

Berichterstattung 2022 der Staatswirtschaftlichen Kommission (St.Galler Grundbuchwesen)

Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 2. November 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfung des St.Galler Grundbuchwesens	1
1.1	Prüfungspunkt	1
1.2	Ablauf der Prüfungstätigkeit	2
1.3	Würdigung und Bewertung	3
1.3.1	Ausgangslage	3
1.3.2	Aufgaben eines Grundbuchamtes	4
1.3.3	Dualismus	4
1.3.4	Strukturen und Organisation	5
1.3.5	Aus- und Weiterbildung	8
1.4	Empfehlungen und Anträge	10
2	Antrag	10
	Anhang	11

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftliche Kommission erstattet Ihnen mit dieser Vorlage Bericht über das Ergebnis einer weiteren Prüfungstätigkeit aus dem Amtsjahr 2021/2022, da die betreffende Prüfungstätigkeit für den Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 10. März 2022¹ noch nicht abgeschlossen werden konnte. Thema der Prüfungstätigkeit waren die Befunde des Berichts des Amtes für Gemeinden und Bürgerrecht (AfGB) über das St.Galler Grundbuchwesen.

1 Prüfung des St.Galler Grundbuchwesens

1.1 Prüfungspunkt

Bei der Prüfung des AfGB im Amtsjahr 2020/2021 stiess die Staatswirtschaftliche Kommission auf zwei Problemfelder: erstens die Tatsache, dass sich mit 64 Grundbuchämtern² rund ein Drittel aller Grundbuchämter der gesamten Schweiz im Kanton St.Gallen befinden, und zweitens, dass der Fachkräftemangel beim AfGB und den kommunalen Grundbuchämtern gross ist.

Die Staatswirtschaftliche Kommission sprach in ihrer Berichterstattung im Jahr 2021 deshalb die Erwartung aus, dass das AfGB im Departement des Innern (DI) das Modell der Grundbuchämter analysiert und überprüft, dabei die Vor- und Nachteile für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Gemeinden berücksichtigt, einen Vergleich mit Modellen in anderen Kantonen macht

¹ Berichterstattung 2022 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 10. März 2022 (82.22.03).

² Grundbuchaufsicht, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht 2021 an das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA), S. 3.

sowie den daraus resultierenden Handlungsbedarf aufzeigt.³ Das AfGB hat mit der Zuleitung des in Auftrag gegebenen Berichts (siehe Anhang) Ende November 2021 diese Erwartung der Staatswirtschaftlichen Kommission erfüllt. Der Bericht macht Aussagen zu drei zentralen Themen: Struktur und Organisation, Dualismus (Mischform von Notariats- und Grundbuchwesen) sowie Aus- und Weiterbildung. Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss, ihre letztjährige Subkommission «Aufsichtskonzept Amt für Gemeinden und Bürgerrecht» mit der Prüfung des Berichts zu beauftragen.

1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission wählte für die Prüfungstätigkeit ein mehrstufiges Verfahren. Zuerst liess sich die Subkommission am 13. Januar 2022 von Vertreterinnen und Vertretern des AfGB und des externen Beratungsunternehmens, das den Bericht erstellt hatte, umfassend über Ergebnisse des Berichts informieren. Im Anschluss entwarf die Subkommission einen Fragebogen, den sie an fünf ausgewählte Kantone⁴ verschickte. Die Auswahlkriterien waren, dass die ausgewählten Kantone zum einen eine Mischform von Notariats- und Grundbuchwesen und zum anderen eine regionale Struktur mit Bezirken oder Regionen kennen. Daraufhin tauschte sich die Subkommission am 7. April 2022 mit dem Präsidenten und dem Geschäftsführer der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) aus über die Herausforderungen des St.Galler Grundbuchwesens aus Sicht der Gemeinden. Zudem befragte sie den Leiter des Grundbuchinspektorates des Kantons Thurgau über die Erfahrungen mit der Struktur und der (Neu-)Organisation im Kanton Thurgau. Zeitgleich liess sich die Subkommission schriftlich vom AfGB über den Stand der Arbeit zur Weiterentwicklung der Aus- und Weiterbildung im Kanton St.Gallen informieren. Die Subkommission nahm zu den Auskünften und Fragen des AfGB im Mai 2022 schriftlich Stellung und machte Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Aus- und Weiterbildung im Kanton St.Gallen.

Am 12. September 2022 wurden die Ergebnisse der Prüfung und die Empfehlungen der Vorsteherin des DI und dem Leiter des AfGB mündlich präsentiert. Die Ergebnisse des Austauschs sind in dieser Berichterstattung berücksichtigt.

Zu jedem Themenkreis wurde ein Katalog an Fragen zusammengestellt. Dieser wurde den Befragten vorgängig zugestellt, der Subkommission wurden sodann die schriftlichen Antworten für die Vorbereitung der Befragung zur Verfügung gestellt und im Nachgang wurden die schriftlichen Antworten teilweise durch die Befragten präzisiert oder ergänzt.

