGB), Grundlasten und Grundpfandrechte anwendbar.

Abmessungen von Gebäuden und Grenzabstände sind hingegen Anforderungen an ein Bauvorhaben, die im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Baubewilligungsverfahren von der zuständigen Behörde (in der Regel die politische Gemeinde) geprüft und bewilligt werden müssen. Im Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) und im Baureglement der Gemeinden sind diese Anforderungen enthalten. Für einzelne Tatbestände (z.B. Verlegung Grenzabstand, Übertragung Ausnützung usw.) sieht der Gesetzgeber eine deklaratorische Anmerkung im Grundbuch auf Anmeldung der verfügenden Behörde vor. Das bedeutet, das Recht entsteht mit Rechtskraft der Baubewilligung und nicht mit Eintragung im Grundbuch. Es wird dort nur für alle «sichtbar» gemacht. Ein allfälliger materieller Fehler muss demzufolge über das entsprechende Verfahren im öffentlichen Recht (Baurecht) korrigiert werden.

2. Das System des Amtsnotariates hat gegenüber dem freien Notariat den Vorteil, dass die Urkundsperson auch Grundbuchverwalter ist. So kann der kommunale Grundbuchverwalter im Kanton St.Gallen bereits beim Erstellen der Urkunde auf allfällige spätere Probleme bei der Eintragung ins Grundbuch hinweisen. Das erspart Abklärungen und Verfahrensschritte und ist für den Grundeigentümer kundenfreundlich. Zudem ist es im Vergleich zur Beurkundung bei einem freien Notar günstiger.

Problematisch hingegen ist die heutige Struktur der Grundbuchämter. Im Kanton St.Gallen befinden sich knapp 30 Prozent aller Grundbuchämter der Schweiz, obschon auch hier in den letzten Jahrzehnten eine Reduktion von 90 auf 64 stattgefunden hat. Trotzdem verfügen 44 Prozent der Grundbuchämter nur über eine ausgebildete Fachperson. Dadurch sind ein Vier-Augen-Prinzip oder hausinterne fachliche Diskussionen nur beschränkt möglich. Die Komplexität der Geschäfte hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Erschwerend kommt hinzu, dass im Kanton keine eigentliche Aufsicht über die Beurkundungstätigkeit besteht. Die Aufsichtstätigkeit des kantonalen Grundbuchinspektorates beschränkt sich auf die Grundbuchführung. Die Beurkundungstätigkeit ist nur soweit zu prüfen, als die Gültigkeit des Rechtsgeschäfts beeinträchtigt wird.

Ein Systemwechsel hin zum freien Notariat ist nicht notwendig. Die Auswirkungen auf die Qualität der Grundbuchführung liessen sich nicht voraussagen. Ob das st.gallische Modell zu einem Auslaufmodell wird, hängt davon ab, ob es in den kommenden Jahren gelingen wird, die Strukturen anzupassen und das Fachwissen zu poolen.

3. Im Fall Ganterschwil hat das Landwirtschaftsamt mit den Betroffenen bezüglich Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11; abgekürzt BGBB) das Gespräch geführt und Lösungswege aufgezeigt. Derzeit ist dieses Verfahren noch pendent.
4. Liegt eine Gefährdung eines Grundstücks oder eines Teils eines Grundstücks vor, kann dies zur Folge haben, dass das Grundstück (oder Teile davon) nicht zonenkonform nutzbar ist. Ist das Grundstück dann nicht mehr zur Bebauung geeignet, fällt eine Grundvoraussetzung für eine Bauzone weg und das betroffene Grundstück (oder der betroffene Teil des Grundstücks) ist von der Gemeinde in einem ordentlichen Zonenplanänderungsverfahren (mit entsprechenden Rechtsmittelmöglichkeiten für die Grundeigentümer) auszuzonen. Die ordentlichen Verfahren für Zonenplanänderungen sind im Kanton St.Gallen im PBG geregelt. Bei diesen Verfahren stehen u.a. den betroffenen Grundeigentümern entsprechende Rechtsmittel zu, mit denen eine Änderung der Zonenplanzuteilung ihres Grundstücks überprüft werden kann. Die Frage einer allfälligen Entschädigung ist nicht im Rahmen des Zonenplanverfahrens zu klären, sondern anschliessend in einem zweiten Schritt in einem allfälligen Verfahren wegen Enteignung.

