

# **Die Grundbuchführung von Fläsch bis Roveredo – ein neues Organisationsmodell für den Kanton Graubünden**

Mit einer vergleichenden Analyse in der föderalen Schweiz

MAS-Arbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: Prof. Dr. Claus Jacobs  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasserin: Ursina Eggenschwiler  
von Aedermannsdorf SO  
Vazerolgasse 14  
7000 Chur

Chur, 26.04.2023

## **Management Summary**

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Organisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden. Es wird die aktuelle Organisation untersucht, Problemfelder und Herausforderungen benannt. Die Forschungsfrage lautet: "Wie gestaltet sich eine rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige Organisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden?" Es handelt sich um eine praxisorientierte Arbeit, die auf Experteninterviews basiert. In einer Übersicht wird dargestellt, wessen Aufgabe die Grundbuchführung darstellt (Kanton, Bezirk/Region, Gemeinde) und wie die Grundbuchführung in den Deutschschweizer Kantonen organisiert ist. Das Ziel der Arbeit besteht darin, ein Organisationsmodell zu finden, das Gewähr für eine rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige Grundbuchführung im Kanton Graubünden bietet. Es werden drei Organisationsmodelle zur näheren Untersuchung ausgewählt. Deren Eignung wird mit dem Instrument der Organisationsanalyse geprüft. Die Daten wurden mittels qualitativer Interviews mit sieben Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner erhoben. Die Untersuchung der Modelle hat ergeben, dass eine rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige Grundbuchführung mit der dezentralen Aufgabenerfüllung durch den Kanton am besten gewährleistet werden kann. Mangels politischer Umsetzbarkeit wird jedoch empfohlen, die Führung des Grundbuchs im Sinne eines notwendigen Zwischenschritts auf die Regionen zu übertragen.

## Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis .....	IV
Abkürzungsverzeichnis .....	IV
Anhangverzeichnis .....	VI
Literaturverzeichnis .....	VI
Materialienverzeichnis.....	VIII
Verzeichnis weiterer Quellen .....	VIII
Dank .....	X
1. Einleitung .....	1
1.1. Ausgangslage und Problemstellung.....	1
1.2. Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit.....	2
1.3. Methodisches Vorgehen .....	3
2. Theoretische Konzepte .....	5
2.1. Public Value-Ansatz .....	5
2.2. Organisationsanalyse nach Wenger/Ritz .....	7
3. Aktuelle Organisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden .....	10
3.1. Rechtliche Grundlagen .....	10
3.2. Historische Entwicklung.....	11
3.3. Exkurs Notariat .....	13
3.4. Übersicht über die Grundbuchführung .....	14
3.4.1. Eine Gemeinde, ein Grundbuchkreis.....	14
3.4.2. Formen der interkommunalen Zusammenarbeit .....	14
3.4.3. Das von der Region geführte Grundbuch .....	15
3.5. Problemfelder und Herausforderungen.....	16
3.6. Fazit .....	19
4. Organisationsmodelle der Deutschschweizer Kantone .....	19
4.1. Führung des Grundbuchs – wessen Aufgabe? .....	20
4.2. Organisationsmodelle der Kantone.....	21
4.3. Beschrieb von drei Organisationsmodellen .....	23
5. Eignung der ausgewählten Organisationsmodelle für den Kanton Graubünden.....	25
5.1. Bewertung der Modelle mit dem Konzept der Organisationsanalyse .....	25
5.1.1. Perspektiven und Kriterien für Bewertung.....	26
5.1.2. Auswahl und Beschrieb der Kriterien und Merkmale.....	26
5.2. Eignung der Modelle im Einzelnen .....	28
5.2.1. Modell A.....	28
5.2.2. Modell B.....	30

5.2.3. Modell D.....	33
5.3. Gegenüberstellung der untersuchten Modelle .....	36
6. Ergebnisse .....	40
6.1. Im Allgemeinen .....	40
6.2. Handlungsempfehlung .....	42
6.3. Notwendige rechtliche und organisatorische Anpassungen .....	44
6.3.1. Grundbuchführung als Aufgabe des Kantons.....	44
6.3.2. Grundbuchführung als Aufgabe der Region.....	44
6.4. Fazit und Ausblick .....	45
Selbständigkeitserklärung.....	48
Über die Verfasserin.....	48

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Für die Grundbuchführung zuständige Körperschaften in ausgewählten Kantonen. Eigene Darstellung.
Tabelle 2:	Übersicht über die Organisationsmodelle ausgewählter Kantone. Eigene Darstellung.
Tabelle 3:	Darstellung zur Bewertung ausgewählter Organisationsmodelle. Eigene Darstellung, angelehnt an WENGER/RITZ.
Tabelle 4:	Gegenüberstellung der geprüften Modelle. Eigene Darstellung.

## Abkürzungsverzeichnis

AG	Kanton Aargau
AFM	Amt für Migration und Zivilrecht des Kantons Graubünden
AR	Kanton Appenzell-Ausserrhoden
AI	Kanton Appenzell-Innerrhoden
AIB	Amt für Immobilienbewertung des Kantons Graubünden
Aufl.	Auflage
BL	Kanton Basel-Landschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
BE	Kanton Bern
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999, SR 101
EG ZGB AI	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 29.04.2012, GS 211.000
EGzZGB AR	Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27.04.1969, bGS 211.1
EG ZGB BE	Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 28.05.1911, BSG 211.1
EGzZGB GR	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 12.06.1994, BR 210.100
EG ZGB OW	Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30.04.1911, GDB 210.1
EG-ZGB SG	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 03.07.1911, sGS 911.1
EGzZGB SZ	Einführungsgesetz zum schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14.09.1978, SRSZ 210.100
EG ZGB TG	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 03.07.1991, RB 210.1

EGZGB VS	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 24.03.1998, SGS 211.1
ff.	fortfolgende
FR	Kanton Freiburg
GBV	Grundbuchverordnung, SR 211.432.1
GG GR	Gemeindegesezt des Kantons Graubünden vom 17.20.2017, BR 175.050
GIHA	Grundbuchinspektorat und Handelsregister des Kantons Graubünden
GL	Kanton Glarus
GNV TG	Verordnung des Regierungsrates über das Grundbuch- und Notariatswesens vom 03.12.1991, RB 211.431
GR	Kanton Graubünden
IBG GR	Gesetz über die amtlichen Immobilienbewertungen vom 07.12.2016, BR 850.100
i-GBV AG	Verordnung über die Führung des informatisierten Grundbuchs vom 18.03.2009, SAR 721.115, (nach Revision per 01.01.2018 kantonale Grundbuchverordnung, KGBV)
i.V.m.	in Verbindung mit
KGBV AG	Kantonale Grundbuchverordnung vom 18.03.2009, SAR 712.115
KGBV GR	Verordnung über das Grundbuch im Kanton Graubünden vom 20.10.2014, BR 217.100
KV FR	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16.05.2004, SGF 10.1
KV GR	Verfassung des Kantons Graubünden vom 14.09.2003, BR 110.100
KV SZ	Verfassung des Kantons Schwyz vom 24.11.2010, SRSZ 100.100
KZStV GR	Zivilstandverordnung des Kantons Graubünden vom 20.03.2007, BR 21.500
LU	Kanton Luzern
NotG GR	Notariatsgesetz vom 18.10.2004, BR 210.300
NotG ZH	Notariatsgesetz vom 09.06.1985, Ordnungsnummer 242
NW	Kanton Nidwalden
OW	Kanton Obwalden
Rz.	Randziffer
SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SO	Kanton Solothurn
SpG GR	Sprachengesetz des Kantons Graubünden vom 19.10.2006, BR 492.100
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
UR	Kanton Uri
VAIB GR	Verordnung über die amtlichen Immobilienbewertungen vom 26.09.2017, BR 850.110
vgl.	vergleiche
VS	Kanton Wallis
ZG	Kanton Zug

ZGB Schweizerisches Zivilgesetzbuch, SR 210  
ZH Kanton Zürich

## **Anhangverzeichnis**

### **Anhang I**

Vorlage Inspektionsbericht

### **Anhang II**

Tabelle "Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner Kantone"

Gesprächsleitfaden "Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner Kantone"

Datenblatt

### **Anhang III**

Tabelle "Weitere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner"

Gesprächsleitfaden Amt für Immobilienbewertung GR

Gesprächsleitfaden Amt für Migration und Zivilrecht GR

## **Literaturverzeichnis**

Die nachfolgenden Werke werden mit dem Namen des Autors, der Autorin oder den Autoren und Autorinnen, mit Seitenzahl, Randziffer und falls notwendig mit einem Stichwort zitiert. Stand der verwendeten Literatur: 28. Februar 2023, Stand der Webseiten siehe im Einzelnen.

BERGMANN RAINER/GARRECHT MARTIN, Organisation und Projektmanagement, 3. Aufl., Berlin 2021.

BORNEWASSER MANFRED, Organisationsdiagnostik und Organisationsentwicklung, Stuttgart 2009.

CRAMERI RETO, Gemeinden im Kanton Graubünden – Aufgaben und Autonomie, Zürich/St. Gallen 2019.

CENTER FOR LEADERSHIP AND VALUES IN SOCIETY, Universität St. Gallen, Public Value zur Vermittlung zwischen Wirtschaft und Gesellschaft, zuletzt abgerufen am 7. November 2022, unter <https://clvs-unisg.ch/forschung/>.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE, Prüfung der Oberaufsicht über das Grundbuchwesen, Bericht vom 30. Mai 2022.

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020.

HILFIKER MAX/VON CRANACH PHILIPP, "Graubünden", Kapitel 4.2.: "Verfassungsgeschichte", in Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 11.01.2018, abgerufen am 16.02.2023 unter <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007391/2018-01-11/>.

KANTON BERN, Kantonales Grundbuchamt, Organisation, zuletzt abgerufen am 7. November 2022 unter <https://www.gba.dij.be.ch/de/start/ueber-uns/organisation.html>.

MEYNHARDT TIMO, Public Value – der Mehrwert von öffentlichen Organisationen, Foliensatz vom 09.05.2022 (zit. MEYNHARDT, Mehrwert).

MEYNHARDT TIMO, Public Value – oder: Was heisst Wertschöpfung zum Gemeinwohl? dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management Heft 1/2008, S. 457-468 (zit. MEYNHARDT, Wertschöpfung).

MEYNHARDT TIMO, Public Value, Organisationen machen Gesellschaft, OrganisationsEntwicklung, Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management, Nr. 4/2013 (zit. MEYNHARDT, Organisationen).

PFAMMATTER ARON, Kommentar zu Art. 951, in: Kostkiewicz Jolanta Kren/Wolf Stephan/Amstütz Marc/Fankhauser Roland (Hrsg.), ZGB, 4. Aufl., Zürich 2021 (zit. PFAMMATTER, ZGB Kommentar Art. 951).

SCHIFFERER/VON REITZENSTEIN, Tools und Instrumente der Organisationsentwicklung, Erfolgreiche Umsetzung von Organisationsprojekten, Berlin 2018.

SCHMID JÜRIG, Kommentar zu Art. 956 ZGB in Geiser Thomas/Wolf Stephan (Hrsg.), Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch II, 7. Aufl., Basel 2023 (zit. SCHMID, BSK-ZGB II).

THALMANN ROBERT, Die Einführung des eidgenössischen Grundbuchs im Kanton Luzern 1929-2004, Abschlussbericht des Grundbuchinspektors, zuletzt abgerufen am 05.03.2023 unter [https://grundbuch.lu.ch/-/media/Grundbuch/Dokumente/Ueber\\_uns/broschal\\_4re\\_grundbuch.pdf](https://grundbuch.lu.ch/-/media/Grundbuch/Dokumente/Ueber_uns/broschal_4re_grundbuch.pdf).

WENGER ANDREAS P./RITZ ADRIAN, Organisationsanalyse – Konzept und Vorgehensweise, in Bergmann Andreas/Giauque David/Kettiger Daniel, Lienhard Andreas/Nagel Erik, Ritz Adria, Steiner Reto, Praxishandbuch Public Management, Zürich 2016, S. 734-749.

WENGER ANDREAS P./THOM NORBERT, Die optimale Organisationsform, Grundlagen und Handlungsanleitung, 2. Aufl., Wiesbaden 2021.

## **Materialienverzeichnis**

Die Materialien werden alphabetisch und nach dem im Text zitierten Titel geordnet.

Anfrage Loepfe, Fachkräftemangel in den Grundbuchämtern im Kanton Graubünden vom 24.10.2018, Grosser Rat Graubünden.

Berichterstattung 2021 der Staatswirtschaftlichen Kommission des Kantonsrats St. Gallen vom 06.05.2021.

Berichterstattung 2022 der Staatswirtschaftlichen Kommission des Kantonsrats St. Gallen vom 02.11.2022.

Botschaft Teilrevision der Kantonsverfassung (Gebietsrevision), Heft Nr. 18/2011-2012.

Departemensverfügung GIHA 3/22 vom 07.06.2022.

Motion Nr. 247-2022, Bohnenblust (Biel/Bienne, FDP): Dringende Überprüfung und Anpassungen bei den Grundbuchämtern, Richtlinienmotion.

Postulat Nr. 43.22.07 der Staatswirtschaftlichen Kommission des Kantonsrats St. Gallen vom 02.11.2022.

Statutas dil circuit da register funsil Cadi (Statuten des Grundbuchkreises Cadi) vom Februar 2022.

Regierungsbeschluss Nr. 915/2022 vom 29.11.2022 der Regierung des Kantons Graubünden.

## **Verzeichnis weiterer Quellen**

AMT FÜR GEMEINDEN GR, Entwicklung der Anzahl Gemeinden Graubündens, Januar 2022, abgerufen am 01.11.2022 unter <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/Dokumentenliste/Entwicklung%20Anzahl%20Gemeinden%20GR.pdf>.

GRUNDBUCHINSPEKTORAT UND HANDELSREGISTER GR (damals Grundbuchinspektorat GR), Kontrolle über den Eingang der Schreiben der Grundbuchämter betreffend Grundeigentum

der im Ausland domizilierten Personen des Grundbuchinspektorats des Kantons Graubünden, April 1961.

GRUNDBUCHINSPEKTORAT UND HANDELSREGISTER GR, Konzept Grundbuchaufsicht Kanton Graubünden, Sicherstellung einer korrekten Grundbuchführung sowie die Vermeidung von Haftungsfällen des Kantons nach Art. 955 ZGB (zit. GIHA, Konzept).

GRUNDBUCHINSPEKTORAT UND HANDELSREGISTER GR, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht der kantonalen Aufsichtsbehörde über das Grundbuch 2022 (zit. GIHA, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht).

REGION LANDQUART, Geschäftsbericht 2021.

REGION MALOJA, Erfolgsrechnung 2021 (zit. REGION MALOJA, Erfolgsrechnung).

REGION MALOJA, Geschäftsbericht 2017.

KANTON BERN, Geschäftsbericht 2021, Band 2, Produktgruppen inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen des Kantons Bern.

KANTON BERN, Kantonales Grundbuchamt, Über uns, Organisation, abgerufen am 16.04.2023 unter <https://www.gba.dij.be.ch/de/start/ueber-uns/organisation.html> (zit. KANTON BERN, Organisation).

KANTON GLARUS, Jahresrechnung 2021 des Kantons Glarus.

KANTON GRAUBÜNDEN, "Gebietsreform wird auf 2016 hin umgesetzt", Medienmitteilung vom 15.01.2015.

KANTON SCHAFFHAUSEN, Staatsrechnung 2021, Detailzahlen.

KANTON THURGAU, Geschäftsbericht Thurgau 2021.

KANTON THURGAU, "Gutes Zeugnis für Grundbuchämter und Notariate", Medienmitteilung vom 11.06.2020.

## **Dank**

Beim Verfassen der Masterarbeit konnte ich auf die Unterstützung vieler Personen zählen. Ihnen, die mir in vielfältiger Weise geholfen, sich Zeit für meine Fragen und Anliegen genommen, mir Informationen zur Verfügung gestellt und Hinweise gegeben haben, danke ich sehr.

Lic. iur. Nadine Haldemann, Stellvertretende Amtsleiterin Grundbuchamt Kanton Bern, lic. iur. Ursula Holenweger, Grundbuchinspektorin Kanton Schwyz, Martin Alder, Dienststellenleiter Grundbuchamt/Notariat Kanton Schaffhausen, Söhnke Faden, Grundbuchverwalter Kanton Glarus, und Linus Schwager, Grundbuch- und Notariatsinspektor Kanton Thurgau, haben sich sofort bereit erklärt, mir Auskunft über die Organisation der Grundbuchführung in ihren Kantonen zu geben, von Herausforderungen zu berichten und über die Zukunft des Grundbuchwesens zu sprechen. Gion-Reto Hassler, Amtsleiter Amt für Immobilienbewertung des Kantons Graubünden, und lic. iur. Jon Peider Arquint, Abteilungsleiter Bürgerrecht und Zivilrecht, Amt für Migration und Zivilrecht des Kantons Graubünden, haben sich Zeit genommen und mir Einblick in die Organisation des Amtes resp. des Zivilstandswesens gewährt. Für die interessanten und erkenntnisreichen Gespräche bin ich ihnen dankbar. Rico Obrist, Grundbuchinspektorat und Handelsregister des Kantons Graubünden, hat mich an seiner grossen Erfahrung als Fachspezialist Grundbuch teilhaben lassen und mich bei der Validierung der Gesprächsleitfäden unterstützt.

Prof. Dr. Claus Jacobs, Universität Bern, danke ich für die Betreuung der vorliegenden Arbeit und seine hilfreichen Hinweise.

Meinem Vorgesetzten lic. iur. Ludwig Decurtins, Grundbuchinspektor und Amtsleiter Grundbuchinspektorat und Handelsregister des Kantons Graubünden, danke ich für seine grosse Unterstützung und den wertvollen Austausch. Florian Lütcher, Leiter Bereich Bäuerliches Bodenrecht, hat während meiner Abwesenheit die Stellvertretung für meinen Fachbereich übernommen, dafür gilt ihm mein grosser Dank.

# 1. Einleitung

Die Grundbuchämter leisten mit der Führung des Grundbuchs einen entscheidenden Beitrag zur Verwirklichung der Eigentumsgarantie in Bezug auf Grundstücke.<sup>1</sup> Das Grundbuch bewirkt die Entstehung, Übertragung, die Änderung oder den Untergang der dinglichen Rechte und erfüllt eine Publizitätsfunktion.<sup>2</sup> Eine rechtmässige und effiziente Grundbuchführung mit zeitgerechtem Vollzug ist für Bevölkerung, Wirtschaft, Bund, Kantone und Gemeinden folglich von essentieller Bedeutung.

## 1.1. Ausgangslage und Problemstellung

Wie andere Registerbereiche ist das Grundbuchwesen ausserordentlich föderal ausgestaltet.<sup>3</sup> Die Kantone sind für die Organisation der Grundbuchämter, Umschreibung der Kreise und die Aufsicht verantwortlich (Art. 953 ZGB). Sie haben eine fachlich qualifizierte Führung des Grundbuchs zu gewährleisten (Art. 4 GBV) und haften für alle Schäden, die aus der Führung des Grundbuches entstehen (Art. 955 ZGB).

Da die Bundesgesetzgebung den Kantonen grosse Autonomie bei der Grundbuchführung und der Organisation der Grundbuchämter lässt, haben sich unterschiedliche Organisationsmodelle herausgebildet: von Kantonen, die über ein einziges Grundbuchamt für das ganze Kantonsgebiet verfügen, bis hin zum Kanton St. Gallen, in welchem sich über ein Drittel der schweizweit bestehenden Grundbuchämter befinden.<sup>4</sup> Andere Kantone kennen Modelle mit mehreren regionalen Grundbuchämtern.