Die Staatswirtschaftliche Kommission beschloss an ihrer Sitzung im März 2022, dass dem Kantonsrat in einem eigenständigen Bericht über die Prüfung Bericht erstattet werden soll. Auf diese Weise kann der grossen Bedeutung der Thematik für den Kanton St.Gallen angemessen Rechnung getragen werden. Am 2. November 2022 verabschiedete die Staatswirtschaftliche Kommission ihren Bericht zuhanden des Kantonsrates.

³ Berichterstattung 2021 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 6. Mai 2021 (82.21.03), Abschnitt 2.2.

⁴ Die Staatswirtschaftliche Kommission befragte die Kantone Thurgau, Graubünden, Schwyz, Luzern und Solothurn (siehe dazu Anhang, Abschnitt 6.2.3). Da die Kantone unterschiedliche Modelle kennen, weist die Staatswirtschaftliche Kommission darauf hin, dass eine Bewertung des interkantonalen Vergleichs schwierig ist. Es geht beim Vergleich nicht um eine Beurteilung der Modelle, sondern um Hinweise für mögliche Weiterentwicklungen im Kanton St.Gallen.

1.3 Würdigung und Bewertung

1.3.1 Ausgangslage

Nach Art. 953 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210; abgekürzt ZGB) erfolgt die Einrichtung der Grundbuchämter, die Umschreibung der Kreise, die Ernennung und Besoldung der Beamten sowie die Ordnung über die Aufsicht durch die Kantone. Die Kantone können Vorschriften für die Grundbuchführung erlassen, die das eidgenössische Recht ergänzen, jedoch nicht im Widerspruch zu diesem stehen dürfen.

Zu den Aufgaben des Grundbuchamtes zählen insbesondere:

- Vorbereitung der grundbuchrechtlichen Geschäfte, namentlich Verträge;
- Beurkundung der Rechtsgeschäfte, die für ihre Rechtsgültigkeit eine öffentliche Beurkundung voraussetzen;
- Beratung in grundbuchrechtlichen Themen;
- Führen des Grundbuchs (Vormerkungen, Anmerkungen, Dienstbarkeiten, Grundlasten, Grundpfandrechte und Eigentumswechsel);
- Veranlagung der Handänderungssteuern und Erhebung von Gebühren;
- Führen des Schätzungskatasters und Organisation der Schätzungen (Versicherungs- und Steuerwerte).

Die Kantone sind frei, den mit der Grundbuchführung beauftragten Personen weitere Aufgaben zu übertragen, ebenso ist die Wahrnehmung weiterer Aufgaben im Rahmen der kommunalen Verwaltungstätigkeit nicht ausgeschlossen. Von dieser Möglichkeit hat der Kanton St.Gallen Gebrauch gemacht. Vor allem kleinere Gemeinden mit einer tieferen Zahl an grundbuchlichen Geschäftsfällen setzen ihren Grundbuchverwalter oder ihre Grundbuchverwalterin auch für andere kommunale Aufgaben ein. Zu erwähnen sind Tätigkeiten im Bereich der Landwirtschaftsgesetzgebung und namentlich der Vollzug des Gesetzes über die Abgeltung ökologischer Leistungen (sGS 671.7; abgekürzt GAöL) betreffend die Gewährung von Beiträgen für Massnahmen zum ökologischen Ausgleich, Aufgaben im Bereich der Grundsteuern, IT-Belange sowie Aufgaben im Bereich der Bauverwaltung. Die Doppelfunktion Gemeindepräsidium und Grundbuchverwalterin oder Grundbuchverwalter ist kaum mehr anzutreffen. Ebenso nehmen keine Grundbuchverwalterinnen oder Grundbuchverwalter die Aufgaben einer Gemeindegemeinschafterin oder eines Gemeindegemeinschafteren wahr.

Die Beratungstätigkeit der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter ist gesetzlich nicht geregelt. Sie nimmt allerdings einen hohen Stellenwert ein, weil im Sinne einer dienstleistungsorientierten Verwaltungstätigkeit die zu beurkundenden Grundbuchgeschäfte den betreffenden Personen näher erläutert werden. Oftmals und mit steigender Tendenz gehen einer Beurkundung umfassende Beratungen voraus, die zeitintensiv und rechtlich sehr anspruchsvoll sein können. Die Praxis zeigt, dass insbesondere im Bereich der öffentlichen Beurkundung der Rechtsgeschäfte die Beratungsleistungen der Grundbuchämter stetig zunehmen, wohingegen die Beratung im Zusammenhang mit der Registerführung und den damit verbundenen Aufgaben konstant bleibt.

Einzelne politische Gemeinden können sich zu einem Grundbuchkreis zusammenschliessen. Nach Art. 177 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB) können politische Gemeinden durch rechtsetzende Vereinbarung einen gemeinsamen Grundbuchkreis bilden. Ein solcher Schritt kann aus personellen, organisatorischen oder politischen Gründen erfolgen, beispielsweise, weil die Nachbesetzung schwierig oder erfolglos ist, eine bessere Stellvertretung gewährleistet werden soll oder aufgrund einer Gemeindevereinbarung sich ein Zusammenschluss ergibt. In der Vergangenheit wurden dort, wo es erforderlich oder zielführend erschien, strukturelle Veränderungen herbeigeführt. Vielfach jedoch erst reaktiv und weniger aus vorsorgenden oder zukunftsgerichteten Motiven heraus. Den Kantonen steht in der Organisation der Grundbuchämter ein erheblicher Spielraum offen.

