

Interpellation Müller-Lichtensteig / Tinner-Wartau / Götte-Tübach (52 Mitunterzeichnende)
vom 24. April 2019

Untergräbt das Grundbuchinspektorat die Gemeindeautonomie?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 21. Mai 2019

Mathias Müller-Lichtensteig, Beat Tinner-Wartau und Michael Götte-Tübach machen in ihrer Interpellation vom 24. April 2019 auf den Fachkräftemangel im Bereich Grundbuch aufmerksam. Die Gemeinden hätten das Problem des Fachkräftemangels im Grundbuchbereich erkannt und Massnahmen ergriffen. Insbesondere hätten sie Ausbildungsstellen geschaffen und für eine jährliche Durchführung der Grundbuchverwalterausbildung und -prüfung gesorgt. Diese jährliche Durchführung führe aber beim kantonalen Grundbuchinspektorat (GBI) im Vergleich zur bisher vorgesehenen Durchführung alle zwei Jahre zu einem hohen Ressourceneinsatz. Darum habe das GBI zwar einer jährlichen Durchführung zugestimmt, aber gleichzeitig mehrere Kompensationsmassnahmen angekündigt, unter anderem die Beendigung des Lehrauftrags für die Ausbildung zum dipl. Grundbuchverwalter/Grundbuchverwalterin. Die Interpellanten möchten vor diesem Hintergrund wissen, wie sich die Aufgaben des GBI entwickelt hätten und ob es seinen gesetzlichen Auftrag noch wahrnehme. Ausserdem werden Bestrebungen nach einer Regionalisierung bzw. Kantonalisierung des Grundbuchwesens geortet.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Seit vielen Jahren herrscht ein Mangel an Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwaltern. Eine Analyse des Grundbuchinspektorates im Jahr 2012 zeigte, dass bei gleicher Organisation für die Nachwuchssicherung mehr Ausbildungsplätze notwendig sind. Das führte zur Schaffung von einigen zusätzlichen Ausbildungsplätzen durch die Gemeinden. Im Jahr 2016 wurden zusammen mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) und dem Netzwerk St.Galler Gemeinden (NetzSG) weitere Ursachen erkannt und Massnahmen beschlossen. Dazu gehörten unter anderem die Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen und die Verstetigung von Ausbildung und Prüfung mit einer zweijährlich alternierenden Austragung. Die Wirkungen dieser Massnahmen sind erst im Laufe des Jahres 2019 zu erwarten. In der Zwischenzeit haben die Gemeinden erfreulicherweise genügend Ausbildungsplätze für den hohen Bedarf an Nachwuchskräften geschaffen. Sowohl bei der Ausbildung als auch bei der Prüfung sind die Kapazitäten allerdings bisher nicht ausgelastet.