Die Führung des Grundbuchs ist im Kanton Graubünden Aufgabe der politischen Gemeinde, indem jede Gemeinde einen Grundbuchkreis bildet (Art. 137 Abs. 1 EGzZGB GR). Die Regierung kann mehrere Gemeinden zu einem Grundbuchkreis vereinigen (Art. 137 Abs. 2 EGzZGB GR).

Den Grundbuchämtern obliegt die Führung des Grundbuchs sowie die Einführung des eidgenössischen Grundbuchs. Zudem wirken die Grundbuchverwalter und Grundbuchverwalterinnen im Bereich der Grundstücksgeschäfte im eigenen Grundbuchkreis als Notariatspersonen (Art. 1 Abs. 1 lit. c i. V. m. Art. 2 Abs. 3 NotG GR). In ihrer Funktion als Urkundspersonen verfassen und beurkunden sie Rechtsgeschäften über Rechte an Grundstücken.

Seit 1960 ist die Zahl der Grundbuchämter im Kanton stetig gesunken, heute bestehen noch 20 Grundbuchämter und eine Aussenstelle, wobei sich der Grundbuchkreis Surses per 1. Juli 2023 und aller Voraussicht nach der Grundbuchkreis Samnaun per 1. Januar 2024 einem angrenzen-

---

<sup>1</sup> EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE, S. 5.

<sup>2</sup> SCHMID, BSK-ZGB II, vor Art. 942-977 Rz. 12.

<sup>3</sup> EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE, S. 5.

<sup>4</sup> Staatswirtschaftliche Kommission St. Gallen, Bericht 2022, S. 1.

den Grundbuchkreis anschliessen werden. In der Folge werden diese Grundbuchämter aufgehoben. Die Geschäftsstelle Vella des Grundbuchkreises Ilanz-Lumnezia wird per 30. Juni 2023 infolge Pensionierung des Amtsinhabers geschlossen, das Grundbuchamt Arosa seit dem 1. Januar 2023 aus demselben Grund als Aussenstelle des Grundbuchamtes Chur betrieben.

Die Vereinigung der Grundbuchkreise erfolgte bisher punktuell, situativ und schrittweise. Eine grundlegende Reform des kantonalen Grundbuchwesens wurde – wohl aus politischen Gründen – nie geprüft. Aufgrund der anstehenden Herausforderungen scheint es heute zweifelhaft, ob die Gemeinden in der Lage sind, die ihnen übertragene Aufgabe der Führung des Grundbuchs mit der aktuellen Organisation auch mittel- bis langfristig in der gewünschten Qualität zu erfüllen.

## **1.2. Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit**

Aus den Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Kantone im Bereich des Grundbuchwesens sowie der oben beschriebenen Ausgangslage ergibt sich das Forschungsinteresse. Vor diesem Hintergrund geht die vorliegende Masterarbeit der folgenden Fragestellung nach:

"Wie gestaltet sich eine rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige Organisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden?"

Ziel der Arbeit ist es, die aktuelle Organisation des Grundbuchwesens im Kanton Graubünden zu untersuchen und zu evaluieren. Bewusst soll vorliegend eine Auslegeordnung der aktuellen rechtlichen Bestimmungen und organisatorischen Strukturen vorgenommen werden. Anhand von Organisationsmodellen der Deutschschweizer Kantone sollen Vorschläge für eine zukünftige Organisation der Grundbuchführung abgeleitet und Handlungsempfehlungen zu Handen der Regierung und des Gesetzgebers des Kantons Graubünden formuliert werden. Schliesslich wird summarisch aufgezeigt, welche rechtlichen und organisatorischen Anpassungen die Umsetzung bedingt.

Die Fragestellung ist von grosser Aktualität, weil sich die Grundbuchämter im Kanton Graubünden mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert sehen. Zudem haben mehrere Kantone in den letzten Jahren die Organisation der Grundbuchführung reformiert (AG<sup>5</sup>/TG<sup>6</sup>). Die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrats St. Gallen kam vor Kurzem zum Schluss, dass für das Modell der St. Galler Grundbuchämter Reformen zu prüfen seien und die Regierung gegebenenfalls gesetzliche Anpassungen vorzuschlagen habe.<sup>7</sup> Im Berner Grossen Rat wurde im März 2023 das neue Führungsmodell des kantonalen Grundbuchamtes hitzig diskutiert.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. Revision der Verordnung über die Führung des informatisierten Grundbuchs i-GBV per 01.01.2018.

<sup>6</sup> Vgl. Revision der Verordnung des Regierungsrates über das Grundbuch- und Notariatswesens GNV vom 03.12.1991 per 01.06.2016.

<sup>7</sup> Staatswirtschaftlichen Kommission St. Gallen, Postulat Nr. 43.22.07.

<sup>8</sup> Vgl. Motion Nr. 247-2022, Bohnenblust, behandelt am 14.03.2022 vom Grossen Rat des Kantons Bern.

Nur im Sinne eines Exkurses kann die Frage des Notariats behandelt werden. Das Notariat hat insofern einen Einfluss auf die Wahl des Organisationsmodells, als dass die Grundbuchführung als reine Registerführung keine dezentrale Organisation voraussetzt. Die Diskussion über die Notwendigkeit und Berechtigung des "gemischten Notariats" würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Aus demselben Grund muss auch auf die Bearbeitung des Themas "Grundbuchaufsicht" verzichtet werden. Generell lässt sich festhalten, dass wenn die Gemeinden oder Regionen und Bezirke das Grundbuch führen, die Zuständigkeit für Fachaufsicht und Dienstaufsicht auseinanderfallen, also von verschiedenen Behörden wahrgenommen werden.

### **1.3. Methodisches Vorgehen**

Die genannte Fragestellung soll im Rahmen dieser praxisbezogenen und qualitativen Arbeit beantwortet werden.

Der Kanton Graubünden ist bestrebt, auch im Bereich der Grundbuchführung im Sinne eines Gemeinwohlbeitrages die diesbezüglichen Interessen der Gesellschaft zu erfüllen. Der vorliegenden Untersuchung wird der Public Value-Ansatz zu Grunde gelegt. Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Situation zu bewerten und zu prüfen, ob mit einem anderen Organisationsmodell die erforderliche Leistung im Sinne des Public Value-Ansatzes besser und effizienter erbracht werden könnte. Die Analyse der verschiedenen Organisationsmodelle erfolgt mit dem Instrument der Organisationsanalyse.

Zunächst wird auf die aktuelle Organisation des Grundbuchwesens im Kanton Graubünden eingegangen. Die Situation der Grundbuchämter soll durch die Auswertung der Inspektionsberichte erhoben werden. Diese eignen sich, da die Beurteilung der Ämter anhand derselben Kriterien erfolgt. Durch die Auswertung dieser Berichte kann die Situation im Kanton beurteilt und die verschiedenen Grundbuchämter untereinander verglichen werden. Die Untersuchung soll insbesondere aufzeigen, in welchen Bereichen die grössten Problemfelder und Herausforderungen liegen. Die gewonnenen Erkenntnisse werden durch Gespräche mit Rico Obrist<sup>9</sup> verifiziert.

Nach der Aufnahme des Ist-Zustandes wird die Organisation der Grundbuchführung in den Deutschschweizer Kantonen untersucht. Die Einschränkung auf die Deutschschweiz erfolgt aus sprachlichen Gründen. Im Sinne einer Übersicht wird dargestellt, in wessen Kompetenz die Grundbuchführung liegt und welches Organisationsmodell sich im Kanton findet.

Ziel ist es nun, ein Organisationsmodell zu finden, das geeignet ist, den beschriebenen Problemfelder und Herausforderungen der Grundbuchführung im Kanton Graubünden zu begegnen und damit Gewähr für eine rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige Grundbuchführung bietet. Aus der Übersicht werden drei Organisationsmodelle zur näheren

---

<sup>9</sup> Bis Januar 2023 Leiter Fachbereich Grundbuch des Grundbuchinspektorats und Handelsregisters des Kantons Graubünden.

Untersuchung ausgewählt. Deren Eignung wird mit dem Instrument der Organisationsanalyse geprüft.

Um Informationen zur Umsetzung, den Vor- und Nachteilen sowie der Kompatibilität der Modelle mit den Anforderungen im Kanton Graubünden zu gewinnen, wurden mit Vertreterinnen und Vertreter von fünf Kantonen mit drei unterschiedlichen Organisationsmodellen sowie zwei leitenden Angestellten des Kantons Graubünden Gespräche geführt. Die Validität und Vollständigkeit der Gesprächsleitfaden wurde zusammen mit Fachspezialist Rico Obrist überprüft. Die Auswahl der Experten lässt sich damit begründen, dass es sich bei den Kantonen Schaffhausen und Glarus um Kantone handelt, die ländlich geprägt sind und der Kanton Glarus auch Berggebiet aufweist. In den Kantonen Bern und Thurgau liegt die Aufgabe der Grundbuchführung in den Händen des Kantons. Der Kanton Bern ist aufgrund seiner Ausdehnung, Topografie und Mehrsprachigkeit in vielerlei Hinsicht mit dem Kanton Graubünden vergleichbar. Der Kanton Thurgau hat erst vor sieben Jahren eine grössere Reorganisation durchgeführt. Das Modell des Kantons Schwyz ist insofern interessant, als dass der Kanton die Aufgabe der Grundbuchführung den Bezirken als mittlere Staatsebene übertragen hat, der Kanton Graubünden mit den Regionen auch über eine solche verfügt und bereits drei Grundbuchämter von der Region geführt werden.

Unter dem Begriff der Rechtmässigkeit wird vorliegend eine qualitativ hochstehende, Gesetz und neuster Rechtsprechung entsprechende Grundbuchführung verstanden.<sup>10</sup> Im Bereich Grundbuch werden bei Inspektionen die Anmeldungen und Ausweise über das Verfügungsrecht sowie den Rechtsgrund und den Vollzug der Rechtsgeschäfte im Grundbuch geprüft. Das Eintragungsverfahren soll vom Grundbuchamt möglichst eigenständig, das heisst ohne Unterstützung durch die kantonale Fachstelle erbracht werden.<sup>11</sup> Die Effizienz bezieht sich auf den Vollzug der Rechtsgeschäfte im Grundbuch innert angemessener Frist, also den Vollzug im Hauptbuch innert vier Wochen.<sup>12</sup> Die kundenorientierte Grundbuchführung umfasst neben der Effizienz auch den Service gegenüber der Kundschaft, insbesondere die Erreichbarkeit per Mail und Telefon. Die Mitarbeitenden haben zudem die in ihrem Grundbuchkreis gesprochenen Amtssprachen zu beherrschen. Die Zukunftsfähigkeit bezieht sich neben der beizubehaltenden hohen Qualität der Grundbuchführung vorrangig auf die personelle Ausstattung der Grundbuchämter. Sowohl die Stellvertretung innerhalb des Amtes als auch der fachliche Austausch unter den Mitarbeitenden aller Stufen muss gewährleistet sein. Das Amt muss langfristig über genügend qualifizierte Mitarbeitende verfügen, was eine Aus- und Weiterbildung auf den Ämtern erfordert. Schliesslich haben die Grundbuchämter auch künftig kostendeckend zu wirtschaften.

Mit dem Instrument der Organisationsanalyse werden drei Modelle bewertet. Durch die Anwendung von Massstäben und Messinstrumenten können qualitative und quantitative Aussagen

---

<sup>10</sup> Um Gewähr für eine korrekte Grundbuchführung zu bieten und das Haftungsrisiko des Kantons zu minimieren (vgl. Art. 955 Abs. 1 ZGB).

<sup>11</sup> GIHA, Konzept, S. 7.

<sup>12</sup> Vgl. Anhang I, Vorlage Inspektionsbericht, S. 7.

über Zustände und Zusammenhänge gemacht werden.<sup>13</sup> Das bedeutet, dass die Anforderungen an die Grundbuchführung im Kanton Graubünden, welche die Voraussetzung für eine "rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige" Grundbuchführung schaffen, zu operationalisieren sind. Bei der Auswahl der Kriterien und Merkmale wurde hauptsächlich auf die Ergebnisse der Analyse der Problemfelder und Herausforderungen abgestellt. Weitere Anforderungen ergeben sich aus politisch-rechtlichen Dimensionen und den topografischen und sprachlichen Besonderheiten des Kantons. In einem letzten Schritt wird dargelegt, welches Modell für Organisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden am besten geeignet ist und welche Neuerungen und Anpassungen rechtlicher und organisatorischer Art für dessen Umsetzung erforderlich sind.

## **2. Theoretische Konzepte**

Die aktuelle Organisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden ist zu untersuchen und zu bewerten. In einem weiteren Schritt ist zu prüfen, ob mit einem anderen Organisationsmodell die erforderliche Leistung im Sinne des Public Value-Ansatzes besser und effizienter erbracht werden kann. Die Analyse der verschiedenen Organisationsmodelle erfolgt mit dem Instrument der Organisationsanalyse.

### **2.1. Public Value-Ansatz**

Public Value bedeutet "Wert für die Öffentlichkeit". Public Value ist der Wertebeitrag, den eine Organisation in ihrem Kerngeschäft für die Gesellschaft erbringt. Er ist die Antwort auf die Fragen "Was bewirkt die Organisation?", "Was macht die Organisation wertvoll für die Gesellschaft?"<sup>14</sup> Im Public Value geht es um eine ganzheitliche Sicht auf das (unternehmerische) Handeln als gesellschaftliche Wertschöpfung.

Gemäss MEYNHARDT setzt der Public Value-Ansatz darauf, "dass sich die tatsächliche Wertschöpfung einer Organisation aus einem Zusammenspiel unterschiedlicher Kriterien und Bewertungsdimensionen ergibt".<sup>15</sup> Public Value als Wertschöpfung zum Gemeinwohl sollte Grund und Grenze öffentlichen Handelns darstellen.<sup>16</sup> Er nimmt auf die Theorie von Seymour Epstein Bezug und übersetzt die vier Grundbedürfnisse in einzelne Dimensionen: 1. Instrumentell-utilitaristisch (Fokus auf Nutzen), 2. Moralisch-ethisch (Fokus auf das Individuum), 3. Politisch-sozial (Fokus auf Gruppe), 4. Hedonistisch-ästhetisch (Fokus auf positive Erfahrung).

---

<sup>13</sup> BORNEWASSER, S. 161.

<sup>14</sup> MEYNHARDT, Mehrwert, Folie 37.

<sup>15</sup> MEYNHARDT, Organisationen, S. 6.

<sup>16</sup> Vgl. MEYNHARDT, Wertschöpfung, S. 466.

Public Values sind das Ergebnis von subjektiven Bewertungsprozessen, die ihren Niederschlag im öffentlichen Bewusstsein finden. Sie prägen die zwischenmenschliche Kultur und sind Ausdruck gesellschaftlicher Wertedynamik.<sup>17</sup> Public Values orientieren sich folglich an den gesellschaftlichen Erwartungen, die je nach politischem oder kulturellem Kontext anders ausgeprägt sind.<sup>18</sup>

Die Beurteilung, ob Public Value geschaffen wird, erfolgt durch "gesellschaftlich relevante Gruppen". Es handelt sich dabei um "opinion representatives" und "opinion leaders", wobei erstere Vertreter einer geografisch eingegrenzten Gesellschaft sind, "opinion leaders" dagegen Einzelpersonen oder oberste Führungskräfte in Institutionen, welche zumindest das Potenzial haben, in verantwortlicher Position die öffentliche Meinung stark zu prägen.<sup>19</sup> Auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand angewendet, ist die Bevölkerung des jeweiligen Grundbuchkreises als "opinion representatives" zu betrachten. Die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker sowie die Grossrätinnen und Grossräte können als "opinion leaders" wirken. Als solche müssten sie von der Notwendigkeit eines neuen Organisationsmodells und dessen Nutzen überzeugt werden.

Strukturell betrachtet stellt jeder Bewertungsprozess ein "Abgleich" einer Ist-Grösse mit einer tatsächlichen bzw. angenommenen Sollgrösse in Form von Idealen, Motiven oder Zielen dar.<sup>20</sup> Negative Abweichungen werden verstanden als Mangel- bzw. Defizitzustände. Emotional sind sie durch Zustände des Unwohlseins, der Bedrohung, der Anspannung und ähnlich charakterisiert. Im praktischen Handeln bedeutet dies, dass die Legitimationsgrundlagen für öffentliches Handeln immer wieder vermittelt, erarbeitet und kommuniziert werden müssen.<sup>21</sup> Gemäss MEYNHARDT gilt für öffentliches Handeln die Faustregel: "Schlechtere Wirkung (im Sinne der sachlich-inhaltlichen Ergebnisse) führt in aller Regel zu einem Absinken des Public Value. Bessere Wirkung führt jedoch nicht ohne weiteres zu mehr Public Value."<sup>22</sup> Gute sachlich-inhaltliche Ergebnisse sind also zwingende, aber nicht hinreichende Voraussetzungen für Public Value.

Stimmt also die Leistung des sich vor Ort befindlichen Grundbuchamtes qualitativ und werden die Geschäfte kundenfreundlich und rasch abgewickelt, ist das Amt personell gut ausgestattet und betriebswirtschaftlich erfolgreich, so schafft es Public Value. Als Beispiel einer negativen Abweichung zwischen Ist- und Sollgrösse kann auf die lange Vollzugsdauer für Grundbuchgeschäfte bei einigen Grundbuchämtern des Kantons Bern verwiesen werden. Vollzugsfristen von bis zu einem Jahr verzögern die Abwicklung von Geschäften, führen zu finanziellen Unsicherheiten, verunmöglichen eine rasche Abfolge von Verkauf und Ersatzbeschaffung und verursachen steuerrechtliche Problemen. Dies führt bei Betroffenen zu Unzufriedenheit und Ärger. Aber selbst wenn eine Organisation aktuell Public Value generiert, lohnt sich die Überlegung,

---

<sup>17</sup> MEYNHARDT, Wertschöpfung, S. 462-463.

<sup>18</sup> Vgl. MEYNHARDT, Organisationen, S. 6.

<sup>19</sup> Universität St. Gallen, Center for Leadership and Values in Society, Public Value.

<sup>20</sup> MEYNHARDT, Wertschöpfung, S. 463.

<sup>21</sup> MEYNHARDT, Wertschöpfung, S. 467.

<sup>22</sup> MEYNHARDT, Wertschöpfung, S. 465.

welche Massnahmen ergriffen werden müssen, um den zentralen Wertbeitrag zu pflegen und zu stärken, so dass dieser auch in Zukunft erbracht werden kann.

## 2.2. Organisationsanalyse nach Wenger/Ritz

Organisationen als offene Systeme in einer sich ändernden Umwelt stehen durch die Veränderung von inneren und äusseren Verhältnissen immer wieder vor neuen Herausforderungen. Die Führung der Organisation muss entscheiden, ob es sich dabei um dauerhafte Veränderungen oder nur um vorübergehende Erscheinungen handelt. Daraus folgt die Frage, ob und wie gegebenenfalls zu reagieren ist. Sind grössere Strukturänderungen angezeigt oder genügen kurzfristige und kleinere Anpassungen<sup>23</sup> beispielsweise in der Ressourcenallokation oder in den Prozessen? Im öffentlichen Sektor bedingen grössere Strukturveränderungen oft eine Anpassung von Gesetzes- und/oder Verordnungsbestimmungen.