Darum stellt sich nun die Frage, wie die beiden Problemfelder – die grosse Anzahl von Grundbuchämtern und der Fachkräftemangel – zukunftsgerichtet angegangen werden sollen und wer den Anstoss für Verbesserungen geben soll: der kantonale Gesetzgeber, die politischen Gemeinden oder die Bevölkerung?

1.3.2 Aufgaben eines Grundbuchamtes

Ein klassisches Profil eines Grundbuchverwalters oder einer Grundbuchverwalterin beinhaltet die Beurkundung, Beratung und Registerführung. Im Kanton St.Gallen ist er oder sie zusätzlich Notar oder Notarin in Grundbuchsachen. Das ist schweizweit einzigartig. Als weitere zusätzliche Aufgabe kommt im Kanton St.Gallen das Schätzungswesen hinzu. Für diese Aufgabe setzt eine Grundbuchverwalterin oder ein Grundbuchverwalter rund 20 Prozent bzw. einen Tag je Woche ein. In Art. 6 der Verordnung über die Durchführung der Grundstückschätzung (sGS 814.11; abgekürzt VGS) ist die Zuständigkeit festgelegt, dass eine Grundbuchverwalterin oder ein Grundbuchverwalter von Amtes wegen bei den Schätzungen mitwirkt. In der Praxis lässt sich die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter bei Überlastung jedoch teilweise durch eine Sachbearbeiterin oder einen Sachbearbeiter vertreten. Zwar erhält die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter mit der Schätzungsteilnahme laufend Informationen über die Grundstücke, die Staatswirtschaftliche Kommission ist jedoch der Ansicht, dass dies nicht zwingend notwendig ist und diese sehr gut ausgebildeten Grundbuchverwalterinnen und -verwalter ihr Fachwissen wieder vermehrt am richtigen Ort einsetzen müssen. Auch administrative Tätigkeiten sollten die patentierten Grundbuchverwalterinnen und -verwalter nicht selber erledigen müssen. Dementsprechend empfiehlt die Staatswirtschaftliche Kommission, die Verordnung über die Durchführung der Grundstückschätzung so anzupassen, dass die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter lediglich bei Bedarf einbezogen werden muss.

1.3.3 Dualismus

Der Kanton St.Gallen regelt in Art. 15 Abs. 1 EG-ZGB die öffentliche Beurkundung und erklärt das Amtsnotariat für die öffentliche Beurkundung in allen Fällen für zuständig, mit Ausnahme der Beurkundungen in Grundbuchsachen, für welche die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter die Funktion einer Urkundsperson wahrnimmt. Die Tätigkeit als Urkundsperson umfasst die öffentliche Beurkundung, die notarielle Beurkundung und die Beglaubigung. Die Regelung des Kantons St.Gallen zur Grundbuchführung und öffentlichen Beurkundung ist schweizweit fast einzigartig, jedoch historisch so gewachsen. Einzig im Kanton Appenzell Ausserrhoden findet sich eine vergleichbare Regelung. Die Besonderheit besteht insbesondere darin, dass die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter nicht nur für die Grundbuch-tätigkeiten, sondern zusätzlich für die öffentliche Beurkundung der grundbuchlichen Geschäfte zuständig ist. Auf diese Weise findet eine Verknüpfung von zwei an sich unabhängig vorzunehmenden Tätigkeiten statt.⁵

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass es offene und zum Teil rechtlich heikle Fragen gibt. Die Anpassung der Gesetzesgrundlage zur öffentlichen Beurkundung ist dennoch nicht zwingend, sodass die Aufgabe auch in Zukunft durch die Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter wahrgenommen werden kann. Es ist aber offenkundig, dass grössere Grundbuchämter besser Gewähr bieten, dass umfassendes Fachwissen und breite Erfahrung nicht nur im Sachenrecht, sondern auch in weiteren, in Grundbuchsachen zunehmend wichtigen Bereichen des Privatrechts vorhanden sind, was eine adäquate und auf den Fall bezogene Beratung möglich macht, und dies auch in der notwendigen Qualität. Bei Grundbuchämtern, die diesen Ansprüchen genügen, besteht grundsätzlich kein Unterschied zu Beratungen, die z.B. von Notariaten oder auf diese Gebiete spezialisierten Anwaltskanzleien oder Treuhandunternehmen angeboten werden. Daneben sind aber auch Grundbuchämter anzutreffen, die auf-

⁵ Siehe ausführlich Anhang, Abschnitt 5.2, S. 20 ff.

grund ihrer tiefen Zahl an Geschäftsfällen und der oftmals auch weniger komplexen Beratungstätigkeit nicht über das erforderliche Fachwissen und insbesondere nicht über ausreichende Erfahrung verfügen, um den gestiegenen Anforderungen an die privatrechtliche Beratungstätigkeit im Rahmen einer öffentlichen Beurkundung gerecht zu werden. In der Praxis wird dies heute teilweise durch kollegiale «Amtshilfe» eines anderen Grundbuchamtes oder durch die Unterstützung der kantonalen Grundbuchaufsicht aufgefangen.