Wenn ein Grundeigentümer das Grundstück nicht zonengemäss nutzen kann, kann eine Auszonung eine materielle Enteignung bewirken. Enteignungen werden im Kanton St.Gallen im Enteignungsgesetz (sGS 735.1; abgekürzt EntG) geregelt. Die Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) in Art. 26 Abs. 2, das eidgenössische Raumplanungsgesetz (SR 700; abgekürzt RPG) in Art. 5 Abs. 2 und auch das kantonale EntG in Art. 50 Abs. 1 halten fest, dass Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll entschädigt werden. Ob eine materielle Enteignung vorliegt und wie hoch eine allfällige Entschädigung ist, ist in einem Verfahren nach EntG zu klären. Nach Art. 53 EntG entscheidet die Schätzungskommission für Enteignungen auf Antrag eines Beteiligten (vorliegend Grundeigentümer), ob eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt und setzt gleichzeitig die Entschädigung fest. Gegen Verfügungen und Entscheide der Schät-

zungskommission und des Präsidenten der Schätzungskommission bestehen entsprechende Rechtsmittel. Entschädigungsforderungen verjähren zehn Jahre nach Eintritt der Rechtskraft der Eigentumsbeschränkung (Art. 54 EntG).

5. Die Gebäudeversicherung erbringt Leistungen, wenn ein gemäss Gebäudeversicherungsgesetz versichertes Ereignis vorliegt und dieses zu einem Gebäudeschaden geführt hat. Gemäss Art. 31 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG) stellt «Erdrutsch» ein versichertes Ereignis dar.

Ein Erdrutsch ist die plötzliche Bewegung von Erdreich an geneigten Lagen, wenn Teile der Oberfläche von ihrer Unterlage abrutschen. Wenn im Sommer bei grosser Hitze oder im Winter wegen Frost Risse im Boden entstehen, durch die Regen- oder Schmelzwasser eindringt, bis es auf eine undurchlässige, meist lehmige Schicht stösst, kann ein Hang ins Gleiten kommen. Durch Erdrutsche verursachte Risse und andere Schäden an versicherten Gebäuden sind daher als direkte Substanzschäden gedeckt. Als Erdrutsch gelten auch Murgänge oder Hangmuren.

Zu berücksichtigen ist, dass Versicherungsleistungen infolge Missachtens der Schadenverhütungspflicht beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen gemäss Art. 33 Abs. 2 Ziff. 1^{bis} GVG gekürzt oder gemäss Art. 36^{ter} GVG mit einem gefährdungsabhängigen Selbstbehalt verbunden werden.

6. Die Fragen zu Baumängeln betreffen das Werkvertrags- und Haftungsrecht aus dem Obligationenrecht (SR 210; abgekürzt OR). Das OR ist Bestandteil des Privatrechts, das die Rechtsbeziehungen zwischen gleichgestellten Rechtssubjekten regelt («von Bürger zu Bürger»). Staatliches Handeln verlangt eine gesetzliche Grundlage und diese kann nur im öffentlichen Recht liegen. Folglich darf der Staat mangels gesetzlicher Grundlage hier nicht eingreifen.

Die Gebäudeversicherung (GVA) erbringt – wie bereits erwähnt – Leistungen, wenn ein gemäss Gebäudeversicherungsgesetz versichertes Ereignis vorliegt und dieses zu einem Gebäudeschaden geführt hat. Der Katalog von Art. 31 GVG definiert die versicherten Ereignisse abschliessend. «Baupfusch» ist kein im Sinn des Gesetzes versichertes Ereignis. Abs. 2 von Art. 31 GVG hält ausdrücklich fest, dass keine Versicherungsleistungen erbracht werden, wenn Schäden im Wesentlichen auf andere Ursachen als auf versicherte Ereignisse zurückgehen. Gemäss Art. 47 Abs. 2 der Verordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.11) werden insbesondere Schäden nicht vergütet, die auf fortgesetztes Einwirken zurückgehen oder die nicht auf eine plötzliche, aussergewöhnlich heftige Einwirkung zurückzuführen sind, wie Schäden als Folge schlechten Baugrunds, ungenügender Fundamente, fehlerhafter Konstruktion oder verwaehrten Zustands.