Was BERGMANN/GARRECHT mit Verweis auf Bleicher in Bezug auf Unternehmen festhalten, gilt auch für andere Organisationen: Die Notwendigkeit, die innere Komplexität der äusseren Komplexität der Umwelt anzupassen, wird häufig erst durch eine Krise innerhalb des Unternehmens (allgemein: der Organisation) erkannt.<sup>24</sup> Entwickelt sich eine Organisation unbefriedigend, ist dies häufig der Auslöser für die Vornahme einer Organisationsanalyse, mit dem Ziel, dadurch organisationale Verbesserungen umzusetzen, die sich positiv auf das Leistungsergebnis auswirken.<sup>25</sup> Die aktuelle Organisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden besteht schon seit Jahrzehnten und hat ungeachtet der grossen (Umwelt-)Veränderungen in den Bereichen Informatik, Datenverarbeitung, Vermessung, Telekommunikation, Arbeitsorganisation, Gesellschaft und Wirtschaft noch nie eine grössere Anpassung erfahren.

Die Organisationsanalyse kennzeichnet sich durch einen systematischen Prozess zur Erfassung, Beschreibung und Bewertung von Organisationsmerkmalen, die für das Funktionieren der Organisation und ihre Effektivität relevant sind, aus.<sup>26</sup> Im Rahmen der Organisationsanalyse und -diagnostik können mit Hilfe von Masstäben und Messinstrumenten qualitative und quantitative Aussagen über Zustände und Zusammenhänge gemacht werden.<sup>27</sup> Es gibt eine grosse Zahl verschiedener Analysemodelle, die sich in Aufbau und Ausrichtung unterscheiden. WENGER/RITZ differenzieren vier Perspektiven und die drei Analyseebenen "organisatorische Ebene", die "Gruppenebene" sowie die "Individualebene".<sup>28</sup> Die Inhalte dieser vier Analyseperspektive sind jeweils in Bezug auf die konkrete Fragestellung festzulegen.

---

<sup>23</sup> Vgl. BORNEWASSER, S. 158.

<sup>24</sup> Vgl. BERGMANN/GARRECHT, S. 7.

<sup>25</sup> Vgl. WENGER/RITZ, S. 735.

<sup>26</sup> WENGER/RITZ, S. 734.

<sup>27</sup> BORNEWASSER, S. 161.

<sup>28</sup> WENGER/RITZ, S. 737.

Idealtypisch durchläuft die Anpassung einer Organisation vier Schritte.<sup>29</sup> In einer Analyse werden mit einer geeigneten Methode die Umweltbedingungen der Organisation festgestellt.<sup>30</sup> Daraus abgeleitet wird eine auf diese möglichst ideal angepasste Organisationsform entworfen. Mittels Organisationsanalyse wird der derzeitige Stand der Organisation untersucht und durch die Lücke zwischen idealer und tatsächlicher Organisation der Änderungsbedarf festgestellt.<sup>31</sup> Die aus diesem Abgleich gewonnenen Erkenntnisse fließen ein in die Organisationsentwicklung, die als logische Konsequenz von Organisationsanalyse und –diagnostik zu betrachten ist.<sup>32</sup> In diesem letzten Schritt werden die Änderungen in der Organisation umgesetzt. Es ist stets nach derjenigen Organisationsstruktur zu suchen, die den spezifischen Verhältnissen und Anforderungen am besten entspricht.<sup>33</sup> Dieser idealtypische Veränderungsprozess werde, so BERGMANN/GARRECHT, durch verschiedene zentrale Spannungsfelder der Organisation begleitet. Es handle sich dabei um die Spannungsfelder Stabilität vs. Flexibilität, Zentralisierung vs. Dezentralisierung, Entscheidungsdelegation sowie formale und informale Aspekte.<sup>34</sup>

Die Organisationsanalyse dient der Erfassung, Beschreibung und Bewertung von wichtigen Organisationsmerkmalen. In der vorliegenden Arbeit dient sie der Bewertung verschiedener Organisationsmodelle. Dafür wird auf das wertschöpfungsorientierte Modell von WENGER/RITZ abgestellt. Dieses orientiert sich an der Logik der betrieblichen Wertschöpfung, indem es den Leistungsfluss im Sinne einer Input-Output-Relation ins Zentrum stellt,<sup>35</sup> ist aber auch auf Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung anwendbar.<sup>36</sup> Die Organisationsanalyse selbst sollte in einige wenige Phasen gegliedert werden, wobei die einzelnen Phasen abhängig von der Ausgangslage zu definieren sind. Das Modell sieht für die Analyse folgende inhaltliche Schwerpunkte vor:

### **Perspektive 1: Kontext und Rahmenbedingungen**

Diese Perspektive enthält die Umsysteme sowie die organisationalen und personellen Rahmenbedingungen. Unter Umsystemen verstehen WENGER/RITZ die politisch-rechtlichen und ökonomischen Voraussetzungen, die gesellschaftliche Struktur sowie die technologischen und ökologischen Voraussetzungen in ihrer Gesamtheit.<sup>37</sup> SCHIFFERER/VON REITZENSTEIN sprechen in diesem Zusammenhang von Prämissen von Organisationsentwicklungsprojekten<sup>38</sup> und meinen damit die Leitplanken, also die Rand- oder Rahmenbedingungen. Als Prämissen werden Parameter und Dimensionen bezeichnet, die sich im Laufe der Analyse und im Projektverlauf nicht verändern.<sup>39</sup>

---

<sup>29</sup> BERGMANN/GARRECHT, S. 8.

<sup>30</sup> BERGMANN/GARRECHT, S. 8.

<sup>31</sup> BERGMANN/GARRECHT, S. 8.

<sup>32</sup> WENGER/THOM, S. 2

<sup>33</sup> WENGER/THOM, S. 2.

<sup>34</sup> Vgl. BERGMANN/GARRECHT, S. 8-17.

<sup>35</sup> WENGER, Folie 26.

<sup>36</sup> Vgl. Fallbeispiel, S. 740 in WENGER/RITZ.

<sup>37</sup> WENGER/RITZ, S. 737-738.

<sup>38</sup> SCHIFFERER/VON REITZENSTEIN, S. 20.

<sup>39</sup> SCHIFFERER/VON REITZENSTEIN, S. 20.

## **Perspektive 2: Steuerung und Strukturierung**

Diese Perspektive enthält diejenigen Elemente, die für die Steuerung und Strukturierung der Organisation eingesetzt werden. Es handelt sich um Führungs- und Gestaltungsvariablen zur Beeinflussung der organisationalen Ausrichtung, Ressourcenausstattung, der Aufbau und Prozessorganisation sowie verschiedene Strukturen.<sup>40</sup>

## **Perspektive 3: Erleben und Verhalten**

Diese Perspektive enthält Einstellungen und Verhaltensaspekte, die aufgrund der Steuerungs- und Strukturierungsformen bei den Mitarbeitenden, Teams oder auf Ebene der Gesamtorganisation resultieren. Durch diese strukturierten Bedingungen wird in der Organisation der optimale Rahmen für das individuelle Engagement geschaffen, welches wiederum einen zentralen Beitrag für die organisatorischen Ergebnisse leistet.<sup>41</sup>

## **Perspektive 4: Ergebnisse**

Diese Perspektive ist den Ergebnissen gewidmet und enthält das betriebliche Leistungsergebnis, die unmittelbare Wirkung und die finale Wirkung. Die Frage, ob das anvisierte Ziel erreicht worden ist, wird hier beantwortet. Dazu werden die betrieblichen Leistungsergebnissen wie beispielsweise Quantität und Qualität des Outputs und/oder die Leistungsbreite und –tiefe, die unmittelbare Wirkung wie die Zufriedenheit interner und externer Anspruchsgruppen sowie die finale Wirkung, die Quantität und Qualität des Outcomes beurteilt.<sup>42</sup>

Die Inhalte werden den Perspektiven zugeordnet und operationalisiert. Um Organisationsstrukturen analysieren und hinsichtlich ihrer relativen Vorteilhaftigkeit bewerten zu können, sind neben den Inhalten oder Merkmalen auch Kriterien (Massstäbe) erforderlich.<sup>43</sup> Die Merkmale müssen so definiert werden, dass diese eine systematische Beschreibung und Analyse der Strukturen ermöglichen. Die Kriterien sind derart festzulegen, dass sich durch die Messung Aussagen zu den zuvor definierten Fragestellungen machen lassen. Denn durch die Bewertung einer Struktur anhand solcher Kriterien ergibt sich, ob und in welchem Grad, diese die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt.<sup>44</sup>

In der vorliegenden Arbeit sollen mit dem vorgestellten Instrument drei ausgewählte Modelle auf deren Eignung für den Kanton Graubünden geprüft werden. Dazu werden, angelehnt an das Modell von WENGER/RITZ, Kriterien ausgewählt, die für das Funktionieren der Grundbuchführung im Kanton Graubünden, deren Effektivität und Effizienz von Bedeutung sind. Insbesondere soll mit entsprechend gewählten Kriterien untersucht werden, welches der Modelle geeignet ist, um die Probleme und Herausforderungen, die aktuell ausgemacht werden, zu beheben resp. die Führung des Grundbuchs durch die Wahl des geeigneten Organisationsmodells derart an die geänderte Umwelt anzupassen, dass das Grundbuchamt oder die Grundbuchämter weiterhin die angestrebte Leistung in der erforderlichen Qualität erbringen kann resp. können und

---

<sup>40</sup> WENGER/RITZ, S. 738.

<sup>41</sup> WENGER/RITZ, S. 739.

<sup>42</sup> WENGER/RITZ, S. 740.

<sup>43</sup> WENGER/THOM, S. 33.

<sup>44</sup> WENGER/THOM, S. 33.

so weiterhin Public Value geschaffen wird. Der Prozess findet seinen Abschluss in der (häufig unterschätzten) Umsetzungsphase.<sup>45</sup>

### **3. Aktuelle Organisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden**

Im Kanton Graubünden liegt die Aufgabe der Grundbuchführung bei den Gemeinden, welche das Grundbuch in unterschiedlicher Art und Weise führen. Es können drei Gruppen unterschieden werden: "Eine Gemeinde ein Grundbuchkreis", Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und das von der Region geführte Grundbuch. Zunächst wird auf die rechtlichen Grundlagen und die historische Entwicklung der Organisation der Grundbuchführung eingegangen. Ein Exkurs zum Notariat folgt, Ausführungen zu den drei obgenannten Arten der Grundbuchführung schliessen sich an. Im Weiteren wird die aktuelle Situation der Grundbuchämter analysiert und untersucht, in welchen Bereichen die grössten Problemfelder und Herausforderungen liegen.

#### **3.1. Rechtliche Grundlagen**

Gemäss Art. 951 Abs. 1 ZGB werden für die Führung des Grundbuches Kreise gebildet. Die Kantone bestimmen die Organisation im Einzelnen, insbesondere auch die Umschreibung der Grundbuchkreise. Ein Grundbuchkreis kann festgelegt werden für das ganze Kantonsgebiet, einen Verwaltungs- oder Gerichtsbezirk, eine einzelne Gemeinde oder auch nur für ein einzelnes Stadtquartier.<sup>46</sup> Grundsätzlich bezeichnet der Begriff "Grundbuchkreis" also ein Gebiet, für welches ein einziges Grundbuchamt zuständig ist. Allerdings gibt es auch Kantone, die neben den Grundbuchämtern sogenannte "Aussenstellen" kennen.

Nach Art. 137 Abs. 1 EGzZGB GR bildet jede Gemeinde einen Grundbuchkreis. Damit stellt die Führung des Grundbuchs im Kanton Graubünden eine von der Gemeinde zu erfüllende Aufgabe dar. Die Gemeinden können sich zu einem Grundbuchkreis zusammenschliessen und das Grundbuch gemeinsam führen. Pro Grundbuchkreis besteht ein Grundbuchamt. Eine Ausnahme bildet der Grundbuchkreis Ilanz-Lumnezia, dessen Trägerschaft zwei Grundbuchämter betreibt, wobei die Geschäftsstelle Vella infolge Pensionierung des Grundbuchverwalters per 30. Juni 2023 geschlossen wird.

Möchten mehrere Gemeinden zusammen das Grundbuch führen, haben sie bei der Fachstelle, dem Grundbuchinspektorat und Handelsregister, ein Gesuch einzureichen. Diese koordiniert den Beschluss mit der Genehmigung der Statuten nach Gemeindegesetz (Art. 2 KGBV GR). Der konkrete Ablauf gestaltet sich je nach Ausgangslage und den Kompetenzen der kommunalen Behörden unterschiedlich. Möchte sich ein Grundbuchkreis einem anderen angliedern, so hat dieser bei der Trägerschaft des anderen Grundbuchkreises ein Gesuch einzureichen. Sofern

---

<sup>45</sup> SCHIFFERER/VON REITZENSTEIN, S. 82.

<sup>46</sup> PFAMMATTER, ZGB Kommentar Art. 951, Rz. 1-2.

es sich dabei um eine Gemeindeverbindung ohne Rechtspersönlichkeit handelt, wird die Präsidentenkonferenz einen Beschluss fassen und falls dieser positiv ausfällt, den Vereinbarungsentwurf der antragsstellenden Gemeinde oder Trägerschaft zustellen. Nach der Zustimmung des Gemeindevorstandes und/oder der Gemeindeversammlung wird der Fachstelle das Gesuch eingereicht. Die Regierung stimmt dem Gesuch gestützt auf die unterzeichnete Vereinbarung und den Beschluss der Gemeindeversammlung zu.<sup>47</sup> Die Regierung kann aber auch mehrere Gemeinden zu einem Grundbuchkreis vereinigen (Art. 137 Abs. 2 EGzZGB GR), das heisst, die Vereinigung verfügen.

Das Grundbuchwesen untersteht der administrativen und fachlichen Aufsicht der Kantone (Art. 956 ff. ZGB). Die Aufsicht soll im Sinne einer Qualitätskontrolle dazu beitragen, dass die Grundbuchführung die an sie gestellten hohen Anforderungen erfüllt.<sup>48</sup> Die fachliche Aufsicht besteht im Erlass der Vollzugsbestimmungen über die Grundbuchführung sowie von Weisungen individueller und genereller Art der Rechtsanwendung. Die Dienstaufsicht beinhaltet organisatorische und personalrechtliche Anordnungen.<sup>49</sup>

Gemäss Art. 138 Abs. 2 EGzZGB GR können die Aufsichts- und die Fachstelle im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Befugnisse (Fachaufsicht) Weisungen erteilen. Die Dienstaufsicht liegt bei der Trägerschaft der Ämter.<sup>50</sup> Zudem unterzieht die Fachstelle die Grundführung der Grundbuchämter auf deren Kosten einer regelmässigen Inspektion (Abs. 3). Die Aufsichtsstelle ist das Departement für Volkswirtschaft und Soziales des Kantons (Art. 1 Abs. 1 KGBV GR), Fachstelle das Grundbuchinspektorat und Handelsregister (Art. 1 Abs. 2 KGBV GR). Das Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht im Bundesamt für Justiz übt die Oberaufsicht über die Grundbuchführung aus (Art. 956 Abs. 2 ZGB, Art. 6 Abs. 1 GBV).<sup>51</sup>

### **3.2. Historische Entwicklung**

Der Kanton Graubünden wurde in vielerlei Hinsicht bis vor wenigen Jahren kleinräumig verwaltet und organisiert, beginnend bei den Gerichtsgemeinden mit einer fast vollkommenen Eigenstaatlichkeit des 1798 untergegangenen Freistaats der Drei Bünde. Die am 1. Februar 1854 in Kraft getretenen Kantonsverfassung besiegelte die neue Einteilung in 14 Bezirke, 39 Kreise

---

<sup>47</sup> Auch wenn es aus dem aktuellen Gesetzestext nicht mehr klar hervorgeht, ist für die Angliederung an einen Grundbuchkreis oder die Vereinigung von Grundbuchkreisen die Zustimmung der Regierung erforderlich. Die bis 31. Dezember 2014 geltende Fassung von Art. 137 Abs. 1 EGzZGB lautete "Jede Gemeinde bildet einen Grundbuchkreis, doch können sich zwei oder mehrere Gemeinden mit Zustimmung der Regierung zu Bildung eines Grundbuchkreises zusammenschliessen." Dass mit der neuen Formulierung keine materielle Änderung der Bestimmung bezweckt wurde, lässt sich aus Art. 2 KGBV GR ableiten, die vorsieht, dass das Gesuch um Vereinigung bei der Fachstelle einzureichen ist und diese den Beschluss mit der Genehmigung der Statuten nach Gemeindegesetz koordiniert.

<sup>48</sup> SCHMID, BSK-ZGB II, Art. 956 Rz. 1.

<sup>49</sup> SCHMID, BSK-ZGB II, Art. 956 Rz. 3-4.

<sup>50</sup> Auch im Kanton SZ bestehen unterschiedliche Zuständigkeiten für Fachaufsicht und Dienstaufsicht, da Mitarbeitende der Grundbuchämter Angestellte des Bezirks sind. Die Fachaufsicht wird durch das Kantonsgericht ausgeübt, die Dienstaufsicht durch den Bezirksrat (Ursula Holenweger, Gespräch vom 02.02.2023, 35:53-36:03).

<sup>51</sup> Vgl. EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE, Bericht "Prüfung der Oberaufsicht über das Grundbuchwesen" vom 30. Mai 2022.

und 227 Gemeinden, die ein Recht auf Selbstverwaltung hatten.<sup>52</sup> Diese Struktur fand erst in der Gebietsreform von 2015 ein Ende.

Das Subsidiaritätsprinzip, der Föderalismus und die Gemeindeautonomie, allesamt grundlegende Prinzipien der Staatsorganisation,<sup>53</sup> sind im Kanton Graubünden aus historischen, sprachlichen wie auch topografischen Gründen stark ausgeprägt. Das Recht der Gemeinde, ihre Kompetenzen in einem bestimmten Sachbereich unter Beachtung des übergeordneten Rechts frei auszuüben, setzt aber die tatsächliche Fähigkeit der Gemeinde voraus, diese Aufgabe wahrzunehmen.<sup>54</sup> Andernfalls ist zu prüfen, ob die Aufgabe gemeinsam mit anderen erfüllt werden kann. Ist dies nicht der Fall, muss diese Leistung von der nächsthöheren Staatsebene erbracht werden.