Die Staatswirtschaftliche Kommission ist ferner der Ansicht, dass davon abzusehen sei, die öffentliche Beurkundung für Grundbuchgeschäfte dem kantonalen Amtsnotariat oder den im Notariatsregister eingetragenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten zu übertragen. Es ist davon auszugehen, dass der Beratungsaufwand für die Grundbuchverwalterinnen und -verwalter stark zunehmen würde, wenn das System geändert würde und die entsprechenden Vertragsvorlagen zur Vorprüfung den Grundbuchämtern zu unterbreiten wären. Offen wäre auch die Frage nach der fachlichen Eignung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die im Notariatsregister eingetragen sind und zur Beurkundung grundbuchlicher Geschäfte ermächtigt würden, denn im Gegensatz zu anderen Kantonen müssen sie keine zusätzliche Fachprüfung im Notariats- und Beurkundungswesen ablegen. Erfahrungen auch aus anderen Kantonen zeigen, dass der Gesamtaufwand tiefer ist, wenn ein Geschäft aus einer Hand behandelt wird und Beratung, Beurkundung und Eintragung im Grundbuch von einer Stelle aus erfolgen können. Eine solche Struktur schliesst nicht aus, dass innerhalb eines Grundbuchamtes verschiedene Mitarbeitende in ein einzelnes Geschäft involviert sein können und beispielsweise der Beurkundungsprozess gegenüber den Grundbuchstätigkeiten abgegrenzt wird. Ein solches Vorgehen wird eher dann möglich sein, wenn ein Grundbuchamt über die nötige Grösse und das entsprechende Fachwissen verfügt (siehe dazu Abschnitt 1.3.4).

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, den bestehenden Dualismus nicht aufzulösen. Der Dualismus funktioniert aber nur dann, wenn die nötige Qualität und ein Vieraugenprinzip gewährleistet werden kann. Hingegen sieht die Staatswirtschaftliche Kommission Handlungsbedarf hinsichtlich der Verbesserung des Fachwissens und der praktischen Erfahrung der Grundbuchämter im Privatrechtsbereich. Dabei spielen Aus- und Weiterbildung des bestehenden Personals im Bereich Beurkundung eine zentrale Rolle.

1.3.4 Strukturen und Organisation

Im Kanton St.Gallen gibt es per 1. Januar 2022 77 politische Gemeinden und 64 Grundbuchämter. Insgesamt werden 92 Grundbücher geführt. Im Vergleich zu anderen Kantonen ist die Anzahl der Grundbuchämter im Verhältnis zur Anzahl der politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen nicht nur überdurchschnittlich hoch, sondern belegt mit grossem Abstand zu den anderen Kantonen den Spitzenplatz (siehe Anhang, Abschnitt 6.3.2). In vielen Kantonen fand in den letzten Jahrzehnten eine Konsolidierung des Grundbuchwesens statt, begründet mit steigender Professionalität, Nutzung von Synergien sowie verbesserter Kunden- und Dienstleistungsorientierung. Auch im Kanton St.Gallen ist über die letzten drei Jahrzehnte eine gewisse Konsolidierung festzustellen. So wurde die Zahl der Grundbuchämter bereits um rund einen Drittel (von 90 auf 64) reduziert.

Die Ergebnisse einer nicht repräsentativen Kurzumfrage – die Stichprobe war sehr beschränkt – im Bericht zeigen, dass das Grundbuchamt bei der Bevölkerung insgesamt einen guten Ruf genießt und als fachlich kompetent und dienstleistungsorientiert wahrgenommen wird. Der Standort spielt dabei eine untergeordnete Rolle. Dies bestätigt auch eine Zufriedenheits- und Bedürfnisumfrage⁶ im Kanton Thurgau. Die Erfolgsfaktoren sind eine gute Beratung, ein ausgebauten digitales Angebot (z.B. elektronischer Rechnungsversand, Terminvereinbarungstool,

⁶ Siehe Praxisprojekt Marktforschung für die Grundbuch- und Notariatsverwaltung Thurgau. Zu finden unter <https://www.ost.ch/de/forschung-und-dienstleistungen/wirtschaft/wtt-wissenstransferstelle-praxisprojekte-wirtschaft/referenzen/marktforschung-ppr2>.

