

DI / Interpellation SVP-Fraktion vom 17. September 2025

Freies Notariat und Entlastung der Grundbuchämter

Antwort der Regierung vom 28. Oktober 2025

Die SVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 17. September 2025 nach der Belastungs- und Personalsituation der Grundbuchämter im Kanton, nach Massnahmen zur Vermeidung von Wartezeiten sowie nach der Haltung der Regierung zur Einführung eines freien Notariats für Grundbuchgeschäfte.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Kanton St.Gallen ist die Grundbuchführung gemäss Art. 177 f. des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt: EG-ZGB) den politischen Gemeinden übertragen. Aktuell betreiben 75 Gemeinden insgesamt 50 Grundbuchämter.¹ Trotz bereits seitens der Gemeinden erfolgten Regionalisierungen ist die Struktur der Grundbuchämter nach wie vor sehr feingliedrig.

Die Kantone können den Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwaltern neben der Registerführung weitere Aufgaben übertragen. Im Kanton St.Gallen umfasst dies auch die öffentliche Beurkundung von Rechtsgeschäften im jeweiligen Grundbuchkreis, wobei gewisse Grundbuchgeschäfte bereits heute auch von anderen Urkundspersonen beurkundet werden können (vgl. nachfolgend Ziff. 4). Dieses Nebeneinander von Notariats- und Grundbuchwesen wird als «Dualismus» bezeichnet.

Im Sommer 2021 beauftragte die Staatswirtschaftliche Kommission das Departement des Innern mit einer vertieften Analyse des St.Galler Grundbuchmodells. Ziel war es, Vor- und Nachteile aus Sicht der verschiedenen Anspruchsgruppen darzustellen, mögliche strukturelle Weiterentwicklungen aufzuzeigen und Erfahrungen anderer Kantone in einem interkantonalen Vergleich zu berücksichtigen. Der dazu erstellte Bericht der BSG Unternehmensberatung AG bildet, ergänzt um neuere Entwicklungen, die Grundlage der nachfolgenden Antworten.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Wie beurteilt die Regierung die aktuelle Belastungs- und Personalsituation der Grundbuchämter im Kanton St.Gallen?*

Die Regierung beurteilt die aktuelle Lage als angespannt. Die Geschäftslast hat in den vergangenen Jahren aufgrund der hohen Nachfrage nach Immobilien sowie der zunehmenden Komplexität der Geschäfte zugenommen. Zugleich weist der Kanton St.Gallen im schweizweiten Vergleich eine hohe Anzahl an Grundbuchämtern auf. Während die Schweiz insgesamt 200 Grundbuchämter zählt, entfallen davon 53 auf den Kanton St.Gallen.² Einzelne Grundbuchämter sind bei komplexeren Geschäften auf externe Unterstützung angewiesen.

¹ Stand 1. Oktober 2025.

² Stand 6. September 2024.

Die Personalsituation ist herausfordernd. Das St.Galler Modell benötigt etwa 125 Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter. Die Rekrutierung von qualifiziertem Fachpersonal gestaltet sich schwierig. Die Anzahl der jährlich ausgebildeten und erfolgreich geprüften Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter reicht bislang nicht aus, um den Bedarf langfristig zu decken.

2. *Welche Massnahmen ergreift die Regierung bereits heute, um Engpässe und lange Wartezeiten bei Grundstücksgeschäften zu vermeiden?*

Die Sicherstellung eines einwandfreien Betriebs der Grundbuchämter ist Sache der politischen Gemeinden. Das Departement des Innern tauscht sich mit dem Verband St.Galler Gemeindepräsidien regelmässig über mögliche Weiterentwicklungen aus.

Die Regierung hat auf dieser Basis in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen ergriffen, um die Rahmenbedingungen für die Aus- und Weiterbildung der Fachpersonen zu verbessern. Die Ausbildung zur Grundbuchverwalterin bzw. zum Grundbuchverwalter wurde grundlegend neu konzipiert, um das Berufsbild attraktiver zu gestalten und den Einstieg für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger zu erleichtern. Der neue Lehrgang Grundbuch startete erstmals im April 2024. Von insgesamt 28 Teilnehmenden werden voraussichtlich mehr als 20 zur Grundbuchverwalterprüfung im September 2026 antreten. Parallel dazu werden Weiterbildungsangebote wieder jährlich durchgeführt, damit die Fachkompetenz erhalten bleibt. Auch ist die Verordnung über die Prüfung und den Fähigkeitsausweis der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter (sGS 914.45) angepasst worden, um den Wiedereinstieg zu vereinfachen.