Wie aus einer Zusammenstellung aus dem Jahr 1961 hervorgeht, existierten im Kanton Graubünden zu jener Zeit 171 Grundbuchämter.<sup>55</sup> Seit Beginn der 1960er Jahre hat deren Zahl kontinuierlich abgenommen. Der damalige Grundbuchinspektor Dr. iur. Rudolf Mangold stellte mit der Einführung des Realfoliensystems (Wechsel von Kauf- und Pfandprotokollen zum Liegenschafts- und Servitutenregister) fest, dass die Struktur "ein Grundbuchamt pro Gemeinde" den Anforderungen an eine rechtmässige und zukunftsfähige Grundbuchführung nicht mehr genügt und hat Zusammenschlüsse angeregt.<sup>56</sup> Noch bis in die 1980er Jahre wurde im Kanton Graubünden das Grundbuch oft von Gemeindeschreibern, pensionierten Gemeindeangestellten und anderen Personen im Nebenamt geführt. Es kursieren diverse Anekdoten, welche die oft "pragmatische" Grundbuchführung jener Zeit illustrieren.<sup>57</sup>

Die Gemeindebehörden sind in Bezug auf die Führung des Grundbuchs stark auf die Gemeindeautonomie bedacht, was sich dadurch äussert, dass sie diese Aufgabe selbstständig und möglichst ohne Vorgaben wahrnehmen wollen.<sup>58</sup> Die Gemeinden sind bestrebt, die mit dem Grundbuchamt verbundenen Arbeitsstellen im Dorf zu halten und der Bevölkerung diese Dienstleistungen in der Gemeinde anzubieten. Als in den 1990er Jahren die Grundbuchämter begannen, das EDV-Grundbuch zu führen, machten die Gemeinden von ihrer Wahlfreiheit Gebrauch und wählten unterschiedliche Informatiksysteme<sup>59</sup>, so dass im Kanton Graubünden zeitweise bis zu drei verschiedene Software-Typen im Einsatz waren. Es wird kolportiert, dass die Grundbuchkreise bewusst unterschiedliche Systeme wählten, um die Hürden für einen allfälligen späteren Zusammenschluss zu erhöhen.

Der Blick in die Vergangenheit zeigt, dass Gemeindeversammlungen dem Zusammenschluss mit anderen Gemeinden resp. der Angliederung an einen anderen Grundbuchkreis nur dann

---

<sup>52</sup> HILFIKER/VON CRANACH, "Graubünden", Kapitel 4.2.: "Verfassungsgeschichte".

<sup>53</sup> CRAMERI, Gemeinden, S 39.

<sup>54</sup> CRAMERI, Gemeinden, S 37.

<sup>55</sup> GIHA, Kontrolle.

<sup>56</sup> Rico Obrist, Gespräch vom 20.09.2022.

<sup>57</sup> So wird von einem Grundbuchverwalter erzählt, der, statt die Anmeldung des Erbgangs durch die Erben abzuwarten, den Erbgang gestützt auf die in der Zeitung erschienene Todesanzeige im Grundbuch vollzog. Ein anderer soll das Buch mit den Kauf- und Pfandprotokollen so zugeschnitten haben, dass dieses in die von ihm dafür vorgesehene Schublade passte.

<sup>58</sup> Vgl. CRAMERI, Gemeinden, S 38.

<sup>59</sup> Capitastra, IBM Isof, TERRIS.

zustimmten, wenn sich bei Pensionierungen oder anderen Personalabgängen auch nach langer Suche keine Nachfolge abzeichnete. In einzelnen Fällen spielten auch betriebswirtschaftliche Überlegungen eine Rolle.

### 3.3. Exkurs Notariat

Auch das Schweizer Notariatswesen ist als Folge der kantonalen Organisationsfreiheit von grosser Heterogenität geprägt.<sup>60</sup> Es wird zwischen dem freiberuflichen Notariat, dem Amtsnotariat und Mischformen unterschieden. Die im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Kantone pflegen unterschiedliche Formen, vom freiberuflichen Notariat im Kanton Bern ohne jede Beurkundungskompetenz des Grundbuchverwalters und der Grundbuchverwalterin, über die stark eingeschränkte Beurkundungskompetenz im Kanton Glarus bis hin zur ausschliesslichen Beurkundungskompetenz in Grundstücksachen in den Kantonen Schwyz und Thurgau.

Der Kanton Graubünden kennt das Modell des "gemischten" Notariats, wonach sowohl patentierte Notare und Notarinnen, Regionalnotare und Regionalnotarinnen als auch Grundbuchverwalter und Grundbuchverwalterinnen, die beiden letzten Gruppen mit jeweils beschränkter örtlicher Zuständigkeit, Rechtsgeschäfte beurkunden können. Die Frage, ob Grundbuchverwalter und Grundbuchverwalterinnen weiterhin als Notariatspersonen im Grundbuchbereich tätig sein sollen, ist für die zukünftige Organisation der Grundbuchführung insofern von Bedeutung, als dass die ausschliessliche Registerführung keine dezentrale Organisation voraussetzt, das Grundbuch also folglich für ein ganzes Kantonsgebiet, unabhängig von dessen Grösse und den topografischen Gegebenheiten, zentral geführt werden könnte.<sup>61</sup> Die Registerführung selbst ist relativ gut plan- und steuerbar und weniger zeitkritisch als das Notariat, das grosse fachliche Herausforderungen mit sich bringt und für die Mitarbeitenden der Grundbuchämter mit ausserordentlichem Zeitdruck verbunden ist.

Die Diskussion über die Notwendigkeit und Berechtigung des "gemischten Notariats" würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Dabei wäre auch die Frage zu beantworten, ob ohne das Notariat der Grundbuchämter die Versorgung der Bevölkerung mit diesen Dienstleistungen sichergestellt wäre. Diese Frage wäre wohl zu bejahen, sind doch in fast allen Gegenden des Kantons Notare, Notarinnen oder Regionalnotare und Regionalnotarinnen<sup>62</sup> tätig.

Der Beurkundungsanteil bemessen an den durch das Grundbuchamt beurkundeten Geschäften im Verhältnis zu den beurkundungspflichtigen Grundbuchgeschäften bewegt sich bei den Grundbuchämtern im Kanton Graubünden zwischen 25% und 92%.<sup>63</sup> Ein tiefer oder hoher Beurkundungsanteil lässt sich mit der Servicequalität des jeweiligen Grundbuchamtes und der Konkurrenzsituation erklären. Aufgrund der Tatsache, dass sich der Gebührenertrag eines

---

<sup>60</sup> EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE, S. 17.

<sup>61</sup> Gleicher Meinung ist auch Linus Schwager, Gespräch vom 26.01.2023, 15:15-16:12 sowie 21:16-22:23.

<sup>62</sup> Regionalnotare und Regionalnotarinnen können nur in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich tätig sein. Sie beurkunden Grundstücksgeschäfte, sofern die Grundstücke ganz oder teilweise in diesem Bereich liegen und andere Geschäfte, sofern mindestens eine Person im Bereich wohnhaft ist (Art. 2 Abs. 2 NotG GR).

<sup>63</sup> Eigene Auswertung.

Grundbuchamtes im Kanton Graubünden in der Regel zu 1/3 aus Grundbuchgebühren und zu 2/3 aus Notariatsgebühren zusammensetzt, ist die notarielle Tätigkeit für die Grundbuchämter aus finanzieller Sicht von grosser Bedeutung. In den Entscheid über einen allfälligen zukünftigen Verzicht auf die Erbringung von Notariatsdienstleistungen sind die finanziellen Aspekte daher zwingend miteinzubeziehen.<sup>64</sup>

### **3.4. Übersicht über die Grundbuchführung**

Im Kanton Graubünden bestehen aktuell 101 Gemeinden.<sup>65</sup> Wie im Folgenden dargelegt wird, hat deren Mehrheit die Möglichkeit des Zusammenschlusses genutzt und erfüllt die Aufgabe der Grundbuchführung über Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Gemeinden der Regionen Landquart, Maloja und Moesa haben die Grundbuchführung der Region übertragen.

#### **3.4.1. Eine Gemeinde, ein Grundbuchkreis**

Fünf Gemeinden bilden je einen eigenen Grundbuchkreis (vgl. Art. 137 Abs. 1 EGzZGB GR), wobei die Angliederung des Grundbuchkreises Surses an den Grundbuchkreis Albula/Alvra bereits beschlossen und von der Regierung genehmigt worden ist.<sup>66</sup> Aller Voraussicht nach folgen wird die Angliederung des Grundbuchkreises Samnaun an den Grundbuchkreis Engadina Bassa/Val Müstair.<sup>67</sup> Damit verbleiben die Gemeinden Davos, Klosters und Vals, deren Gemeindegebiet je einen eigenen Grundbuchkreis bildet. Während das Grundbuchamt Davos von einem Grundbuchverwalter und einer Grundbuchverwalter-Stellvertreterin geführt wird, sind in Klosters und Vals<sup>68</sup> nur je ein Grundbuchverwalter tätig.

#### **3.4.2. Formen der interkommunalen Zusammenarbeit**

Die gesetzlichen Grundlagen der interkommunalen Zusammenarbeit finden sich in Art. 52 ff. GG GR. In welcher Form diese Aufgabenerfüllen zu erfolgen hat, gibt das kantonale Recht nicht abschliessend vor. Im Bereich der Grundbuchführung erfolgt die Zusammenarbeit heute regelmässig über eine Gemeindeverbindung ohne Rechtspersönlichkeit,<sup>69</sup> aber auch zwei Auftragsverhältnisse existieren.<sup>70</sup> Die Grundbücher der Grundbuchkreise Engiadina Bassa/Val

---

<sup>64</sup> Rico Obrist, Gespräch vom 04.11.2022, vgl. auch Ursula Holenweger, Gespräch vom 02.02.2023, 43:30-44:41.

<sup>65</sup> Stand 2022, vgl. Amt für Gemeinden, Anzahl Gemeinden Graubündens.

<sup>66</sup> Regierungsbeschluss Nr. 915/2022 vom 29.11.2022.

<sup>67</sup> Die Präsidentenkonferenz des Grundbuchkreises Engiadina Bassa/Val Müstair hat der Angliederung am 11. August 2022 zugestimmt. Die Zustimmung der Gemeindeversammlung von Samnaun steht noch aus. Schliesslich muss die Regierung die Angliederung in Form eines Regierungsbeschlusses genehmigen.

<sup>68</sup> Das Grundbuchamt Vals wird von einem Grundbuchverwalter in einem Teilzeitpensum geführt.

<sup>69</sup> CRAMERI, S. 450, auch Rico Obrist, Gespräch vom 04.11.2022.

<sup>70</sup> Rico Obrist, Gespräch vom 04.11.2022.

Müstair, Flims/Trin, Ilanz-Lumnezia, Thusis, Valbella, Prättigau, Domat/Ems und Albula/Alvra werden von Gemeindeverbindungen ohne Rechtspersönlichkeit geführt.<sup>71</sup> Dies bedeutet, dass der Rechtsträger nicht die Gemeindeverbindung als solche ist, sondern dies die einzelnen Gemeinden sind. Sie selber werden deshalb berechtigt und verpflichtet, nicht die Gemeindeverbindung. Demgegenüber verfügt der Grundbuchkreis Cadi, der das Gebiet der Gemeinden Disentis/Mustér, Medel/Lucmagn, Sumvitg, Trun und Tujetsch umfasst, über eine eigene Rechtspersönlichkeit.<sup>72</sup>

Die Stadt Chur führt die Grundbücher der Gemeinden Arosa und Tschierschen-Praden im Auftragsverhältnis als Grundbuchkreis Chur mit Amtssitz in Chur.<sup>73</sup> Auch der Grundbuchführung im Val Poschiavo durch die Gemeinde Poschiavo liegt ein Auftragsverhältnis zwischen den Gemeinden Brusio und Poschiavo zu Grunde.

### 3.4.3. Das von der Region geführte Grundbuch

Seit dem 1. Januar 2016 bestehen im Kanton Graubünden elf Regionen.<sup>74</sup> Es handelt sich dabei um Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (Art. 71 Abs. 1 KV GR), die als Aufgabenträger zwischen Kanton und Gemeinden regionale Aufgaben erfüllen. Die Regionen verfügen über Rechtspersönlichkeit und bilden eine mittlere Ebene zwischen Kanton und Gemeinde.<sup>75</sup> Das kantonale Recht weist den Regionen die Erfüllung von Aufgaben in verschiedenen Bereichen wie dem Zivilstandswesen<sup>76</sup>, dem Schuldbetreibungs- und Konkurswesen und der Regionalplanung zu. Die Statuten der Regionen sehen vor, dass diese bei ausgewählten kommunalen Aufgaben "potenziell tätig" werden können (Art. 6 Abs. 2), wobei eine solche Aufgabenübertragung mit einer Leistungsvereinbarung erfolgt und nur die betreffenden Gemeinden verpflichtet (Art. 6 Abs. 3). Zu diesen "potenziellen" Aufgaben zählt auch das Grundbuchwesen. Aktuell wird das Grundbuch in drei Grundbuchkreisen von der Region geführt. Es handelt sich dabei mit dem Grundbuchamt Maloja, dem Grundbuchamt Landquart und dem Ufficio del Registro Fondiario Moesa um zwei grosse und ein mittleres Amt. Seit dem 1. April 2020 entspricht die Fläche des Grundbuchkreises Thusis dem Gebiet der Region Viamala, nach dem voraussichtlichen Anschluss des Grundbuchkreises Samnaun an den Grundbuchkreis Engiadina Bassa/Val Müstair deckt sich die Fläche dieses Grundbuchkreises mit derjenigen der gleichnamigen Region. Es ist daher vorstellbar, dass das Grundbuch auch für diese Gebiete mittelfristig von der Region geführt werden wird.

---

<sup>71</sup> Rico Obrist, Gespräch vom 04.11.2022.

<sup>72</sup> Vgl. Art. 1 und 2 der Statuten des Grundbuchkreises Cadi vom Februar 2022.

<sup>73</sup> Vertrag zwischen der Stadt Chur und den politischen Gemeinden Arosa und Tschierschen Praden, Departementsverfügung GIHA 3/22 vom 07.06.2022.

<sup>74</sup> Mit der Annahme der Teilrevision der Kantonsverfassung vom 23. September 2012 und der Anschlussgesetzgebung vom 30. November 2014 wurden die 39 Kreise, 14 Regionalverbände und 11 Bezirke abgeschafft (KANTON GRAUBÜNDEN, Medienmitteilung vom 15.01.2015).

<sup>75</sup> Botschaft Teilrevision der Kantonsverfassung (Gebietsrevision), Heft Nr. 18/2011-2012, S. 1991.

<sup>76</sup> Art. 1 Abs. 2 KZStV GR werden die Zivilstandskreise festgelegt. Diese umfassen jeweils das Gebiet einer Region. Trägerschaft ist die Region.

### 3.5. Problemfelder und Herausforderungen

Die aktuelle Situation der Grundbuchämter soll durch die Auswertung des jeweils aktuellsten Inspektionsberichts<sup>77</sup> erhoben werden. Durch die Auswertung dieser Berichte können die verschiedenen Grundbuchämter untereinander verglichen und deren Abschneiden in Bezug auf einzelne Parameter über den ganzen Kanton hinweg beurteilt werden. Als weitere Quelle dient der "Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht der kantonalen Aufsichtsbehörde über das Grundbuch 2022".

#### a) Qualität der Grundbuchführung / Inanspruchnahme GIHA

Jedes Grundbuchamt wird im Zweijahresturnus vom Grundbuchinspektor oder vom Leiter Fachbereich Grundbuch inspiziert. Diese prüfen anhand verschiedener Kriterien primär die Qualität der Grundbuchführung. Bei den im Jahr 2022 durchgeführten Inspektionen wurden in keinem Amt Risiken aufgedeckt, welche eine Haftung des Kantons (vgl. Art. 955 ZGB) nach sich ziehen könnten.<sup>78</sup> Insgesamt sind von den Grundbuchämtern letztes Jahr 54 Grundbuchanmeldungen mit einer Abweisungsverfügung abgewiesen worden, wogegen nur in einem einzigen Fall Beschwerde erhoben wurde.<sup>79</sup> Die Fachstelle beobachtet, dass mit der Komplexität der Geschäfte der fachliche Unterstützungsbedarf der Grundbuchämter steigt. Es zeigt sich, dass die Qualifikation der Mitarbeitenden und deren Erfahrung mit dem Unterstützungsbedarf negativ korrelieren. Auch Art und Umfang des Wissensmanagements innerhalb der Ämter sind wichtige und nicht zu unterschätzende Faktoren. Aufgrund des Abgangs eines erfahrenen Grundbuchspezialisten sowie der anstehenden Pensionierung des langjährigen Grundbuchinspektors wird die kantonale Fachstelle die Grundbuchämter künftig nur noch in reduziertem Mass mit fachlichen Auskünften unterstützen können.

#### b) Anzahl Geschäfte / Bearbeitungsdauer

Die 21 Grundbuchämter bearbeiteten im Jahr 2022 über 27'300 Tagebuchgeschäfte, wobei die durchschnittliche Bearbeitungsdauer 14.80 Tage betrug.<sup>80</sup> Sowohl in Bezug auf die Anzahl verarbeiteter Tagebuchgeschäfte im Verhältnis zu den in den Ämtern vorhandenen Stellenprozenten als auch in der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer bestehen zwischen den Grundbuchämtern grosse Unterschiede. Während einige Grundbuchämter überlastet sind, verfügen andere, gemessen an der Anzahl der durch sie bearbeiteten Geschäfte, über einen personellen Überbestand.<sup>81</sup> Der Grund für die Überlastung liegt teilweise in der ungünstigen Arbeitsorganisation, teilweise daran, dass ausgeschriebene Stellen nicht besetzt werden können. Nach Auffassung

---

<sup>77</sup> Vgl. Anhang I, Vorlage Inspektionsbericht. Es wurde jeweils der letzte verfügbare Inspektionsbericht ausgewertet.

<sup>78</sup> GIHA, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht, S. 3.

<sup>79</sup> GIHA, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht, S. 5.

<sup>80</sup> GIHA, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht, S. 5.

<sup>81</sup> Gemäss den Erfahrungswerten des GIHAs. In einem Amt mit durchschnittlichem Beurkundungsanteil bearbeiten Grundbuchverwalter, Grundbuchverwalterinnen, Grundbuchverwalter-Stellvertreterinnen und Grundbuchverwalter-Stellvertreter sowie erfahrene Sachbearbeitende pro Jahr durchschnittlich 400-500 Belege (Tagebuchgeschäfte).

der Fachstelle sollten Geschäfte innert maximal vier Wochen im Grundbuch (Hauptbuch) vollzogen sein.<sup>82</sup> Die Erhebung zeigt, dass im Jahr 2022 die durchschnittliche Erledigungsfrist zwischen 0.5 und 63 Tagen lag, wobei lediglich zwei Grundbuchämter eine die Vorgabe übersteigende durchschnittliche Erledigungsfrist aufwiesen. Generell lässt sich festhalten, dass diejenigen Grundbuchkreise mit einer hohen Geschäftslast und wenigen Stellenprozenten eine längere Bearbeitungsdauer aufweisen.<sup>83</sup> Der Einhaltung der Erledigungsfrist misst das GIHA eine hohe Bedeutung zu, weil Rückstände zu aufwändigen Folgegeschäften führen<sup>84</sup> und mit den ordentlichen Ressourcen kaum mehr aufgeholt werden können.<sup>85</sup>

### **c) Einführung Grundbuch**

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch trat am 1. Januar 1912 in Kraft. Damit wurde das Sachenrecht samt Grundbuchrecht schweizweit einheitlich geregelt. Vorher galten 25 verschiedene kantonale Hypothekarrechte.<sup>86</sup> Per 31. Dezember 2022 war das eidgenössische Grundbuch in 53 Gemeinden vollständig und in 36 Gemeinden teilweise eingeführt. In 12 Gemeinden bestehen nur kantonale Grundbucheinrichtungen, was insbesondere bedeutet, dass für diese Gebiete weder eine positive noch eine negative Grundbuchwirkung existiert (vgl. Art. 971 und Art. 973 ZGB), wodurch eine gewisse Rechtsunsicherheit entsteht. Als Gründe für die noch ausstehende Einführung werden von den Verantwortlichen fast ausschliesslich die mangelnden Personalressourcen und die hohe Belastung durch das Tagesgeschäft genannt, im Weiteren vereinzelt auch laufende Güterzusammenlegungen und pendente streitige Fälle.<sup>87</sup> Die den Grundbuchämtern anlässlich der Inspektionen auferlegten Massnahmen betreffen denn auch grösstenteils den Start, die Fortführung und den Abschluss der Grundbuchanlagen.<sup>88</sup>

### **d) Finanzierung/Betriebskosten**

Während den letzten Jahren verzeichneten die Grundbuchämter einen guten bis ausserordentlich guten Geschäftsgang. Diese Ergebnisse lassen sich auf die Negativzinsen, die Coronapandemie und den Trend zum Homeoffice zurückführen. Entscheidend ist der Beurkundungsanteil des jeweiligen Grundbuchamtes. Insgesamt arbeiten die Grundbuchämter in betriebswirtschaftlicher Hinsicht gut und nachhaltig. Überschüsse fliessen je nach Organisationsmodell direkt oder über einen Verteilschlüssel an die dem Grundbuchkreis angeschlossenen Gemeinden. Die betriebswirtschaftliche Lage von drei Grundbuchämtern musste in den vergangenen Jahren als kritisch oder eher kritisch beurteilt werden, da sie Verluste erwirtschafteten oder ein Verlust drohte.