persönlicher Kundenbereich) und vereinfachte Kommunikationsmittel (z.B. einfache Suche auf der Webseite oder ein Question-and-Answer-Bereich). Die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten erachten das Grundbuchwesen als Kernaufgabe einer Gemeinde und sind der Ansicht, dass das Grundbuchamt ein Amt mit positiver Aussenwahrnehmung und das Grundbuchwesen eine wichtige Aufgabe einer Gemeinde ist. Als grösste Herausforderungen im Grundbuchwesen werden von den Gemeinden als unbestrittene Tatsachen der Fachkräftemangel bzw. die schwierige Personalrekrutierung, die mangelhafte Aus- und Weiterbildung und Probleme seitens der Grundbuchaufsicht (z.B. fehlende Handbücher und Musterverträge sowie geringe Beratungstätigkeiten) angeführt. Bei den Grundbuchverwalterinnen und -verwaltern besteht einhellig die Auffassung, dass die Zahl der Grundbuchkreise zu reduzieren und mehrere Gemeinden zu einem Grundbuchkreis zusammenschliessen seien. Keine einzige Grundbuchverwalterin und kein einziger Grundbuchverwalter hält die aktuelle Organisationsstruktur für zukunftsfähig; alle sprechen sich für eine Zusammenlegung bzw. Integration von kleinen Grundbuchämtern in grössere Einheiten aus. Dadurch können Stellvertretungen gewährleistet werden, die Professionalität insgesamt kann erhöht und dem Wunsch, in einem grösseren Amt zu arbeiten, am besten entsprochen werden. Das AfGB stellt hinsichtlich der Qualität der St.Galler Grundbuchämter fest, dass es viele gute Grundbuchämter gibt, eine grosse Mehrheit als genügend bewertet werden kann, einzelne Grundbuchämter jedoch eindeutig Verbesserungsbedarf aufweisen. Bei Letzteren handelt es sich in der Regel um kleinere Grundbuchämter.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt fest, dass die Struktur der Grundbuchämter in den letzten Jahren angepasst wurde, sich die interkommunale Zusammenarbeit bewährt hat und die Herausforderungen erkannt sind. Sie nimmt zur Kenntnis, dass den Befragten die aktuell angespannte Situation klar ist, Regionalisierungen befürwortet werden, es jedoch keinen Zwang geben soll, ein neues System von oben zu oktroyieren. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Einschätzung, dass die aktuelle Struktur des St.Galler Grundbuchwesens nicht zukunftsfähig ist. Sie ist der Ansicht, dass es die Bildung von grösseren Grundbucheinheiten bzw. eine Reduktion der Zahl der Grundbuchämter und deren Zusammenschluss zu grösseren Grundbuchkreisen braucht und dazu entsprechende Vorgaben notwendig sind. Vor allem die kleineren politischen Gemeinden müssten vorausschauend prüfen, ob sie sich zu einem grösseren Grundbuchkreis zusammenschliessen wollen. Als Bemessungsgrundlage, welche den Ausschlag für einen Zusammenschluss der Grundbuchämter bildet, empfiehlt die Staatswirtschaftliche Kommission, die Zahl der Geschäftsfälle im Grundbuchbereich (Anzahl Belege) heranzuziehen. Somit ist nicht die Einwohnerzahl, sondern die Geschäftstätigkeit eines Grundbuchamtes für die Festlegung eines Grundbuchkreises massgeblich. Im Bericht des AfGB (siehe Anhang) und nach Aussagen der Befragten wurde ein Zielwert für die Festlegung der Grundbuchkreise von wenigstens 1'500 Geschäftsfällen je Jahr oder wenigstens fünf Mitarbeitenden je Grundbuchamt genannt. Mit dieser Struktur werden die Organisation der Grundbuchämter sowie die Führungs- und Stellvertretungsregelung innerhalb eines Grundbuchamtes optimiert. Zusätzlich bestehen die Chancen einer Reorganisation darin, eine amtsinterne Qualitätssicherung mittels Vieraugenprinzip vorzunehmen und dass – dem Zeitgeist entsprechend – vermehrt in Teams mit fachlich gutem Austausch und in Teilzeit anstatt als Einzelkämpferin oder Einzelkämpfer mit grosser Verantwortung gearbeitet werden kann. Damit wird auch eine gute Basis für die Aus- und Weiterbildungen gelegt. Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Einschätzung, dass grössere Ämter diese Bedürfnisse besser abdecken können. Zudem können unterschiedliche Personen mit unterschiedlichen Qualitäten die verschiedenen Fälle besser fachlich betreuen und somit steigt auch die Effizienz. Zuletzt wäre in grösseren Ämtern auch die Etablierung einer Laufbahn möglich und die Verantwortlichkeiten könnten im Team verteilt werden. Negative Aspekte von grossen Grundbuchämtern könnten sein, dass die Abläufe schwerfälliger werden und die Kunden weitere Wege auf sich nehmen müssten, wobei die digitalen Möglichkeiten heute und in Zukunft vieles vereinfachen.

Keine verlässlichen Angaben gibt es aktuell hinsichtlich der Anzahl Vollzeitstellen im St.Galler Grundbuchwesen. Die Staatswirtschaftliche Kommission stellt jedoch fest, dass die Grundbuchverwalterinnen und -verwalter in grösseren Strukturen vollumfänglich in ihrem Fachgebiet tätig sind und so die Ressourcen gezielt für diese Aufgabe eingesetzt werden können. Bis anhin erbringen Grundbuchverwalterinnen und -verwalter insbesondere in kleineren Strukturen auch andere Verwaltungsleistungen in den Gemeinden. Die Staatswirtschaftliche Kommission erwartet, dass die Anzahl Vollzeitstellen im Grundbuchwesen erhoben wird. Erst wenn diese sowie weitere Messgrössen und Indikatoren bekannt sind, kann eine klare Aussage dazu gemacht werden, wie viele Grundbuchregionen für den Kanton St.Gallen sinnvoll sind, ob die aktuelle Anzahl der Grundbuchverwalterinnen und -verwalter für die Zukunft ausreicht und ob mit einer Regionalisierung des Grundbuchwesens auch der Fachkräftemangel in diesem Bereich behoben werden könnte.