Zur Stärkung der Strukturen haben einzelne Gemeinden von sich aus – insbesondere, wenn kein geeignetes Personal gefunden werden konnte – regionale Zusammenschlüsse von Grundbuchämtern geprüft und teilweise umgesetzt. Die Zahl der Grundbuchämter verringert sich bis anfangs 2026 auf 49 (zum Vergleich: anfangs 2023 gab es noch 60 Grundbuchämter). Dadurch können Synergien genutzt und die personelle Widerstandsfähigkeit erhöht werden. Ergänzend wird der fachliche Austausch zwischen den Ämtern gefördert, damit Wissen verbreitet und ausgetauscht werden kann.

Diese Massnahmen werden künftig dazu beitragen, den Betrieb zu stabilisieren. Dennoch ist klar, dass die Anstrengungen weitergeführt und vertieft werden müssen.

3. *Wie schätzt die Regierung die Vor- und Nachteile eines freien Notariats im Vergleich zum bestehenden System ein?*

Ein freies Notariat, wie es in vielen Kantonen besteht, eröffnet den Bürgerinnen und Bürgern Wahlmöglichkeiten. Demgegenüber bestehen aber auch Risiken, denn nicht alle Notarinnen und Notare verfügen über die gleiche praktische Erfahrung im grundbuchrechtlichen Bereich. Dies hat zur Folge, dass Grundbuchämter vermehrt Vorprüfungen durchführen müssen, oder es birgt die Gefahr, dass Verträge nicht eintragungsfähig beurkundet werden, was zu zusätzlichen Klärungs- und Bereinigungsaufwand auf Seiten der Grundbuchämter führt und so vermehrt zu Abweisungen der Grundbuchanmeldungen führen kann. Um die Grundbuchämter bei einem Systemwechsel tatsächlich zu entlasten, wären daher auch Fragen einer nötigen Qualitätssicherung der Beurkundung und der entsprechenden Verantwortlichkeiten zu klären (vgl. untenstehende Bemerkungen).

Das bestehende System bietet den Vorteil, dass Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter die Kundschaft fachkundig beraten und die Verträge selbst entwerfen, die

sie beurkunden und ins Grundbuch eintragen. Dadurch entstehen Synergien, die sich bewährt haben. Vor diesem Hintergrund erachtet die Regierung den Dualismus von öffentlicher Beurkundung und Grundbuchführung weiterhin als zweckmässig.

4. *Hat die Regierung bereits Abklärungen vorgenommen oder Erfahrungen anderer Kantone ausgewertet, die ein freies Notariat eingeführt haben? Wenn ja, mit welchen Ergebnissen?*

In bestimmten Fällen kann die öffentliche Beurkundung der Eigentumsänderung am Grundstück auch im Kanton St.Gallen von jeder für die entsprechenden Fälle zuständigen Urkundsperson vorgenommen werden (vgl. Art. 49 Abs. 2 der Einführungsverordnung zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [sGS 911.11]). Damit kennt der Kanton St.Gallen auch bei Grundbuchsachen das Freie Notariat, da diese Geschäfte auch von im Register der Notare eingetragenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte beurkundet werden können (Art. 15 Abs. 1 Bst. b EG-ZGB). Auch im Rahmen von Umstrukturierungen gemäss Fusionsgesetz des Bundes (SR 221.301) können Beurkundungen mit Grundstücken von freien Notaren durchgeführt werden. Damit liegen der Regierung praktische Erfahrungen mit einem freien Notariat im Bereich der Grundbuchgeschäfte vor, bei denen jedoch die Grundstücksübertragung nicht im Vordergrund steht, sondern Bestandteil eines umfassenderen Geschäfts ist.

Für Geschäfte, bei denen die Grundstücksübertragung im Zentrum steht, zeigt sich, dass die Mehrzahl der Kantone ein freies oder ein Amtsnotariat kennt. Mischformen, wie sie in der Ostschweiz und insbesondere im Kanton St.Gallen vorkommen, sind vergleichsweise selten. Die Beurteilung im Bericht zum St.Galler Grundbuchämter-Modell kommt zu folgendem Ergebnis: «Erfahrungen auch aus anderen Kantonen zeigen, dass der Gesamtaufwand tiefer ist, wenn ein Geschäft aus einer Hand behandelt wird, demnach die Beratung, Beurkundung und Eintragung im Grundbuch von einer Stelle aus erfolgen können.» Aufgrund dieser Beurteilung sieht die Regierung wie auch der Verband der Gemeindepräsidenten den bewährten Dualismus als effiziente und für die Grundeigentümerschaft verhältnismässig günstige Organisation.