---

<sup>82</sup> Vgl. Anhang I, Vorlage Inspektionsbericht, S. 7.

<sup>83</sup> GIHA, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht, S. 5.

<sup>84</sup> Ludwig Decurtins, Gespräch vom 15.03.2023, vgl. auch Nadine Haldemann, Gespräch vom 15.03.2023, 27:55-28:36.

<sup>85</sup> Ludwig Decurtins, Gespräch vom 15.03.2023.

<sup>86</sup> THALMANN, S. 7.

<sup>87</sup> GIHA, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht, S. 6, sowie Rico Obrist, Gespräch vom 20.09.2022.

<sup>88</sup> GIHA, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht, S. 3. In diesem Zusammenhang ist auch die ausstehende Anlage von Teilrechtsverzeichnissen nach kantonalem Recht zu erwähnen. Bei diesen Teilrechten handelt es sich um Anteilsrechten an Alpen. Da die Teilrechte gemäss Art. 32 Abs. 1 EGzZGB GR Grundstücken gleichgestellt sind, werden die Teilrechtsverzeichnisse vom Grundbuchamt geführt (Art. 32 Abs. 4 EGzZGB GR). Noch ist die Anlage einiger Teilrechtsverzeichnisse ausstehend, was zu Rechtsunsicherheit führt.

### e) Grundbuchführung mittels Informatik

Rund 99% der Grundstücke im Kanton Graubünden sind rechtsgültig in den Informatik-Grundbuchsystemen erfasst. Lediglich für zwei der 101 Gemeinden wird das Grundbuch noch nicht vollständig elektronisch geführt.<sup>89</sup> Anders als in den übrigen Kantonen sind im Kanton Graubünden mit TERRIS und Capitastra zwei Grundbuch-Informatiksysteme zur Führung des Grundbuchs im Einsatz. Auch diejenigen Grundbuchämter, die mit demselben System arbeiten, verfügen nicht über identische Produkte.<sup>90</sup> Inzwischen hat das bei 13 Grundbuchämtern ganz oder teilweise<sup>91</sup> installierte System TERRIS das Ende des Lebenszyklus erreicht.<sup>92</sup> Die Fachstelle erachtete einen Wechsel der TERRIS-Ämter zum Informatiksystem Capitastra in der Folge als unausweichlich. Aufgrund der Tatsache, dass die Grundbuchführung eine Aufgabe der Gemeinden darstellt, konnte sie jedoch keine diesbezügliche Weisung erteilen. Nach längeren Diskussionen haben sich die Träger der TERRIS-Ämter schliesslich für die Einführung des Capitastra-Systems (Bedag Informatik AG, Bern) und gegen eine Neuentwicklung entschieden.<sup>93</sup> Die Fachstelle hofft, über einen Verein, eine einfache Gesellschaft oder über den kantonalen Grundbuchverwalter-Verband die Einheitlichkeit und Weiterentwicklung des Systems für die Grundbuchämter im Kanton Graubünden sicherstellen zu können.<sup>94</sup> Dies würde die Handhabung der Grundbuch-Software für die einzelnen Grundbuchämter und die kantonale Fachstelle in Bezug auf die Datenlieferung an die Bundesämter sowie den Austausch bei Problemen stark vereinfachen.

### f) Personal

Per 31. Dezember 2022 wird das Grundbuch im Kanton Graubünden mit 75.28 Vollzeitstellenäquivalenten geführt.<sup>95</sup> Rund ein Viertel der Grundbuchämter<sup>96</sup> im Kanton Graubünden hatte oder hat grosse Mühe bei der Rekrutierung von Personal, sowohl Grundbuchverwalter und Grundbuchverwalterinnen als auch qualifizierte Sachbearbeitende sind schwierig zu finden. Regelmässig müssen Stellen mehrfach ausgeschrieben werden, da keine Bewerbungen eingehen oder die Kandidatinnen und Kandidaten nicht dem gesuchten Profil entsprechen. Verschärft wird Lage durch einen Generationenwechsel auf den Ämtern, der sich dadurch zeigt, dass zwischen 2018 und 2026 rund die Hälfte der Grundbuchverwalter und Grundbuchverwalterinnen im Kanton Graubünden das Pensionsalter erreicht.<sup>97</sup> Die Personalengpässe müssen mangels gegenseitiger Unterstützung<sup>98</sup> von den einzelnen Grundbuchämtern aus eigener Kraft bewältigt werden. Die Ausbildung des Personals erfolgt hauptsächlich auf den Ämtern. Einige haben bis anhin Lernende ausgebildet, die Zahl der Lernenden ist in den letzten Jahren jedoch kontinu-

---

<sup>89</sup> GIHA, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht, S. 6.

<sup>90</sup> Ludwig Decurtins, Gespräch vom 21.02.2023.

<sup>91</sup> Für einzelne Gemeinden.

<sup>92</sup> GIHA, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht, S. 7.

<sup>93</sup> Voraussichtlich ab Ende 2024 steht Capitastra auf allen Grundbuchämtern im Kanton Graubünden im Einsatz (GIHA, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht, S. 7).

<sup>94</sup> Ludwig Decurtins, Gespräch vom 21.02.2023.

<sup>95</sup> GIHA, Tätigkeits- und Rechenschaftsbericht, S. 5.

<sup>96</sup> Eigene Berechnung.

<sup>97</sup> Anfrage Loepfe.

<sup>98</sup> Mit einer einzigen Ausnahme in der jüngeren Vergangenheit, Ludwig Decurtins, Gespräch vom 09.01.2023.

ierlich gesunken. Verschiedene Massnahmen wurden ergriffen, um dem beschriebenen Fachkräftemangel zu begegnen. Voraussetzung für Wahl zum Grundbuchverwalter und Stellvertreter ist der kantonale Fähigkeitsausweis oder gleichwertiger von der Aufsichtsstelle anerkannte Ausweise (Art. 139 Abs. 2 EGzZGB GR). Seit dem 1. Januar 2015 sind auch Personen mit einem rechtswissenschaftlichen Masterabschluss und entsprechender Praxis wählbar (Art. 5 Abs. 1 KGBV GR). Neben dem Vorbereitungskurs, der die Kandidatinnen und Kandidaten auf die Grundbuchverwalterprüfung vorbereitet und von der Fachstelle organisiert wird, finden nun auch vom Grundbuchverwalterverband des Kantons Graubünden geleitete Übungsanlässe statt, die dazu dienen, das Gelernte zu vertiefen.<sup>99</sup>

### **3.6. Fazit**

Letztlich lassen sich die meisten Problemfelder, insbesondere der grosse fachliche Unterstützungsbedarf, die Überlastung einzelner Grundbuchämter sowie die ausstehende Grundbucheinführung auf mangelnde Personalressourcen zurückführen. Zur Sicherstellung von Qualität, Effizienz und stufengerechte Erledigung der Aufgaben muss ein Grundbuchamt zumindest über einen Grundbuchverwalter, eine Grundbuchverwalterin, einen Grundbuchverwalter-Stellvertreter oder eine Grundbuchverwalter-Stellvertreterin sowie eine Person für die Sachbearbeitung und Administration verfügen. Es ist davon auszugehen, dass sich der Fachkräftemangel in absehbarer Zukunft mit den ergriffenen Massnahmen und angesichts der zu erwartenden Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nicht im erforderlichen Mass reduzieren lässt. Eine Reduktion der Anzahl Grundbuchämter und die dadurch entstehenden grösseren Ämter können Arbeitsabläufe verbessern und eine stufengerechte Aufgabenerledigung sicherstellen, was eine effizientere Organisation ermöglicht. Damit würden Ressourcen für das Tagesgeschäft oder die Einführung des eidgenössischen Grundbuches freigesetzt. Auch die Anschaffung und der Einsatz eines einzigen, einheitlichen Grundbuchsystems und dessen Weiterentwicklung ist aus fachlicher Sicht von grosser Bedeutung. Es ist zu erwarten, dass diese Veränderung die Grundbuchverwalter und Grundbuchverwalterinnen merklich entlastet.

## **4. Organisationsmodelle der Deutschschweizer Kantone**

Im Sinne einer Auslegeordnung ist nachfolgend zu prüfen, welche alternativen Organisationsformen für die Grundbuchführung im Kanton Graubünden zur Verfügung stehen. Dazu werden die Organisationsmodelle der Deutschschweizer Kantone analysiert. Zunächst stellt sich die Frage, welcher öffentlich-rechtlichen Körperschaft der kantonale Gesetzgeber die Aufgabe der

---

<sup>99</sup> Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Kantonen und dem Kanton Graubünden, steht in den Kantonen Schwyz und im Kanton Bern den Sachbearbeitenden auf den Grundbuchämtern keine Fachkarriere zur Grundbuchverwalterin oder zum Grundbuchverwalter offen. Im Kanton Schwyz führt der Notar das Grundbuch (§ 79 Abs. 1 EGzZGB SZ). Als Notar ist wählbar, wer das schwyzerische Rechtsanwaltpatent besitzt oder die Prüfung für Notare bestanden hat (§ 82 Abs. 1 EGzZGB SZ). Im Kanton Bern ist nur als Grundbuchverwalterin oder Grundbuchverwalter ernennbar, wer über ein Anwaltpatent oder das bernische Notariatspatent verfügt (Art. 122 Abs. 5 EG ZGB BE).

Grundbuchführung zuweist. Ist es der Kanton, die politische Gemeinde oder die mittlere Staatsebene? In einem zweiten Schritt wird untersucht, mit welchem Organisationsmodell die Aufgabe der Grundbuchführung wahrgenommen wird. Aus sprachlichen Gründen, der Unterschiede im Staatsverständnis und der Rechtstradition wurde die Untersuchung auf 20 Deutschschweizer Kantone<sup>100</sup> beschränkt, wobei mit den Kantonen Bern, Freiburg und Wallis auch mehrsprachige Kantone vertreten sind.

#### 4.1. Führung des Grundbuchs – wessen Aufgabe?

Die überwiegende Mehrheit der Kantone erachtet die Führung des Grundbuchs als eigene, durch sie selbst zu erfüllende Aufgabe. Im Kanton Schwyz führen die Bezirke das Grundbuch. Einzig die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden und St. Gallen delegieren die Grundbuchführung an die Gemeinden, sehen jedoch die Möglichkeit des Zusammenschlusses mehrerer Grundbuchkreise vor (vgl. Art. 247 EGzZGB AR, Art. 137 EGzZGB GR sowie Art. 177 EGzZGB SG).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick:

Kanton	Zuständigkeit Grundbuchführung		
	Kanton	Mittl. Staatsebene	Gemeinde
AG	X		
AI	X		
AR			X
BE	X		
BL	X		
BS	X		
FR	X		
GL	X		
GR			X
LU	X		
NW	X		
OW	X		
SG			X
SH	X		
SO	X		
SZ		X	
TG	X		
UR	X		
VS	X		
ZG	X		
ZH	X		

Tabelle 1: Für die Grundbuchführung zuständige Körperschaften in ausgewählten Kantonen.

<sup>100</sup> AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH.

## 4.2. Organisationsmodelle der Kantone

Die Organisationsstrukturen der Kantone unterscheiden sich stark. Die meisten der untersuchten Kantone regeln die Organisation der Grundbuchführung in den kantonalen Einführungsgesetzen zum ZGB. Weitere Regelungen zur Materie finden sich in den kantonalen Gesetzen über das Grundbuch, den kantonalen Grundbuchverordnungen und den Notariatsgesetzen. In der auf der folgenden Seite abgebildete *Tabelle 2* werden die Organisationsmodelle und deren Verbreitung in den Deutschschweizer Kantonen dargestellt.

<b>Kantone</b>	<b>Modell A</b>	<b>Variante Modell A</b>	<b>Modell B</b>	<b>Modell C</b>	<b>Modell D</b>	<b>Modell E</b>
	Der Kanton bildet einen einzigen Grundbuchkreis.	Im Kanton bestehen zwei Grundbuchkreise.	Dezentrale Aufgabenerfüllung durch Kanton, mehr als zwei Grundbuchkreise. Diese entsprechen i.d.R. den Flächen der kantonalen Verwaltungseinheiten.	Dezentrale Aufgabenerfüllung durch Kanton, mehr als zwei Grundbuchkreise. Ein Grundbuchkreis umfasst die Fläche mehrerer kantonomer Verwaltungseinheiten.	Das Grundbuch wird von den Einheiten der mittleren Staatsebene geführt. Der Grundbuchkreis entspricht der Fläche dieser Einheiten.	Jede Gemeinde bildet einen Grundbuchkreis.
<b>AG</b>				X		
<b>AI</b>		X				
<b>AR</b>						X
<b>BE</b>			X			
<b>BL</b>	X					
<b>BS</b>	X					
<b>FR</b>			X			
<b>GL</b>	X					
<b>GR</b>						X
<b>LU</b>		X				
<b>NW</b>	X					
<b>OW</b>	X					
<b>SG</b>						X
<b>SH</b>	X					
<b>SO</b>			X			
<b>SZ</b>					X	
<b>TG</b>			X			
<b>UR</b>	X					
<b>VS</b>				X		
<b>ZG</b>	X					
<b>ZH</b>	Der Kanton ZH stellt in Bezug auf die Führung des Grundbuchs einen Sonderfall dar. Im Kanton ZH wird das Grundbuch durch die Notariate geführt. Die Notariatskreise umfassen in der Regel mehrere Gemeinden, die im selben Bezirk liegen (Abs. 2). Insgesamt gibt es 44 Notariatskreise (§ 2 Abs. 1 NotG ZH).					

### 4.3. Beschrieb von drei Organisationsmodellen

Aus der oben dargestellten Übersicht werden nun drei Modelle näher untersucht und deren Eigenschaften vorgestellt. Modell A wurde ausgewählt, weil dieses durch den zentralistischen Ansatz den grössten Kontrast zum im EGzZGB GR verankerten Organisationsmodell bildet. Das Modell B, das die dezentrale Aufgabenerfüllung durch den Kanton vorsieht, wird in mehreren Kantonen mit einer grossen flächenmässigen Ausdehnung angewendet. Das im Kanton Schwyz etablierte Modell D, in dem die mittleren Staatsebene die Aufgabe die Führung des Grundbuchs übernimmt, ist unter den untersuchten Organisationsmodellen einzigartig. Auch der Kanton Graubünden verfügt mit den Regionen über eine zusätzliche Staatsebene, deren Einheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind.

#### Modell A

Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Glarus, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Uri und Zug erachten die Führung des Grundbuches als Aufgabe des Kantons. Deren Kantonsgebiet bildet einen einzigen Grundbuchkreis. Es handelt sich vorwiegend um flächenmässig kleine Kantone. Das Grundbuch wird von einem einzigen Grundbuchamt geführt. Der Kanton Obwalden bildet einen einzigen Grundbuchkreis, in Engelberg besteht eine Aussenstelle (Art. 168a EGzZGB OW). Die Kantone Appenzell-Innerrhoden und Luzern haben ihr Kantonsgebiet in zwei Grundbuchkreise aufgeteilt (Art. 87 Abs. 1 EGzZGB AI resp. § 93 lit. e EGzZGB LU), eine Organisation, die sich mit den geografischen Gegebenheiten in diesen Kantonen erklären lässt.<sup>101</sup>

#### Modell B

Die Kantone Bern, Freiburg, Solothurn und Thurgau erachten die Grundbuchführung als Aufgabe des Kantons. Anders als im zuvor vorgestellten Modell B wird das Kantonsgebiet in mehrere Grundbuchkreise eingeteilt, welche in der Regel den kantonalen Verwaltungseinheiten entsprechen. In diesen Kantonen, die sich durch eine grosse Ausdehnung, ein "zerfranstes" Kantonsgebiet sowie im Falle von Bern und Freiburg auch durch ihre Mehrsprachigkeit auszeichnen, wird die Aufgabe der Grundbuchführung von einer kantonalen Behörde an mehreren Standorten erbracht. Diese dezentrale Aufgabenerfüllung wird typischerweise für Bereiche, in welchen Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten notwendig sind oder der Bevölkerung der Zugang zu staatlichen Stellen erleichtert werden soll, gewählt.<sup>102</sup> In den Kantonen Thurgau und Bern verfügen jeweils zwei Grundbuchämter über fachlich und administrativ untergeordnete Aussen- resp. Dienststellen.

Im Kanton Bern existiert ein kantonales, der Direktion für Inneres und Justiz angegliedertes, Grundbuchamt. Das kantonale Grundbuchamt besteht aus der Amtsleitung, der Stabsstelle und fünf Standorten sowie zwei Dienststellen. Das neue Führungsmodell mit der kantonalen Amtsleitung wurde per 1. Juli 2021 eingeführt. Erst mit diesem entstand eine übergeordnete Amts-

---

<sup>101</sup> Kanton Luzern: Grundbuchamt Ost mit Geschäftsstelle Hochdorf und Geschäftsstelle Kriens sowie Grundbuchamt West.

<sup>102</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1598.

leitung, die zusammen mit ihrem Stab Leistungen in den Bereichen Qualitätssicherung, Prozesse, Finanzen, Personal und Digitalisierung erbringt. Ziel war die Entlastung der einzelnen Standorte, so dass diese sich auf das Tagesgeschäft konzentrieren können.<sup>103</sup> In jeder Verwaltungsregion besteht ein Standort. Insgesamt rund 150 Mitarbeitende sind in Ostermundigen, Wangen an der Aare, Thun, Frutigen, Interlaken, Nidau und Courtelary für das kantonale Grundbuchamt tätig.<sup>104</sup>

Das Gebiet des Kantons Thurgau ist in fünf Bezirke eingeteilt (§ 56 Abs. 1 TG). Jeder Bezirk hat ein Grundbuchamt und ein Notariat (§ 18 Abs. 1 EGzZGB TG), wobei der Regierungsrat deren Sitz festlegt (§ 18 Abs. 2 EGzZGB TG). Die Einrichtung von Aussenstellen ist möglich (§ 18 Abs. 3 EGzZGB TG) und Grundbuchamt und Notariat können auch getrennt geführt werden (§ 19 Abs. 2 EGzZGB TG). Die aktuelle Organisation besteht seit dem 1. Juni 2016, zuvor existierten 20 Grundbuchkreise. Die Reduktion der Grundbuchkreise auf die Zahl der Bezirke wurde im Rahmen einer kantonalen Aufgabenüberprüfung realisiert.<sup>105</sup>

Das Gebiet des Kantons Freiburg ist in sieben Verwaltungsbezirke unterteilt (Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsbezirke FR). In jedem Bezirkshauptort findet sich ein Grundbuchamt, wobei der Grundbuchkreis den jeweiligen Bezirk umfasst. Die Grundbuchämter sind der Finanzdirektion des Kantons Freiburg angegliedert. Der Kanton Solothurn führt das Grundbuch über die Amtsschreibereien. Gemäss § 1 der Verordnung über die Geschäftsführung der Amtsschreibereien umfasst die Amtsschreiberei das Grundbuchamt, das Erbschaftsamt, das Betreibungs- und Konkursamt sowie das Handelsregisteramt. Die Grundbuchkreise entsprechen den Amtsschreibereikreisen und der Amtsschreiber übernimmt die Funktion des Grundbuchverwalters (Art. 297 Abs. 1 EGzZGB SO). Der Kanton verfügt über insgesamt sechs Amtsschreibereien.