Der Bericht des AfGB (siehe Anhang, Abschnitt 8.1.2) zeigt, dass ein Zusammenschluss von einzelnen Grundbuchämtern in den Gemeinden zu keinen nennenswerten finanziellen Auswirkungen führt, da eine Gemeinde ihr Grundbuchamt aufgibt und die Leistungen kostenpflichtig von einer anderen Gemeinde bezieht und im Gegenzug die durch die Grundbuchtätigkeit generierten Einnahmen erhält. Inwieweit Zusammenschlüsse von Grundbuchämtern zu Stelleinsparungen führen, ist schwer abschätzbar, da keine genaue Übersicht über die momentan eingesetzten Ressourcen besteht und der Aufwand im Bereich des Grundbuchwesens insgesamt gestiegen ist. Klar ist aber, dass in grösseren Einheiten Weggänge besser kompensiert und Qualitätsstandards besser aufrechterhalten werden können. Dem Wunsch der Bevölkerung nach guter und umfassender Beratung sowie professioneller Wahrnehmung der Aufgaben könnte mit Zusammenschlüssen hingegen klar besser nachgekommen werden. Aus diesen Gründen empfiehlt die Staatswirtschaftliche Kommission, dass Regionalisierungen angestossen werden, sei es durch den kantonalen Gesetzgeber oder die Gemeinden. Kriterien für die Bewertung eines neu strukturierten Grundbuchwesens können dabei u.a. die folgenden Punkte sein: Anzahl Geschäftsfälle je Jahr, Bedarf an Leitungspersonen, Sicherstellung der Stellvertretungen, Erfahrungsaustausch im Team, Teilzeitarbeit, Bürgernähe, Kosten/Tarife, Qualität der Dienstleistungen und Effizienz der Leistungserbringung. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält aber auch klar fest, dass Regionalisierungen allein den Fachkräftemangel wohl nicht beheben können. Gefragt sind auch ein attraktives Berufsbild sowie die nötige Aus- und Weiterbildung. Aus diesem Grund reicht die Staatswirtschaftliche Kommission das Postulat 43.22.07 «Reform des St.Galler Grundbuchwesens» ein.

Unabhängig davon, wie das Grundbuchwesen zukünftig strukturiert ist, empfiehlt die Staatswirtschaftliche Kommission, die bereits bestehenden interkommunalen Zusammenschlüsse rechtlich zu regeln. Das AfGB soll zu diesem Zweck in Zusammenarbeit mit der VSGP eine einheitliche Vertragsvorlage erstellen, die folgende Punkte regelt: Aufgabenbreite und -tiefe, die von der Partnergemeinde im Bereich Grundbuch wahrgenommen wird, personalrechtliche Faktoren wie Anstellungs- und Arbeitsort sowie finanzielle Aspekte wie Kostenverteilung bzw. -verrechnung sowie der Zeitpunkt der Verrechnung.

Zudem stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass zwischen den Gemeinden und der Grundbuchaufsicht unterschiedliche Ansichten betreffend Aufgabenerfüllung bestehen. Die Grundbuchaufsicht übt für das DI die Aufsicht über die Grundbuchführung im Kanton St.Gallen aus. Sie ist Bewilligungsbehörde für den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland und wirkt bei den Grundbuchverwalterprüfungen mit. Bei aufsichtsrechtlichen Prüfungen werden die Geschäftsführungen der Grundbuchämter im Sinn einer Qualitätskontrolle in der Grundbuchführung und, soweit dafür massgebend, in Beurkundungssachen in formeller und materieller Hinsicht geprüft. Der Schwerpunkt der Tätigkeiten der Grundbuchaufsicht liegt in der Beratung der Grundbuchämter zu konkreten Fragen. Daneben werden die Grundbuch-

ämter durch Kreisschreiben, Weisungen, andere Informationen und Muster insbesondere auf Neuerungen, Rechtsanpassungen sowie Praxisschwierigkeiten hingewiesen. Zuletzt organisiert die Grundbuchaufsicht die Grundbuchverwalterprüfung.⁷

Aufgrund der Tatsache, dass die Information und Beratung der Grundbuchämter den Schwerpunkt der Tätigkeiten der Grundbuchaufsicht ausmachen, wünscht die Staatswirtschaftliche Kommission, dass die Erwartungshaltung der Gemeinden an die Beratungstätigkeiten klar dargelegt und die Tätigkeiten der Grundbuchaufsicht vom AfGB dementsprechend festgelegt werden. Momentan besteht Uneinigkeit darüber, was die Beratung alles beinhalten soll. Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, dass das Pflichtenheft der Grundbuchaufsicht überprüft und nötigenfalls überarbeitet wird. Insbesondere der Beratungstätigkeit soll zukünftig wieder die nötige Bedeutung zukommen.