5. *Welche rechtlichen und organisatorischen Anpassungen wären notwendig, um im Kanton St.Gallen ein freies Notariat zu ermöglichen?*

Die Einführung eines freien Notariats würde Änderungen im kantonalen Recht erfordern. Insbesondere wären die Zuständigkeitsregelungen für die öffentliche Beurkundung im EG-ZGB anzupassen. Ergänzend würde die Notwendigkeit erhöht, detaillierte Ausführungsbestimmungen zu erlassen, welche die Zulassung, Ausbildung und Aufsicht der Notarinnen und Notare regeln. Organisatorisch müsste das Notariatsregister überarbeitet und die Gebührenordnung neu ausgestaltet werden. Zudem wäre eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen Notariat und Grundbuchämtern festzulegen (z.B. was Vorprüfungen von Verträgen anbelangt), um eine effiziente und rechtssichere Registerführung zu gewährleisten.

Wenn freie Notarinnen und Notare vermehrt auch in Grundbuchsachen tätig werden, muss im Sinn einer Qualitätssicherung durch den Kanton eine kantonale Notariatsaufsichtsbehörde geschaffen werden, welche die Beurkundungen der freien Notarinnen und Notare (die Amtsnotarinnen und -notare stehen bereits unter Aufsicht des Departementes des Innern) konkret überprüfen kann. Kantone mit einem freien Notariat, wie z.B. die Kantone Aargau, Basel und Bern, verfügen über eine gut ausgebaute und effiziente Aufsicht über die Notarinnen und Notare. Die im Kanton St.Gallen bereits bestehende Aufsicht der Anwaltskammer über die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte ist in ihrer heutigen Struktur nicht dazu geeignet.

6. *Könnten flankierende Regelungen wie digitale Schnittstellen, transparente Tarife oder Gebührenobergrenzen dazu beitragen, Kosten zu senken und die Dienstleistung zu verbessern?*

Flankierende Massnahmen können die Effizienz unterstützen. Bei den Grundbuchämtern wurde der elektronische Geschäftsverkehr mit den Banken für Pfandrechtsgeschäfte per 1. Oktober 2025 eingeführt. So beschleunigen digitale Schnittstellen Prozesse, insbesondere beim Datenaustausch, doch ist aufgrund gesetzlicher Vorgaben eine vollständige Digitalisierung nur mittel- bis langfristig realistisch. Die vollständige Digitalisierung des Notariatswesens ist erst mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Digitalisierung im Notariat (BBI 2023, 1523) möglich. Diese wird auf Anfang 2028 erwartet.

Transparente Tarife verbessern die Nachvollziehbarkeit für die Bevölkerung. Gebührenobergrenzen könnten Kosten dämpfen, müssten jedoch sorgfältig ausgestaltet werden, damit die Kostendeckung der Tätigkeiten der Grundbuchämter nicht gefährdet wird. Hervorzuheben ist, dass die Kosten für Grundstücksgeschäfte im Kanton St.Gallen bereits im Vergleich zu Kantonen mit freiem Notariat tief sind.

Insgesamt können solche Massnahmen die Effizienz und die Qualität der Dienstleistungen fördern, sie sind jedoch kein Ersatz für die strukturelle Sicherstellung der personellen Ressourcen.

7. *Wie könnten alternative Ansätze aussehen, um die Grundbuchämter zu entlasten und gleichzeitig die Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger zu verbessern?*

Neben der Reform der Ausbildung und der jährlichen Weiterbildung – deren Wirkung sich erst noch zeigen wird – bestehen weitere Möglichkeiten zur Entlastung. Konsequente Regionalisierungen kleiner Grundbuchämter erhöhen die Effizienz und mildern die Personalknappheit. Gerade bei Grundbuchämtern mit nur einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter übernimmt die Grundbuchverwalterin bzw. der Grundbuchverwalter auch Aufgaben, die üblicherweise an Mitarbeitende delegiert werden können.

Zudem wäre der Einbezug der Stellvertretung bzw. anderer Grundbuchämter zur Aushilfe bei Ressourcenknappheit zur Vermeidung langer Wartezeiten ein Mittel, den Service für die Kundschaft zu verbessern. Dies ist derzeit ohne Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen möglich. Darüber hinaus können längerfristig digitale Arbeitsprozesse die Abläufe unterstützen und die Effizienz steigern, ohne die Rechtssicherheit zu beeinträchtigen.