Das Modell B unterscheidet sich von Modell C, das die Kantone Aargau und Wallis implementiert haben, nur insofern, als dass bei letzteren ein Grundbuchkreis in der Regel die Fläche mehrerer kantonalen Verwaltungseinheiten umfasst. So fasst der Aargauer Gesetzgeber jeweils mehrere Bezirke resp. die diesen zugeordneten Gemeinden zu einem Grundbuchkreis zusammen. Die Grundbuchämter befinden sich in Baden, Laufenburg, Wohlen und Zofingen (§ 1a KGBV AG). Der Kanton Wallis wird in sechs Grundbuchkreise eingeteilt. Ein Grundbuchkreis umfasst mehrere Bezirke (Art. 66 Abs. 1 EGzZGB VS).

### **Modell D**

Wie der Kanton Graubünden kennt der Kanton Schwyz mit den Bezirken eine zusätzliche Staatsebene mit öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, also nicht als blosse administrative Verwaltungseinheiten des Kantons dienen. Die Bezirke sind im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom (§ 69 Abs. 2 KV SZ). Sie üben die staatlichen Tätigkeiten aus, die ihnen das kantonale Recht überträgt (§ 70 Abs. 1 KV

---

<sup>103</sup> Nadine Haldemann, Gespräch vom 15.03.2023, 13:36-17:16.

<sup>104</sup> KANTON BERN, Kantonales Grundbuchamt, Organisation.

<sup>105</sup> Linus Schwager, Gespräch vom 26.01.2023, 04:40-6:19.

SZ). Der Kanton ist in sieben Notariatskreise eingeteilt, wobei fünf Bezirke je einen Notariatskreis bilden. Der Bezirk Schwyz umfasst zwei Notariatskreise (§ 81 Abs. 2 EGzZGB SZ). Die Bezirke führen das Notariat, Grundbuch- und Konkursamt als Teil der Bezirksverwaltung. Der Zuständigkeitsbereich erstreckt sich auf das Gebiet des jeweiligen Bezirks. Der Notar ist der Grundbuchverwalter (§79 Abs. 2 EGzZGB SZ).

## **5. Eignung der ausgewählten Organisationsmodelle für den Kanton Graubünden**

Die vorgestellten Modelle sind nun auf ihre Eignung für den Kanton Graubünden zu prüfen. Konkret fragt sich, mit welchem Modell sich eine rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige Organisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden erbringen lässt. Es ist diejenige Organisationsstruktur zu suchen, die den Verhältnissen und Anforderungen wie sie im Kanton Graubünden vorliegen, am besten entspricht.<sup>106</sup>

Mit dem Instrument der Organisationsanalyse werden die drei Modelle bewertet. Durch die Anwendung von Massstäben und Messinstrumenten können qualitative und quantitative Aussagen über Zustände und Zusammenhänge gemacht werden.<sup>107</sup> Das bedeutet, dass die Anforderungen an die Grundbuchführung im Kanton Graubünden, welche die Voraussetzungen für eine rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige Grundbuchführung schaffen, zu operationalisieren sind. Bei der Auswahl der Kriterien und Merkmale wird auf die beschriebenen Problemfelder und Herausforderungen abgestellt. Weitere Anforderungen ergeben sich aus der politisch-rechtlichen Dimension und den topografischen und sprachlichen Besonderheiten des Kantons. Die Bewertung der erfolgt mit "Ja/Nein", "Ja/Teilweise/Nein", "Hoch/Mittel/Tief" sowie "Zufrieden/Unzufrieden."

### **5.1. Bewertung der Modelle mit dem Konzept der Organisationsanalyse**

Die Kriterien und Merkmale werden in die vier Perspektiven "Kontext und Rahmenbedingungen", "Steuerung und Strukturierung", "Erleben und Verhalten", sowie "Ergebnisse" eingeteilt. Dem beschriebenen Konzept entsprechend wurden pro Perspektive 2-4 Kriterien gewählt. Die Auswahl der Kriterien und Merkmale sowie deren Bedeutung werden im Folgenden begründet und erläutert.

---

<sup>106</sup> Vgl. WENGER/THOM, S. 2.

<sup>107</sup> BORNEWASSER, S. 161.

### 5.1.1. Perspektiven und Kriterien für Bewertung

<b>Perspektiven und Kriterien</b>	
<b>Perspektive "Kontext und Rahmenbedingungen"</b>	
Politisch-rechtlichem Umsystem entsprechend	Ja/Teilweise/Nein
Minimale Organisationsgrösse sichergestellt	Ja/Teilweise/Nein
<b>Perspektive "Steuerung und Strukturierung"</b>	
Gute geografische Erreichbarkeit für Kundschaft	Ja/Nein
Nähe zu involvierten Personen/Ortskenntnisse des Grundbuchverwalters/der Grundbuchverwalterin	Ja/Teilweise/Nein
Sprachkompetenzen (Amtssprachen) sichergestellt	Ja/Teilweise/Nein
<b>Perspektive "Erleben und Verhalten"</b>	
Grad der Arbeitslast	Hoch/Mittel/Tief
Fachlicher Austausch in Amt gewährleistet	Ja/Teilweise/Nein
Stellvertretung durch Grundbuchverwalter-Stellvertreter oder Grundbuchverwalter-Stellvertreterin im Amt gewährleistet	Ja/Teilweise/Nein
Fachkräftemangel vorhanden	Ja/Teilweise/Nein
<b>Perspektive "Ergebnisse"</b>	
Quantität Output	Hoch/Mittel/Tief
Qualität Output (Kompetenz)	Hoch/Mittel/Tief
Zufriedenheit der Bevölkerung/kommunalen Behörden	Zufrieden/Unzufrieden
Kosten/Ertrag Wird in der Regel ein positives finanzielles Ergebnis erreicht?	Ja/Nein

*Tabelle 3: Eigene Darstellung zur Bewertung ausgewählter Organisationsmodelle (angelehnt an WENGER/RITZ).*

### 5.1.2. Auswahl und Beschrieb der Kriterien und Merkmale

#### **Perspektive "Kontext und Rahmenbedingungen"**

Das politisch-rechtliche Umsystem bezieht sich vorliegend auf die politischen-rechtlichen Voraussetzungen. Wie dargelegt, sind das Subsidiaritätsprinzip und der Föderalismus im Kanton Graubünden stark ausgeprägt. Ein Modell, dass diese Grundsätze negiert, wird kaum je die Zustimmung des Gesetzgebers und der Bevölkerung finden. Dennoch sind, wie sich mit der Zentralisierungstendenz der letzten Jahre gezeigt hat, Veränderungen unumgänglich, um die Leistungserbringung durch die Grundbuchämter sicherstellen zu können. Das bedeutet, dass ein Grundbuchamt über eine minimale Organisationsgrösse verfügen muss. Um den fachlichen Austausch und die Stellvertretung im Amt sicherzustellen, sind mindestens zwei 80%-Stellen für den Grundbuchverwalter, die Grundbuchverwalterin und den Grundbuchverwalter-Stellvertreter oder die Grundbuchverwalterin-Stellvertreterin notwendig. Mitarbeitende in den Bereichen Sachbearbeitung und Administration gewährleisten eine stufengerechte Aufgabenerfüllung.

### **Perspektive "Steuerung und Strukturierung"**

Diese Perspektive enthält diejenigen Elemente, die für die Steuerung und Strukturierung der Organisation eingesetzt werden. Die gute geografische Erreichbarkeit der Grundbuchämter für die Bevölkerung ist der entscheidende Faktor bei der Weiterführung des Notariats. Verzichtet der Gesetzgeber hingegen auf die Erbringung dieser Dienstleistungen, kann die Erforderlichkeit weder aus grundbuchrechtlicher noch technischer Sicht begründet werden. Die Nähe zu den involvierten Personen kann sich positiv oder negativ auswirken. Positiv, weil dem Grundbuchverwalter oder der Grundbuchverwalterin die Personen, Grundstücke, Örtlichkeiten, die familiären oder topografischen Verhältnisse und/oder die Beschaffenheit der Grundstücke bekannt sind. Zudem ist in diesen Fällen meist auch eine Nähe zu den Gemeindebehörden vorhanden. Das kann helfen, rasch und unkompliziert Fragen zu klären. Andererseits sehen sich Mitarbeitende mit Abgrenzungsproblemen und direkten oder indirekten Druckversuchen konfrontiert. Ein weiteres wichtiges Kriterium sind die Kenntnisse der Amtssprache(n), da sich jede Person in der Amtssprache ihrer Wahl an eine kantonale Behörde wenden darf und diese die Angelegenheit in jener Sprache zu behandeln hat (Art. 3 Abs. 2 und 3 SpG GR). In mehrsprachigen Gemeinden und Regionen<sup>108</sup> muss der Verkehr mit den Behörden in einer der Amtssprachen erfolgen. Die Mitarbeitenden der Grundbuchämter können die Geschäfte folglich nur bearbeiten, wenn sie die erforderliche Amtssprache beherrschen. Dies dürfte eher gegeben sein, wenn die Grundbuchführung dezentral erfolgt.

### **Perspektive "Erleben und Verhalten"**

Innerhalb dieser Perspektive werden vier Kriterien untersucht. Es geht dabei um Einstellungen und Verhaltensaspekte, die aufgrund der Steuerungs- und Strukturierungsformen bei den Mitarbeitenden, Teams oder auf Ebene der Gesamtorganisation resultieren. Es wird nach dem Grad der Arbeitslast gefragt und ermittelt, ob der fachliche Austausch im Amt und die Stellvertretung innerhalb des Amtes gewährleistet ist. Nach Erfahrung der Fachstelle sind häufig diejenigen Ämter, die lediglich über einen einzigen Grundbuchverwalter, eine einzige Grundbuchverwalterin verfügen, überlastet, weil nur diese Rechtsgeschäfte beurkunden und im Grundbuch abschliessen (validieren) können.<sup>109</sup> Die fehlende Möglichkeit zum fachlichen Austausch führt dazu, dass die Fachstelle häufig mit fachlichen Fragen kontaktiert wird. Des Weiteren ist wichtig zu klären, wie in den unterschiedlichen Modellen mit dem Fachkräftemangel umgegangen wird oder ob eines dieser Modelle die Arbeit auf dem Grundbuchamt so attraktiv macht, dass dieser der Trägerschaft der Grundbuchämter gar gänzlich unbekannt ist.

### **Perspektive "Ergebnisse"**

Die vierte Perspektive widmet sich den Ergebnissen quantitativer und qualitativer Art sowie der finalen Wirkung. Die Führung des Grundbuchs ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Sie erfordert Fachkenntnisse, Erfahrung und eine bestimmte Anzahl von Geschäftsfällen pro Person und Jahr.<sup>110</sup> Die Ergebnisse werden anhand der Kriterien "Quantität Output", "Qualität Output",

---

<sup>108</sup> "Einsprachig" und "mehrsprachig" im Sinne des SpG GR.

<sup>109</sup> Ludwig Decurtins, Gespräch vom 15.03.2023.

<sup>110</sup> Martin Alder, Gespräch vom 06.02.2023, 20:30-21:07 sowie 01:00:58-01:01:18.

"Zufriedenheit der Bevölkerung und der kommunalen Behörden" und dem betriebswirtschaftlichen Ergebnis erhoben. Für die Grundbuchämter des Kantons Graubünden hat die Fachstelle Richtzahlen der durch Grundbuchverwalter, Grundbuchverwalterinnen und weitere Mitarbeitende pro Jahr durchschnittlich zu bearbeitende Tagebuchgeschäfte festgelegt.<sup>111</sup> Die Zahl von 400-500 Belegen dient als Massstab für den Output und dem Vergleich der Arbeitslast zwischen den verschiedenen Modellen. Da sich die Qualität der Leistung kaum objektiv messen lässt, wurde nach der Qualität in Bezug auf die Grundbuchführung, Datenqualität, Einführung des eidgenössischen Grundbuchs gefragt. Die Zufriedenheit der Bevölkerung und der kommunalen Behörden mit den Leistungen des Grundbuchamtes ist für die Frage des Public Values entscheidend. Es ist jedoch zu vermuten, dass nur wenige Grundbuchämter, Träger oder Aufsichtsbehörden die Kundenzufriedenheit systematisch erheben. Zufriedenheit wird durch die Qualität der Leistung und die rasche Bearbeitung der Geschäfte erreicht, wobei die Erwartungen der Kundschaft in Bezug auf die Bearbeitungsdauer in den letzten Jahren stark gestiegen sind.<sup>112</sup> Schliesslich werden die Organisationsmodelle in betriebswirtschaftlicher Hinsicht beurteilt.

## **5.2. Eignung der Modelle im Einzelnen**

Im Folgenden werden drei ausgewählte Modelle auf deren Eignung für die Grundbuchführung im Kanton Graubünden geprüft. Als Grundlage dienen hauptsächlich die durch die sieben Gespräche mit den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der Kantone, mit Gion-Reto Hassler, Amtsleiter Amt für Immobilienbewertung des Kantons Graubünden, und Jon Peider Arquint, Abteilungsleiter Bürgerrecht und Zivilrecht, Amt für Migration und Zivilrecht des Kantons Graubünden, gewonnenen Erkenntnisse.

### **5.2.1. Modell A**

In den Kantonen Glarus und Schaffhausen stellt die Grundbuchführung eine Aufgabe des Kantons dar. Das Gebiet dieser Kantone bildet einen einzigen Grundbuchkreis, wobei im Kanton Glarus das Grundbuch nicht nach den politischen Gemeinden, sondern nach 29 Grundbuchorten (den ehemaligen Gemeinden) geführt wird.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Gemäss den Erfahrungswerten des GIHAs. In einem Amt mit durchschnittlichem Beurkundungsanteil bearbeiten Grundbuchverwalter, Grundbuchverwalterinnen, Grundbuchverwalter-Stellvertreterinnen und Grundbuchverwalter-Stellvertreter sowie erfahrene Sachbearbeitende pro Jahr durchschnittlich 400-500 Belege (Tagebuchgeschäfte).

<sup>112</sup> Insbesondere in Bezug auf die Notariatsdienstleistungen, vgl. Linus Schwager, Gespräch vom 26.01.2023, 10:30-10:54, Rico Obrist, Gespräch vom 20.09.2022.

<sup>113</sup> Eine diesbezügliche Änderung wird nicht beabsichtigt (Söhnke Faden, Gespräch vom 21.02.2023, 01:33-03:17 sowie 12:58-14:39).

### **Perspektive "Kontext und Rahmenbedingungen"**

Dieses Modell widerspricht den verfassungsmässigen Grundsätzen der Subsidiarität und der dezentralen Aufgabenerfüllung, denen im Kanton Graubünden eine grosse Bedeutung zukommt (vgl. Art. 77 KV GR),<sup>114</sup> sofern eine dezentrale Aufgabenerfüllung aus fachlicher, organisatorischer und betriebswirtschaftlicher Sicht möglich ist. Für dieses Kriterium ist daher auf die Prüfung der beiden anderen Modelle zu verweisen. Selbstredend kann mit einem einzigen Grundbuchkreis die minimale Organisationsgrösse des Grundbuchamtes sichergestellt werden. Gemäss eigenen Berechnungen werden auf den Grundbuchämtern im Kanton insgesamt rund 27'300 Belege (Tagebuchgeschäfte) pro Jahr bearbeitet, pro Arbeitstag also etwa 130 Geschäfte.<sup>115</sup> Dieses Geschäftsaufkommen ist von einer einzigen Behörde nur mit der Spezialisierung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zu bewältigen. Gerade aber die vielseitige Tätigkeit macht eine Anstellung auf dem Grundbuchamt interessant, weshalb die Spezialisierung zu einer abnehmenden Attraktivität dieser Stellen führt, was den Fachkräftemangel weiter verstärken dürfte.<sup>116</sup> Es ist zudem zu beachten, dass grössere Organisationseinheiten in der Regel einen erhöhten internen Abstimmungsbedarf aufweisen.<sup>117</sup>

### **Perspektive "Steuerung und Strukturierung"**

Voraussetzung für die Wahl dieses Modells ist der Verzicht auf das "gemischte" Notariat, was bedingt, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Notariatsdienstleistungen anderweitig sichergestellt ist. In der Folge hat die erschwerte geografische Erreichbarkeit für die Bevölkerung keine Relevanz, da deren persönliches Erscheinen auf dem Grundbuchamt nicht notwendig ist. Die Nähe zu den involvierten Personen ist für die Grundbuchführung von geringer Bedeutung, Ortskenntnisse sind hilfreich, aber detaillierte Kenntnisse nicht zwingend notwendig. Grund dafür sind die neuen Kommunikationsmittel, das Informatikgrundbuch, das stark verbesserte Karten- und Datenmaterial, Luftbilder sowie viele andere Informationen, die bei Bedarf elektronisch abgerufen werden können.<sup>118</sup> Eine grosse Nähe zu den in Geschäfte involvierte Personen, Familien, Behörden und Grundstücken, welche die Bearbeitung erschweren kann, ist mit diesem Modell nicht gegeben. Um den Vorgaben des kantonalen Sprachengesetzes Rechnung zu tragen, müssen Personen mit italienischer und romanischer Muttersprache gezielt rekrutiert werden. Ob diese in genügender Anzahl im Einzugsgebiet von Chur zu finden sind, scheint fraglich.

### **Perspektive "Erleben und Verhalten"**

Ein kantonales Grundbuchamt verfügt in diesem Modell über mehrere Grundbuchverwalter, Grundbuchverwalterinnen, Grundbuchverwalter-Stellvertreter, Grundbuchverwalter-Stellvertreterinnen und eine grössere Zahl von Sachbearbeitenden. Folglich ist die Stellvertretung durch Grundbuchverwalter-Stellvertreter und Grundbuchverwalter-Stellvertreterinnen innerhalb des

---

<sup>114</sup> CRAMERI, S 139.

<sup>115</sup> Eigene Berechnung.

<sup>116</sup> Vgl. Martin Alder, Gespräch vom 06.02.2023, 3:00-5:37.

<sup>117</sup> So führte die letzte Reorganisation im Kanton Thurgau im Bereich des Notariats zu einem Effizienzverlust. Konnten vorher Vertragsentwürfe durch viele Ämter innert Tagesfrist ausgefertigt werden, so dauert die Erstellung heute klar länger (Linus Schwager, Gespräch vom 26.01.2023, 12:05-13:00).

<sup>118</sup> Vgl. für Viele: Ursula Holenweger, Gespräch vom 02.02.2023, 11:30-12:25.