1.3.5 Aus- und Weiterbildung

1.3.5.a Ausbildung

Grundbuchverwalterinnen und -verwalter benötigen im Kanton St.Gallen keinen juristischen Abschluss auf Universitätsstufe. In den meisten Kantonen wird hingegen ein Masterabschluss oder ein Anwaltspatent gefordert, lediglich vier Kantone verzichten darauf. Im Kanton St.Gallen besteht die Ausbildung zur Grundbuchverwalterin oder zum Grundbuchverwalter aus einem praktischen Teil, der auf einem Grundbuchamt absolviert werden muss, und einem modulartig zusammengesetzten fachlichen Ausbildungsteil. Die Ausbildung zur Fachfrau oder zum Fachmann öffentliche Verwaltung (GFS) umfasst fünf Module und kann an der Akademie St.Gallen innerhalb von eineinhalb Semestern absolviert werden. Die Prüfung wird von der Prüfungskommission für Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter erarbeitet, durchgeführt und bewertet. Der Entscheid über das Prüfungsergebnis wird vom DI gefällt. Die Anforderungen an das theoretische und praktische Fachwissen der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter sind sehr hoch. Für einen erfolgreichen Abschluss braucht es breite praktische Erfahrung und ebenso fundierte Kenntnisse der rechtlichen Grundlagen. Die Durchfallquote ist mit rund 30 bis 50 Prozent sehr hoch. Ursachen dafür sind die anspruchsvollen Prüfungen, die minimale Grundausbildung ausserhalb der Grundbuchverwalterausbildung sowie junge Kandidatinnen und Kandidaten mit wenig Berufserfahrung.

Die VSGP weist auf die mangelhafte Aus- und Weiterbildung im Kanton St.Gallen hin und hat als oberste Priorität festgelegt, diese in Zusammenarbeit zwischen dem AfGB, der VSGP, dem Verein Netzwerk St.Gallen (NetzSG), der Prüfungskommission und der Akademie St.Gallen neu zu konzeptionieren. Der Bericht des AfGB hält ebenfalls fest, dass die Anforderungen an das Fachwissen zunehmen und eine kundenbezogene, dienstleistungsorientierte Beratungstätigkeit voraussetzt, dass sich die Urkundsperson auch in Rechtsgebieten des Privatrechts und des öffentlichen Rechts auskennt, die lediglich in einem mittelbaren Zusammenhang mit dem konkreten Rechtsgeschäft stehen, jedoch für die Parteien von erheblicher Bedeutung sind. Zu erwähnen sind beispielsweise Themen des Personenrechts, des Familienrechts, des Güterrechts, des Erbrechts, des Internationalen Privatrechts, des bürgerlichen Rechts (Erbrecht, Bodenrecht) oder des Steuerrechts. Ebenso stellt die Staatswirtschaftliche Kommission fest, dass sich das Berufsbild trotz guter Entlohnung zunehmend als wenig attraktiv erweist und viele Grundbuchverwalterinnen und -verwalter in die Privatwirtschaft abwandern.

Die Staatswirtschaftliche Kommission teilt die Ansicht, dass dringend Verbesserungen bei Art und Inhalt des Ausbildungsangebots gemacht werden müssen, um das Ausbildungsniveau beizubehalten, das Berufsbild attraktiver zu gestalten und die Erfolgsquote bei der Abschlussprüfung zu erhöhen. Die Staatswirtschaftliche Kommission begrüsst die Idee, den Kursaufbau

⁷ Siehe Grundbuchaufsicht Kanton St.Gallen, zu finden unter <https://www.sg.ch/politik-verwaltung/gemeinden/grundbuch/grundbuchinspektorat.html>.

modulartig zu gestalten und mit Zwischenprüfungen zu ergänzen. Dass dabei möglicherweise die Ausbildungsdauer verlängert werden soll, weil das Fächerangebot erweitert und vertieft wird, ist hinzunehmen. Die praktische Ausübung der Grundbuch- und Beurkundungstätigkeiten stellt aber auch zukünftig eine unerlässliche Voraussetzung dafür dar, dass die Aufgaben einer Grundbuchverwalterin oder eines Grundbuchverwalters wahrgenommen werden dürfen. Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt, für die Ausbildung einen Lehrgang an einer Fachhochschule anzubieten. Dies würde dem Zeitgeist eher entsprechen. Dank der Erlangung von ECTS-Punkten könnten mehr Dynamik in der Ausbildung geschaffen und jüngere Personen besser auf das Berufsbild einer Grundbuchverwalterin oder eines Grundbuchverwalters angesprochen werden. Zudem empfiehlt die Staatswirtschaftliche Kommission, die Kurse anzupassen: OR und ZGB als zentrale Inhalte, zuerst sollen Fachkompetenzen erworben werden, erst dann folgen Führungskurse. Zudem schlägt die Staatswirtschaftliche Kommission vor zu prüfen, ob zukünftig eine universitäre Ausbildung vorausgesetzt werden soll, zumal der Trend zu komplexeren Fällen offensichtlich ist und es vermehrt Juristinnen und Juristen braucht, oder inwiefern bereits erworbene Ausbildungszertifikate von Hochschulen und Universitäten in den Bereichen Recht, Notariatswesen und allenfalls öffentliche Verwaltung bei den Ausbildungsmodulen im Kanton St.Gallen angerechnet werden können. Die Anliegen zur Ausbildung müssen jedoch zwingend im Zusammenhang mit der angestrebten Grundbuchstruktur (siehe Abschnitt 1.3.2) betrachtet werden, da in grösseren Teams vermehrt Spezialistinnen und Spezialisten angestellt, ein Junior-Senior-System etabliert und eine auf die heutigen Erwartungen abgestimmte Berufslaufbahn ermöglicht werden können.