Im Dezember 2018 traf die Anfrage der VSGP beim Departement des Innern für die Mitarbeit an einer jährlichen Ausbildung und Prüfung mit Start im Frühjahr 2019 ein. Das Departement erachtete es als fragwürdig, die aktuell ohnehin nicht ausgelasteten Ausbildungskapazitäten noch weiter zu erhöhen, ohne die Wirkung der bereits getroffenen Massnahmen abzuwarten. Grundsätzlich ist nicht davon auszugehen, dass sich die Zahl der Teilnehmenden im selben Ausmass erhöht wie vermehrt Ausbildungs- und Prüfungsmöglichkeiten geschaffen würden. Das Departement des Innern teilte deshalb der VSGP mit, dass sich der Kanton einer jährlichen Durchführung von Ausbildung und Prüfung nicht verschliessen werde, diese aber seitens des Kantons mit den bisherigen Ressourcen bewältigt werden müsse. Gestützt auf diese Vorgaben hat sich das GBI und die Prüfungskommission für Grundbuchverwalter mit der Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben befasst und Massnahmen zur Kompensation beschlossen. Diese Massnahmen wurden mit dem in der Interpellation erwähnten Schreiben vom 20. Februar 2019 kommuniziert.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung hat sich in der Schwerpunktplanung 2017–2027 (28.17.01) vorgenommen, die Strukturen des Kantons in Abstimmung mit den Gemeinden zu optimieren. Im Kanton St.Gallen werden knapp 30 Prozent aller Grundbuchämter der Schweiz betrieben (vgl. Antwort der Regierung vom 30. Oktober 2018 auf die Einfache Anfrage 61.18.37). Ob die st.gal-lischen Verhältnisse im Grundbuchwesen noch zukunftssträftig sind, hängt nach Ansicht der Regierung davon ab, ob es in den kommenden Jahren gelingen wird, die Strukturen anzupassen und das Fachwissen zu poolen. Das GBI strebt keine Regionalisierung oder Kantonalisierung der Grundbuchämter an. Aus Gründen der Qualität der Grundbuchführung und der Attraktivität des Berufsbilds des Grundbuchverwalters (fachlicher Austausch, Teamarbeit, Stellvertretung) befürwortet es aber grundsätzlich eine Zusammenlegung von kleinen Grundbuchämtern. Dabei erachtet es eine Besetzung von drei Personen mit Fähigkeitsausweis als erstrebenswerte Grösse. Diese fachliche Ansicht untergräbt die Gemeindeautonomie nicht, denn solche Anforderungen an zeitgemässe Organisationsformen und zur Erschliessung von gepooltem Fachwissen können durch verschiedene Modelle erreicht werden.
2. Die Hauptaufgabe des GBI ist die Aufsicht über das Grundbuch (vgl. Art. 32 Verordnung über das Grundbuch [sGS 914.13]). Die Aufsicht soll dazu beitragen, dass die Grundbuchführung die hohen Anforderungen hinsichtlich Qualität, Zuverlässigkeit und zeitgerechter Erledigung der Aufgaben zu erfüllen vermag. Die Aufsicht umfasst die Überwachung der Amtsführung der Grundbuchämter, den Erlass von Anweisungen genereller Art in Form von Verordnungen, Weisungen, Kreisschreiben, Merkblättern usw. sowie die Erteilung von Weisungen zu konkreten Geschäften (vgl. Schmid, Basler Kommentar, N 1 ff. zu Art. 956 ZGB). Zudem ist das GBI Bewilligungsbehörde nach dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (vgl. Art. 6 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland [sGS 914.1]). Dabei beanspruchen die Auskünfte an die kommunalen Grundbuchämter am meisten Ressourcen. Diese nahmen zahlenmässig und insbesondere in ihrer Komplexität in den letzten Jahren zu.
3. Die gesetzlichen Aufgaben werden erfüllt und sind von der nun erfolgten Anpassung der Leistungen nicht tangiert. Die nun beschlossenen Kompensationsmassnahmen betreffen wichtige Aufgaben, die aber ausserhalb des unmittelbaren gesetzlichen Auftrags liegen. Die jährlichen Weiterbildungsveranstaltungen, meist zusammen mit NetzSG durchgeführt, stellten beispielsweise seit dem Jahr 2011 einen wichtigen Beitrag dar, um die Attraktivität des Berufsstands zu fördern und um ein Absinken des Qualitätsstandards einzelner Grundbuchämter unter das notwendige Niveau zu verhindern. Auch die Mitarbeit beim Aufbau und der Aktualisierung der Musterurkunden-Sammlung half sowohl den Grundbuchämtern als auch dem GBI bei der Aufsicht. Dieser Bereich unterstützt in erster Linie die Beurkundungstätigkeit, für die das Grundbuchinspektorat keine Aufsichtspflichten hat. Mit der Mitteilung, wonach prioritäre Fachauskünfte an die Gemeinden nur auf der Basis einer Darlegung des Sachverhalts und einer eigenen Ersteinschätzung erfolgen, wird im Übrigen keine neue Beschränkung eingeführt. Diese Rahmenbedingungen wurden bereits früher durch ein Kreisschreiben festgelegt und sind mehrmals in Erinnerung gerufen worden (Anfragen sollen mit kurzer Tatbestandsangabe und Aktenbeilage grundsätzlich schriftlich gestellt werden. Vorbehalten bleiben Telefonanrufe [während bestimmten Zeitenräumen] in speziellen und dringenden Fällen. Anfragen sind rechtzeitig und unbefristet vorzubringen; Kreisschreiben 4.314 vom 12. Dezember 1976, letztmalige Erinnerung am 16. September 2014). Diese Bestimmung wurde aber in den letzten Jahren nicht immer eingehalten.

4. Die Regierung bedauert, dass die Ressourcen des Grundbuchinspektors die Lehrtätigkeit am neu jährlich stattfindenden Lehrgang nicht mehr zulassen. Er trägt die Hauptlast für die ab 2019 jährlich durchzuführende Grundbuchverwalterprüfung und hat damit auch einen beinahe doppelt so hohen Aufwand für die Prüfungen zu bewältigen. Mit der Beteiligung an der Ausbildung konnte das Grundbuchinspektorat aber direkt die Qualität der neuen Berufsleute stärken. Die Regierung begrüsst deshalb, dass andere Mitarbeitende des GBI weiterhin – in privater Nebenerwerbstätigkeit – wesentlich am Lehrgang mitwirken.
5. Es sind keinerlei Anzeichen für eine Abqualifizierung des Lehrgangs erkennbar. Es liegt im Interesse des Kantons und der Gemeinden, die Qualität des Lehrgangs laufend den Anforderungen anzupassen und hochzuhalten. Dieser gilt aufgrund eines Beschlusses der Prüfungskommission für Grundbuchverwalter als geeignete Ausbildung nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b der Verordnung über die Prüfung und den Fähigkeitsausweis der Grundbuchverwalter (sGS 914.45).
6. Die Massnahmen zur Bereitstellung der notwendigen Ressourcen für die jährliche Prüfung und deren Kommunikation erfolgten in Absprache mit der Departementsleitung.