Amtes gewährleistet. Die Mitarbeitenden werden Teams zugeteilt, die jeweils für bestimmte Gemeinden oder eine bestimmte Art von Geschäften zuständig sind. Die Stellvertretung erfolgt primär innerhalb des Teams. Mit dem Wegfall des Notariats werden weniger Fachkräfte benötigt und folglich Stellen abgebaut. Um dennoch Ressourcen für die Einführung des Grundbuchs zur Verfügung stellen zu können (bei tendenziell steigender Anzahl Tagebuchbelege) ist eine Spezialisierung der Mitarbeitenden notwendig, wobei die Arbeitslast als hoch beurteilt wird.

### **Perspektive "Ergebnisse"**

Klare Aussagen zur "Dimension Output" sind kaum möglich, da das bloße Vergleichen der Zahl der Tagebuchgeschäfte zwischen den Modellen und Grundbuchämtern keine verlässliche Aussage zur bewältigten resp. zum bewältigbaren Arbeitsumfang zulässt. Dieser ist insbesondere von den vom Grundbuchamt zu erledigenden Nebenaufgaben abhängig (Notariat, Vollzug Gesetzgebung Handänderungssteuer, etc.). Der durch einen Modellwechsel zu erwartende Effizienzgewinn ist schwierig abzuschätzen. Ziel ist es, die Qualität und Effizienz der Dienstleistungen in Bereich der Grundbuchführung beizubehalten resp. zu steigern und diese zur Zufriedenheit der verschiedenen Anspruchsgruppen zu erbringen. Sollte das Grundbuch im Kanton Graubünden zentral geführt werden, wird Bevölkerung, Wirtschaft und die kommunalen Behörden diese Reorganisation wohl als Leistungsabbau wahrnehmen, was sich indirekt negativ auf deren Zufriedenheit auswirkt. Aus den Gesprächen mit den Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern geht zudem hervor, dass auch die Höhe der Einkünfte massgeblich durch die den Grundbuchämtern zugewiesenen Nebenaufgaben bestimmt wird. Da das vorliegende Modell für den Kanton Graubünden nur bei Verzicht auf das Notariat in Betracht gezogen werden kann, entfallen rund 2/3 der Gebühreneinnahmen. Weil zu erwarten ist, dass der finanzielle Aufwand für die Führung des Grundbuchs nicht im selben Masse sinkt, müssen die Grundbuchgebühren erhöht werden.

### **5.2.2. Modell B**

In den Kantonen Bern und Thurgau ist die Grundbuchführung Aufgabe des Kantons, so dass das Grundbuch von einem kantonalen Amt geführt wird. Dieses verfügt über mehrere Standorte. Im Kanton Graubünden stellt die dezentrale Aufgabenerfüllung durch die Kantonsbehörden eine verbreitete Organisationsform dar.<sup>119</sup>

### **Perspektive "Kontext und Rahmenbedingungen"**

Das vorliegende Modell entspricht den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, wenn weder die Gemeinden noch die Regionen, weder alleine noch gemeinsam in der Lage sind, die Aufgabe der Grundbuchführung ordnungsgemäss zu erbringen. Es ist daher auf die Prüfung des Modells D zu verweisen. Ein Beispiel für die dezentrale Aufgabenerfüllung des Kantons Graubünden stellt die Aufgabe der amtliche Immobilienbewertung dar, die durch das Amt für Im-

---

<sup>119</sup> Vgl. Amt für Migration und Zivilrecht, regionales Ausweiszentrum Zernez; Amt für Immobilienbewertung, diverse Standorte; Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, regionale Zweigstellen; Strassenverkehrsamt, diverse Standorte und Prüfstellen; Tiefbauamt, diverse Standorte.

mobilienbewertung an sechs Standorten wahrgenommen wird (Chur, Davos, Ilanz/Glion, Thusis, Samedan, Scuol).<sup>120</sup> Mit diesem Modell kann die erforderliche Mindestgrösse der einzelnen Grundbuchämter gewährleistet werden.

### **Perspektive "Steuerung und Strukturierung"**

Die Anzahl und Lage der Standorte sind von der Regierung oder dem Gesetzgeber festzulegen, wobei diese zusammen mit der personellen Ausstattung der Ämter einen entscheidenden Einfluss auf die Arbeitslast der Ämter haben. Davon ausgehend, dass sich Anzahl und Lage der Standorte am Beispiel des Amtes für Immobilienbewertung orientieren, ergibt sich eine Reduktion der Anzahl Standorte um rund 2/3. Viele Kundinnen und Kunden müssen dadurch einen weiteren Weg auf sich nehmen, um die Notariatsdienstleistungen des Grundbuchamtes in Anspruch zu nehmen. Die Nähe zu den involvierten Personen und Grundstücken sinkt, ist für die Grundbuchführung allerdings von geringer Bedeutung, Ortskenntnisse sind hilfreich, aber detaillierte Kenntnisse nicht zwingend notwendig. Grund dafür sind die neuen Kommunikationsmittel, das Informatikgrundbuch, das stark verbesserte Karten- und Datenmaterial, Luftbilder sowie viele andere Informationen, die bei Bedarf elektronisch abgerufen werden können. Die erforderlichen Ortskenntnisse werden, sofern diese als notwendig erachtet werden, durch die feste Zuteilung von Gemeinden an Grundbuchverwalter, Grundbuchverwalterinnen und Sachbearbeitende sichergestellt. Die Mitarbeitenden sind nunmehr Angestellte des Kantons, da die Erfüllung dieser kantonalen Aufgabe aber dezentral erfolgt, sind sie weiterhin "vor Ort" tätig, auch wenn die Grundbuchkreise im Vergleich zur aktuellen Organisation vergrössert werden. Eine zu grosse Nähe zu den in Geschäfte involvierte Personen, Familien, Behörden und Grundstücken, welche die Bearbeitung erschweren kann, ist mit diesem Modell in der Regel nicht gegeben. Auch mit diesem Organisationsmodell entstehen sprachliche Inkongruenzen. Um den Vorgaben des kantonalen Sprachengesetzes Rechnung zu tragen, müssen gezielt Personen mit italienischen und romanischen Sprachkenntnissen rekrutiert werden.

### **Perspektive "Erleben und Verhalten"**

Ein Grundbuchamt verfügt über mehrere Grundbuchverwalter, Grundbuchverwalterinnen, Grundbuchverwalter-Stellvertreter, Grundbuchverwalter-Stellvertreterinnen und eine grössere Zahl von Sachbearbeitenden. Damit besteht die Möglichkeit zum fachlichen Austausch und auch die Stellvertretung durch Grundbuchverwalter-Stellvertreter und Grundbuchverwalter-Stellvertreterinnen ist innerhalb des Amtes gewährleistet. In den nunmehr grossen Organisationseinheiten können die Mitarbeitenden einander gegenseitig Arbeit abnehmen und auch die vorübergehende Unterstützung der Standorte untereinander, etwa bei längeren Absenzen aufgrund von Krankheit oder Mutterschaft, ist einfach zu organisieren. Mit der entsprechenden Möglichkeiten der Informatik kann eine Person von ihrem angestammten Arbeitsplatz aus für einen anderen Standort arbeiten.<sup>121</sup> Zwar wird es auch mit diesem Organisationsmodell eine

---

<sup>120</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 1 IBG GR.

<sup>121</sup> Tageweise Aushilfe durch Urkundspersonen anderer Ämter (Linus Schwager, Gespräch vom 26.01.2023, 28:57-29:52). Auch im Kanton Bern grundsätzlich ein Ziel, wurde bisher aber noch nie umgesetzt. Grund: Überlastung von Ämtern und fehlende technische Möglichkeiten im Bereich Informatik. Solche Einsätze hätten auch einen positiven Nebeneffekt, indem sie zu einer Vereinheitlichung der Praxis führen würden

Herausforderung bleiben, ausreichend qualifiziertes Personal zu rekrutieren, in grösseren Einheiten ist es aber einfacher, die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden zu gewährleisten, indem diese besser auf mehrere Personen verteilt werden kann und in der Regel eine grössere Vielfalt an Geschäften behandelt wird, so dass mehr "Anschauungsmaterial" zur Verfügung steht.<sup>122</sup> Zudem fällt die Abwesenheit aufgrund von Kursbesuchen weniger ins Gewicht.

### **Perspektive "Ergebnisse"**

Klare Aussagen zur "Dimension Output" sind kaum möglich, da das blosses Vergleichen der Zahl der Tagebuchgeschäfte zwischen den Modellen und Grundbuchämtern keine verlässliche Aussage zum bewältigten resp. bewältigbaren Arbeitsumfang zulässt. Dieser ist insbesondere von den durch das Grundbuchamt zu erledigenden Nebenaufgaben abhängig (Notariat, Vollzug Gesetzgebung Handänderungssteuer, etc.). Die Grundbuchämter im Kanton Thurgau fungieren auch als Notariate währenddessen den Grundbuchverwaltern und Grundbuchverwalterinnen im Kanton Bern keine Beurkundungskompetenz zukommt, diese aber die aufwändige Veranlagung der Handänderungssteuer vornehmen.<sup>123</sup> Der durch einen Modellwechsel zu erwartende Effizienzgewinn ist schwierig abzuschätzen. Einen Zusammenhang zwischen dem Organisationsmodell und der Zufriedenheit der Bevölkerung und der kommunalen Behörden lässt sich nicht herstellen. Während im Kanton Thurgau die Bevölkerung mit den Dienstleistungen der Grundbuchämter sehr zufrieden ist,<sup>124</sup> besteht aktuell im Kanton Bern aufgrund der langen Vollzugsdauer einzelner Grundbuchämter grosser Unmut.<sup>125</sup> Sollte das Grundbuch im Kanton Graubünden durch den Kanton geführt werden, würden Bevölkerung, Wirtschaft und die kommunalen Behörden diese Reorganisation wohl als Leistungsabbau wahrnehmen, was sich indirekt negativ auf deren Zufriedenheit auswirkt. Aus den Gesprächen mit den Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern geht hervor, dass auch die Höhe der Einkünfte massgeblich durch die den Grundbuchämtern zugewiesenen Nebenaufgaben bestimmt wird. Soweit verfügbar und in genügendem Detaillierungsgrad erhältlich, wurden die Jahresrechnungen der Trägerschaften der Grundbuchämter ausgewertet. Dabei konnte festgestellt werden, dass das Grundbuchamt im Kanton Bern<sup>126</sup> und die Grundbuchämter im Kanton Thurgau<sup>127</sup> Gewinne erwirtschaften. Auch die Grundbuchämter im Kanton Graubünden generieren regelmässig Gewinne, welche an die Gemeinden fliessen. Durch den Wechsel zum Modell der dezentralen Aufgabenerfüllung

---

(Nadine Haldemann, Gespräch vom 15.03.2023, 45:33-49:35). Vgl. auch Funktionsweise des Amtes für Immobilienbewertung GR: Stellt die Amtsleitung fest, dass ein Standort bei einer Revisions-Runde einen grösseren Rückstand aufweist, helfen Mitarbeitende anderer Standorte aus. Aufgrund der vollständigen digitalen Abwicklung der Schätzung und der vereinheitlichten Prozesse ist es nicht notwendig, dass sich der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin an einen anderen Standort begibt. Die Arbeit kann vom angestammten Arbeitsplatz aus geleistet werden (Gion-Reto Hassler, Gespräch vom 02.02.2023, 05:58-09:45).

<sup>122</sup> Linus Schwager, Gespräch vom 26.01.2023, 14:12-14:40.

<sup>123</sup> Nadine Haldemann, Gespräch vom 15.03.2023, 30:30-32:50.

<sup>124</sup> Die Grundbuch- und Notariatsverwaltung des Kantons Thurgau hat bei der FHS St. Gallen (heute Ostschweizer Fachhochschule) eine Zufriedenheits- und Bedürfnisanalyse in Auftrag gegeben, deren Resultate im Juni 2020 vorgestellt wurden. Die Analyse ergab, dass die Kundschaft sehr zufrieden ist. Besonders gelobt wurden die Fachkenntnisse sowie die Freundlichkeit der Urkundspersonen. Potenzial wurde in den Bereichen digitaler Auftritt und Erweiterung des Angebotes erkannt (KANTON THURGAU, Medienmitteilung vom 11.06.2020, "Gutes Zeugnis für Grundbuchämter und Notariate").

<sup>125</sup> Motion Nr. 247-2022, Bohnenblust.

<sup>126</sup> KANTON BERN, S. 114.

<sup>127</sup> KANTON THURGAU, S. 209 ff..

durch den Kanton profitieren die Gemeinden nicht mehr davon. Mit der Beibehaltung des Notariats wird auch mit diesem Modell das Grundbuch kostendeckend geführt werden können.

### 5.2.3. Modell D

Im Kanton Schwyz ist die Grundbuchführung Aufgabe der Bezirke (§ 79 i. V. mit § 81 EG-zZGB SZ). Geführt wird das Grundbuch im Kanton Schwyz durch die Notare, die als Grundbuchverwalter amten. Vier Notariate werden als Amtsnotariat, drei Notariate im Sportelsystem geführt.<sup>128</sup> Im Kanton Graubünden führen die Regionen Maloja, Landquart und Moesa die Grundbücher der ihnen zugeordneten Gemeinden.

#### **Perspektive "Kontext und Rahmenbedingungen"**

Mit diesem Modell wird dem Subsidiaritätsprinzip von Art. 5 BV Rechnung getragen, indem die Aufgabenerfüllung von der Gemeinde nur auf die nächsthöhere Ebene der Region gehoben wird. Allerdings müssen die Regionen auch in der Lage sein, diese Aufgabe zu erfüllen, da ansonsten das vorliegende Modell als für die Grundbuchführung im Kanton Graubünden untauglich zu beurteilen wäre. Am Beispiel des Kantons Schwyz und den Grundbuchämtern Landquart und Maloja zeigt sich, dass die Führung des Grundbuchs durch die mittlere Staatsebene durchaus möglich ist. Allerdings ist zu beachten, dass sich die 11 Regionen des Kantons Graubünden in ihrer Ausdehnung, Bevölkerungszahl, finanzieller Stärke und der Anzahl der anfallenden Grundbuchgeschäfte stark unterscheiden. Das hat zur Folge, dass mit diesem Modell die minimal erforderliche Grösse der Grundbuchämter nur teilweise erreicht werden kann.

#### **Perspektive "Steuerung und Strukturierung"**

Die Wahl dieses Modells lässt sich mit dem Wunsch nach kurzen Wegen für die Kundschaft, die Notariatsdienstleistungen in Anspruch nehmen möchten, begründen. Der Weg zum Grundbuchamt verlängert sich mit der Schliessung von sechs Ämtern<sup>129</sup> für weniger Kunden als mit Modell B. Mit der Umsetzung dieses Modells sinkt die Anzahl der Grundbuchämter auf die Zahl der Regionen. Damit fallen unter anderem die Kleinstämter Klosters und Vals (je ein Grundbuchverwalter) weg. Auch das Grundbuchamt Flims, das über zwei Grundbuchverwalter, aber keine weiteren Mitarbeitenden verfügt, wird aufgehoben. Keine Änderung der Grundbuchkreise ergibt sich für die Grundbuchämter Landquart, Maloja, Moesa, Poschiavo, Thusis und Engadina Bassa/Val Müstair.<sup>130</sup> Obwohl die Führung des Grundbuchs nicht länger eine Aufgabe der Gemeinde darstellt, können diese über die Organe der Region, insbesondere die Präsidentenkonferenz, weiter Einfluss ausüben. Eine grosse Nähe zu den in Geschäfte involvierte Personen, Familien, Behörden und Grundstücken, welche die Bearbeitung erschweren kann, ist nicht auszuschliessen. Da die Mitarbeitenden in der Regel aus dem Gebiet des Grundbuchkreises stammen, verfügen sie über Ortskenntnisse und sprechen die Amtssprachen der Region. Mit

---

<sup>128</sup> Ursula Holenweger, Datenblatt.

<sup>129</sup> Berechnung unter Berücksichtigung der bereits beschlossenen resp. voraussichtlichen Angliederung der Grundbuchkreise Surses und Samnaun. Die Grundbuchämter Vals, Klosters, Prättigau, Cadi, Valbella und Flims/Trin würden aufgehoben.

<sup>130</sup> Nach voraussichtlicher Angliederung des Grundbuchkreises Samnaun.

diesem Modell entstehen keine mehrsprachigen Grundbuchkreise, wo nicht schon die Region als mehrsprachig im Sinne des Sprachengesetzes gilt.

### **Perspektive "Erleben und Verhalten"**

Das Grundbuchamt einer Region verfügt in der Regel über mehrere Grundbuchverwalter, Grundbuchverwalterinnen, Grundbuchverwalter-Stellvertreter, Grundbuchverwalterstellvertreterinnen sowie eine Anzahl von Sachbearbeitenden. Damit besteht die Möglichkeit zum fachlichen Austausch und auch die Stellvertretung ist innerhalb des Amtes gewährleistet. Diese Verbesserungen ergeben sich jedoch nur in denjenigen Grundbuchkreisen, in denen durch die Reorganisation grössere Ämter geschaffen werden, nur dort ist auch eine bessere Verteilung der mittleren bis hohen Arbeitslast möglich.<sup>131</sup> Zu keiner Verbesserung der Personalsituation führt dieses Modell für die kleinen und mittleren Grundbuchämter Engadina Bassa/Val Müstair, Moesa und Poschiavo, deren Grundbuchkreise bereits oder voraussichtlich bald flächengleich mit der Region sind resp. sein werden. Ein gegenseitige Unterstützung der Ämter untereinander durch vorübergehende Überlassung von Personal wird schwierig zu etablieren sein, möchten doch die Ämter und Regionen kaum auf die eigenen Mitarbeitenden verzichten oder müssen befürchten, damit das Signal auszusenden, man habe zu wenig zu tun oder sei personell überdotiert.<sup>132</sup> Es wird auch mit diesem Organisationsmodell eine Herausforderung bleiben, ausreichend qualifiziertes Personal zu rekrutieren.

### **Perspektive "Ergebnisse"**

Klare Aussagen zur "Dimension Output" sind kaum möglich, da das blosses Vergleichen der Zahl der Tagebuchgeschäfte zwischen den Modellen und Grundbuchämtern keine verlässliche Aussage zum bewältigten resp. bewältigbaren Arbeitsumfang zulässt. Diese ist insbesondere von den dem Grundbuchamt zu erledigenden Nebenaufgaben abhängig. Der durch einen Modellwechsel zu erwartende Effizienzgewinn ist schwierig abzuschätzen. Einen Zusammenhang zwischen dem Organisationsmodell und der Zufriedenheit der Bevölkerung und der kommunalen Behörden lässt sich nicht herstellen. Sollte das Grundbuch im Kanton Graubünden durch die Regionen geführt werden, würde ein Teil der Bevölkerung, Wirtschaft und die kommunalen Behörden diese Reorganisation wohl als Leistungsabbau wahrnehmen, was sich indirekt negativ auf deren Zufriedenheit auswirken könnte. Aus den Gesprächen mit den Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern geht hervor, dass die Höhe der Einkünfte massgeblich durch die den Grundbuchämtern zugewiesenen Nebenaufgaben bestimmt wird. Die Jahresrechnungen der Regionen Landquart<sup>133</sup> und Maloja<sup>134</sup> weisen in Bezug auf das Grundbuchamt für die Jahre

---

<sup>131</sup> Nach Erfahrung des GIHAs ergeben sich Überlastungen in denjenigen Ämtern mit einem einzigen Grundbuchverwalter, einer einzigen Grundbuchverwalterin, weil nur diese Verträge beurkunden und den Vollzug der Geschäfte im Grundbuch abschliessen (validieren) können (Gespräch mit Ludwig Decurtins, Gespräch vom 15.03.2023).