Die Staatswirtschaftliche Kommission bedauert es, dass der Kanton Thurgau aufgrund des aktuell unbefriedigenden Ausbildungsangebots beschlossen hat, sein Personal im Grundbuchwesen neu im Kanton Zürich und nicht mehr im Kanton St.Gallen auszubilden. Die Staatswirtschaftliche Kommission würde ein überkantonales Angebot in der Ausbildung begrüssen und hofft, dass das neue Angebot des Kantons St.Gallen auch den Bedürfnissen der Nachbarkantone entsprechen wird.

1.3.5.b Weiterbildung

Der Besuch von Weiterbildungskursen liegt grundsätzlich in der Verantwortung der einzelnen Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter. Die Grundbuchämter können ihren Mitarbeitenden den Besuch von Kursen anbieten, eventuell auch den Besuch von ausserkantonalen Kursen, und die Teilnahme an diesen Kursen regeln. Zudem obliegt der kantonalen Grundbuchaufsicht die Aufgabe, Vorgaben für die Weiterbildung verbunden mit dem Kurswesen festzulegen und über die Frage der verbindlichen Teilnahme an solchen Kursen zu bestimmen. Von einer hoheitlich angeordneten Weiterbildung möchte die Staatswirtschaftliche Kommission absehen, vielmehr sollten die Kurse so gestaltet werden, dass die Grundbuchverwalterinnen und -verwalter freiwillig eine Weiterbildung besuchen. Gleichwohl sollte das Weiterbildungsangebot kantonal vorgegeben werden und Prüfberichte im Rahmen der Aufsicht sollen Hinweise und Empfehlungen beinhalten, falls das Fehlen einer fachlichen Kompetenz festgestellt wird. Weiter erwartet die Staatswirtschaftliche Kommission, dass sich das AfGB wieder vermehrt in die Weiterbildung einbringt und mitwirkt. Der Ausbildungsfunktion ist in der Grundbuchaufsicht wieder ein grösserer Stellenwert beizumessen. Die Regierung ist gehalten, im Rahmen der Personalaufwandsteuerung die nötigen personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

1.4 Empfehlungen und Anträge

Empfehlungen

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfiehlt:

1. Aufgaben eines Grundbuchamtes:
die Verordnung über die Durchführung der Grundstückschätzung (sGS 814.11) so anzupassen, dass die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter nur bei Bedarf bei Schätzungen mitwirken muss;
2. Dualismus:
 - a) den bestehenden Dualismus nicht aufzulösen. Der Dualismus funktioniert aber nur dann, wenn die nötige Qualität und ein Vieraugenprinzip gewährleistet werden können;
 - b) das Fachwissen und die praktische Erfahrung im Privatrechtsbereich bei den Grundbuchämtern zu verbessern;
 - c) die Gesetzesgrundlage zur öffentlichen Beurkundung nicht anzupassen. Die öffentliche Beurkundung von Grundbuchgeschäften ist nicht dem kantonalen Amtsnotariat oder den im Notariatsregister eingetragenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten zu übertragen;
3. Struktur und Organisation⁸:
 - a) die bereits bestehenden interkommunalen Zusammenschlüsse rechtlich einheitlich und besser zu regeln;
 - b) die Aufgaben und Zuständigkeiten sowie den Umfang der Beratung in der Grundbuchaufsicht zeitnah zu klären und zu präzisieren. Dazu soll insbesondere das Pflichtenheft der Grundbuchaufsicht geprüft und nötigenfalls überarbeitet werden;
4. Aus- und Weiterbildung:
 - a) die Ausbildungsstruktur anzupassen;
 - b) einen Fachhochschullehrgang anzubieten, den Kursaufbau modulartig zu gestalten und mit Zwischenprüfungen zu ergänzen;
 - c) zu prüfen, ob zukünftig eine universitäre Ausbildung für Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter angezeigt ist;
 - d) die Zusammenarbeit in der Aus- und Weiterbildung mit den Nachbarkantonen wieder zu verbessern;
 - e) der Ausbildungsfunktion in der Grundbuchaufsicht wieder einen grösseren Stellenwert beizumessen.

2 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf die Berichterstattung 2022 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 2. November 2022 einzutreten.

Im Namen der Staatswirtschaftlichen Kommission

Dominik Gemperli
Präsident

⁸ Siehe dazu auch 43.22.07 «Reform des St.Galler Grundbuchwesens».

Anhang

Bericht St.Galler Grundbuchämter-Modell – Analyse, interkantonaler Vergleich und Handlungsempfehlungen vom 28. Oktober 2021

[siehe separates Dokument]