<sup>132</sup> Oder diejenigen Ämter, die Mitarbeitende zur Verfügung stellen sollen, fühlen sich aufgrund ihrer vorausschauende Personalplanung benachteiligt (vgl. Jon Peider Arquint, Gespräch vom 01.02.2023, 01:12:58-01:13:52).

<sup>133</sup> REGION LANDQUART, S. 18.

<sup>134</sup> REGION MALOJA, Erfolgsrechnung.

2021 und 2020 erhebliche Gewinne aus.<sup>135</sup> Die Wahl des vorliegenden Modells ist für die Gemeinden mit den geringsten finanziellen Auswirkungen verbunden. Allfällige Überschüsse werden weiterhin, allenfalls nach einem neu vereinbarten Verteilschlüssel, diesen zufließen.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> Das Ufficio del Registro fondiario Regione Moesa wurde 2021 noch nicht von der Region geführt, deshalb wird dessen Ergebnis hier nicht bewertet.

<sup>136</sup> Als Beispiel siehe Bilanz 2021 der Region Maloja, S. 8.

### 5.3. Gegenüberstellung der untersuchten Modelle

Perspektiven / Dimensionen	Modell A	Modell B	Modell D
	Der Kanton bildet einen einzigen Grundbuchkreis.	Dezentrale Aufgabenerfüllung durch Kanton, mehr als zwei Grundbuchkreise. Diese entsprechen i.d.R. den Flächen der kantonalen Verwaltungseinheiten.	Das Grundbuch wird durch die Einheiten der mittleren Staatsebene, die über eine Rechtspersönlichkeit verfügen, geführt. Der Grundbuchkreis entspricht i.d.R. die Fläche dieser Einheit.
<b>Perspektive "Kontext und Rahmenbedingungen"</b>			
Dem politischen-rechtliche Umsystem entsprechend	Nein	Teilweise Organisationsstruktur im Kanton GR vielfach umgesetzt, Beispiel: Amt für Immobilienbewertung (AIB).	Ja Organisationsstruktur im Kanton GR in einigen wenigen Bereichen umgesetzt, Beispiel: Zivilstandswesen als Aufgabe der Region seit 2016.
Minimale Organisationsgrösse sichergestellt	Ja	Ja	Teilweise Der mit der Fläche der Region Bernina übereinstimmende Grundbuchkreis wird heute von einem einzigen Grundbuchverwalter betreut. Ein weiterer Grundbuchkreis verfügt über eine Grundbuchverwalterin und eine Grundbuchverwalter-Stellvertreterin, wobei letztere mangels Fähigkeitsausweis mit einer Ausnahmebewilligung arbeitet.
<b>Perspektive "Steuerung und Strukturierung"</b>			
Gute geografische Erreichbarkeit für Kundschaft	Nein	Ja/Nein	Ja

	Aus diesem Grund ist das vorliegende Modell nur bei einem Verzicht auf das Notariat zu prüfen. Voraussetzung dafür ist die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Notariatsdienstleistungen.	Von Anzahl und Standorten der Ausstellen und Definition des Kriteriums "gute geografische Erreichbarkeit" abhängig. Allerdings ist diese nur bei Beibehaltung des "gemischten" Notariats von Bedeutung.	Erreichbarkeit ist gewährleistet, da sich das Grundbuchamt i.d.R. im Hauptort der Region befindet.
Nähe zu involvierten Personen/Ortskenntnisse des Grundbuchverwalters/der Grundbuchverwalterin vorhanden	<b>Nein/Teilweise</b> Die Nähe zu den involvierten Personen ist nicht notwendig. Ortskenntnisse sind für die Registerführung hilfreich, aber nicht zwingend. Wichtig sind diese allenfalls für die Einführung des eidgenössischen Grundbuchs.	<b>Teilweise/Teilweise</b> Die Nähe zu den involvierten Personen ist nicht notwendig. Ortskenntnisse sind für die Registerführung hilfreich, aber nicht zwingend. Wichtig sind diese allenfalls die Einführung des eidgenössischen Grundbuchs. Die Mitarbeitenden der Grundbuchämter sind oft in der Region verwurzelt und verfügen daher über die entsprechenden Kenntnisse. Sofern nicht vorhanden aber gewünscht, können die Ortskenntnisse durch feste Zuteilung der Gemeinden an Grundbuchverwalter/innen und Sachbearbeitende sichergestellt werden.	<b>Ja/Ja</b> Die Mitarbeitenden der Grundbuchämter sind oft in der Region verwurzelt und verfügen daher über die entsprechenden Kenntnisse. Mit der Grundbuchführung durch die Region werden einige Grundbuchkreise grösser, was etwas mehr Distanz schafft.
Sprachkompetenzen (Amtssprachen) sichergestellt	<b>Nein</b> Personen mit den entsprechenden Sprachkompetenzen müssen gezielt rekrutiert werden, um den Verpflichtungen des kantonalen Sprachengesetzes nachkommen zu können.	<b>Teilweise</b> Die Mitarbeitenden der Grundbuchämter sind oft in der Region verwurzelt und sprechen die Amtssprachen. Es sind gezielt Mitarbeitende mit entsprechenden Sprachkenntnissen zu rekrutieren.	<b>Ja</b> Die Mitarbeitenden der Grundbuchämter sind oft in der Region verwurzelt und sprechen die Amtssprachen. Ähnliche Erfahrungen macht auch das AFM.
<b>Perspektive "Erleben und Verhalten"</b>			
Grad der Arbeitslast	Hoch	Hoch	Mittel-Hoch

	Um den (kontinuierlich ansteigenden) Geschäftsanfall bewältigen zu können, ist eine Spezialisierung der Mitarbeitenden unerlässlich.	Unterstützung eines Grundbuchamtes beispielsweise im Falle von längeren Absenzen oder vorübergehend grosser Arbeitslast durch Mitarbeitende anderer Grundbuchämter ist relativ einfach möglich.	Nur wo durch Reorganisation grössere Ämter geschaffen werden, ist eine bessere Verteilung der Arbeitslast möglich. Keine Änderung der Grundbuchkreise und Verbesserung der Personalsituation ergibt sich damit in den Grundbuchkreisen Poschiavo, Moesa und Engadina Bassa/Val Müstair.
Fachlicher Austausch in Amt gewährleistet	Ja Mehrere Grundbuchverwalter/innen und Sachbearbeitende auf einem Amt, Möglichkeit zum fachlichen Austausch besteht.	Ja Mehrere Grundbuchverwalter/innen und Sachbearbeitende auf einem Amt, Möglichkeit zum fachlichen Austausch besteht.	Teilweise Der mit der Fläche der Region Bernina übereinstimmende Grundbuchkreis wird von einem einzigen Grundbuchverwalter betreut.
Stellvertretung durch Grundbuchverwalter-Stellvertreter oder Grundbuchverwalter-Stellvertreterin im Amt gewährleistet	Ja	Ja	Teilweise
Fachkräftemangel vorhanden	Ja Allgemeiner Fachkräftemangel, viele Stellenangebote im Grundbuchbereich, standorttreue Fachkräfte, ausgebildete Lernende verlassen den Lehrbetrieb. Ausbildungsoffensive notwendig.	Ja Allgemeiner Fachkräftemangel, viele Stellenangebote im Grundbuchbereich, standorttreue Fachkräfte, ausgebildete Lernende verlassen den Lehrbetrieb. Ausbildungsoffensive notwendig.	Ja Allgemeiner Fachkräftemangel, viele Stellenangebote im Grundbuchbereich, standorttreue Fachkräfte, ausgebildete Lernende verlassen den Lehrbetrieb. Ausbildungsoffensive notwendig. Sofern aber geeignetes Personal vorhanden, oft langjährige Arbeitsverhältnisse. <sup>137</sup>
<b>Perspektive "Ergebnisse"</b>			
Quantität Output	Hoch	Mittel-Hoch	Mittel-Hoch

<sup>137</sup> Vgl. auch Jon Peider Arquint, Gespräch vom 01.02.2023, 38:49-39:30.

	Die Quantität des Outputs kann nicht anhand der Anzahl verarbeiteter Tagebuchbelege verglichen werden. Grund: der bewältigte resp. bewältigbare Arbeitsumfang ist von der Art und Komplexität der Geschäfte und den Nebenaufgaben eines Grundbuchamtes abhängig. Die untersuchten Kantone <sup>138</sup> unterscheiden sich diesbezüglich so signifikant, dass keine Aussage möglich ist. Der durch eine (teilweise) Zentralisierung zu erwartende Effizienzgewinn ist schwierig abzuschätzen.		
Qualität Output (Kompetenz) sichergestellt	<b>Ja</b> Die Qualität des Outputs kann mit Berufserfahrung, stetiger Weiterbildung, fachlichem Austausch, dem 4-Augen-Prinzip und durch genügend hohe "Fallzahlen" sichergestellt werden.	<b>Ja</b> Die Qualität des Outputs kann mit Berufserfahrung, stetiger Weiterbildung, fachlichem Austausch, dem 4-Augen-Prinzip und durch genügend hohe "Fallzahlen" sichergestellt werden.	<b>Teilweise</b> Die Qualität des Outputs kann mit Berufserfahrung und stetiger Weiterbildung sichergestellt werden. Der fachliche Austausch innerhalb des Amtes und das 4-Augen-Prinzip können nicht auf allen Ämtern gewährleistet werden.
Zufriedenheit der Bevölkerung/kommunalen Behörden	<b>Tief-Hoch</b> Zwischen Modell und der Zufriedenheit der Bevölkerung und den kommunalen Behörden lässt sich keine Aussage ableiten. Diese wird im Allgemeinen als hoch eingeschätzt. Einzig der Kanton TG hat die Zufriedenheit der Kundenschaft mit den Leistungen der Grundbuchämter und Notariate wissenschaftlich untersuchen lassen. <sup>139</sup> Im Kanton BE herrscht aktuell eine grosse Unzufriedenheit in der Bevölkerung. Grund ist der teilweise grossen Rückstandes im grundbuchlichen Vollzug, die Struktur des kantonalen Grundbuchamtes mit den fünf Standorten wird jedoch nicht in Frage gestellt. <sup>140</sup>		
Kosten/Ertrag (Wird in der Regel ein positives finanzielles Ergebnis erreicht?)	<b>Ja</b> Zwischen Modell und betriebswirtschaftlichem Ergebnis lassen sich keine Aussagen ableiten. Entscheidend für die Höhe der Einkünfte sind die durch Nebenaufgaben generierte Einnahme. Es kann festgehalten werden, dass die untersuchten Grundbuchämter (grosse) Gewinne erwirtschaften.		

*Tabelle 4: Gegenüberstellung der geprüften Modelle.*

<sup>138</sup> Die untersuchten Kantone, nicht (nur) die Modelle, unterscheiden sich signifikant.

<sup>139</sup> KANTON THURGAU, Medienmitteilung vom 11.06.2020, "Gutes Zeugnis für Grundbuchämter und Notariate"

<sup>140</sup> Vgl. Motion Nr. 247-2022, Bohnenblust.

## 6. Ergebnisse

Der Kanton Graubünden verfügt heute über eine heterogen organisierte, aber gut funktionierende Grundbuchführung. Täglich setzen sich Grundbuchverwalter, Grundbuchverwalterinnen Grundbuchverwalter-Stellvertreter, Grundbuchverwalter-Stellvertreterinnen und Sachbearbeitende für eine rechtmässige und effiziente Führung des Grundbuchs ein. Sie bemühen sich, mit ihrer Arbeit einen Wertebeitrag für die Gesellschaft zu schaffen, also Public Value zu generieren. Das gelingt gut. Unmutsbekundungen aus der Bevölkerung, Wirtschaft oder von kommunalen Behörden, die über einzelne Fälle hinausgehen, sind keine bekannt, Haftungsfälle des Kantons für Schäden aus fehlerhaften Grundbuchführung sehr selten. Dennoch sind die Herausforderungen gross. In Folgenden werden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst, eine Handlungsempfehlung für den Regierungsrat und den kantonalen Gesetzgeber formuliert sowie die notwendigen Anpassungen rechtlicher und organisatorischer Art kurz erläutert. Die Arbeit schliesst mit Fazit und Ausblick.

### 6.1. Im Allgemeinen

Die Gespräche mit den Vertreterinnen und Vertreter der Kantone haben gezeigt, dass jedes der untersuchten Organisationsmodelle Stärken und Schwächen aufweist und sich die Vorstellung eines "perfekten" Modells als Illusion erweist. Keine Gesprächspartnerin und kein Gesprächspartner plädierte jedoch für eine stärkere Dezentralisierung der Grundbuchführung. Neben dem gewählten Modell, das selbstredend in einem möglichst grossen Masse den durch die Rahmenbedingungen definierten Anforderungen und den Bedürfnissen der Anspruchsgruppen entsprechen muss, sind weitere Faktoren wie die personelle Ausstattung oder die Motivation der Mitarbeitenden von grosser Bedeutung. Beim Hauptproblem Fachkräftemangel handelt es sich nicht um eine spezifische Herausforderung, mit der sich einzig die Grundbuchämter im Kanton Graubünden konfrontiert sehen, vielmehr ist die ganze Deutschschweiz stark betroffen.<sup>141</sup> Die Gespräche ergaben, dass keine, in einem Modell angelegte, "Patentlösung" besteht.

Die Auswertung zeigt, dass Modell A die Voraussetzungen und Anforderungen, die an die Organisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden gestellt werden, nicht erfüllt. Die Führung des Grundbuchs durch den Kanton mit einem einzigen, das gesamte Kantonsgebiet umfassenden Grundbuchkreis scheint für kleine Kantone passend. Eine zentrale Registerführung des Grundbuchs ist fachlich und technisch problemlos möglich. Die Organisation, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind klar vorgegeben, die Mitarbeitenden an einem Standort vereint, fachliche Führung, Prozesse, Vorgaben sind einfach durchzusetzen. Einzig die Räumlichkeiten sind und, sofern die Grundbuchdaten durch das kantonale Amt für Informatik

---

<sup>141</sup> Staatswirtschaftliche Kommission St. Gallen, Bericht 2021, S. 6, Linus Schwager, Gespräch vom 26.01.2023, 11:04-11:20, Martin Alder, Gespräch vom 06.02.2023, 05:10-05:25, 17:00-17:36 sowie 44:37-51:30, und Söhnke Faden, Gespräch vom 21.02.2023, 30:28-34:55, Nadine Haldemann, Gespräch vom 15.03.2023, 35:37-37:20.

gehostet werden, entsprechende Serverkapazitäten, bereitzustellen.<sup>142</sup> Für grössere Kantone hingegen ist das Modell ungeeignet, da dieses im Gegensatz zu deren föderalistischen Tradition steht. Aus staatsrechtlichen und politischen Gründen wünscht sich die Bevölkerung eine dezentrale Aufgabenerfüllung.<sup>143</sup> In einem Kanton mit "gemischtem" Notariat werden die Notariatsdienstleistungen der Grundbuchämter nur in Anspruch genommen, wenn diese innert angemessener Zeit zu erreichen sind, eine Voraussetzung die im Kanton Graubünden nicht erfüllt werden kann, weshalb auf das Erbringen dieser Dienstleistung zu verzichten ist resp. dieses Modell überhaupt nur bei einem Verzicht näher zu prüfen wäre. Um die tendenziell steigende Arbeitslast langfristig zu bewältigen, ist die Spezialisierung der Mitarbeitenden unerlässlich, was die Attraktivität der Stellen senkt. Weiter ist fraglich, ob die benötigten Mitarbeitenden im Einzugsgebiet von Chur überhaupt rekrutiert werden können. Diese Frage stellt sich für den Kanton Graubünden umso mehr, als dass im Bereich Grundbuch nicht nur ein grosser Fachkräftemangel herrscht, sondern die zu rekrutierenden Mitarbeitenden auch über italienische und/oder romanische Sprachkenntnisse verfügen müssen.

Mit der dezentralen Aufgabenerfüllung durch den Kanton wird die Anzahl der Standorte stark reduziert, grössere Ämter entstehen. Dieses Modell, als Modell B bezeichnet, weist viele Vorteile auf. So konnte der Grundbuchinspektor des Kantons Thurgau nach der Reorganisation eine stark gestiegene Qualität in der Grundbuchführung und im Notariat beobachten, was auf die Stärkung der Ämter durch die Zusammenarbeit mehrerer erfahrener Fachpersonen zurückgeführt wird.<sup>144</sup> Dadurch kann die Stellvertretung innerhalb des Amtes sichergestellt werden und auch die Aushilfe unter den Ämtern, beispielsweise im Falle von längeren Absenzen oder vorübergehend grosser Arbeitslast ist relativ einfach zu organisieren, indem Mitarbeitende bei Bedarf für andere Standorte Geschäfte bearbeiten oder an anderen Standorten eingesetzt werden können.<sup>145</sup> In den grösseren Ämtern kann die Aus- und Weiterbildung Mitarbeitenden besser gewährleistet werden, weil die Vermittlung und Ausbildung auf mehr Personen verteilt wird. Der Kanton wird den Mitarbeitenden aller Stufen eher ein Teilzeitpensum anbieten können, was die Attraktivität dieser Stellen erhöht. Komplexe Geschäfte werden aufgrund des vorhandenen Know-hows und der Erfahrung der Mitarbeitenden in der Regel ohne Unterstützung der Fachstelle bearbeitet. Eine interne Qualitätskontrolle durch mindestens zwei Grundbuchverwalter, Grundbuchverwalterinnen, Grundbuchverwalter-Stellvertreter und Grundbuchverwalter-Stellvertreterinnen dient der andauernden Sicherstellung hoher Qualität. Durch die zentrale

---

<sup>142</sup> Heute werden die Grundbuchdaten der Bündner Grundbuchkreise durch die Bedag Informatik AG (Capitastra-System), das Amt für Informatik des Kantons Thurgau (TERRIS-System) sowie in einigen wenigen Fällen von den Gemeinden gehostet.

<sup>143</sup> Eigene Einschätzung für den Kanton Graubünden, für den Kanton Bern vgl. Motion Nr. 247-2022, Bohnenblust.

<sup>144</sup> Linus Schwager, Gespräch vom 26.01.2023, 13:03-14:03 sowie 35:51-36:45. Auch Martin Alder sieht grössere Einheiten als Voraussetzung für die Sicherstellung einer hohen Qualität in Registerführung und Notariat (Martin Alder, Gespräch vom 06.02.2023, 01:06:14-01:06:24).

<sup>145</sup> Sei es, dass Mitarbeitende, einen oder einige Tage pro Woche auf einem anderen Amt arbeiten oder diese Arbeit von ihrem angestammten Arbeitsplatz aus erledigen, wie dies teilweise beim Amt für Immobilienbewertung erfolgt (Gion-Reto Hassler, Gespräch vom 02.02.2023, 05:58-9:45). Dies wurde auch schon unter den Zivilstandsämtern praktiziert, allerdings begleitet von grösseren Diskussionen (vgl. Jon Peider Arquint, Gespräch vom 01.02.2023, 01:12:55-01:13:54). Für Beurkundungen in einem anderen Grundbuchkreis benötigt die Urkundsperson eine Ausnahmebewilligung.

Erbringung der Querschnittsaufgaben Finanzen, Controlling, Personal und Informatik werden die einzelnen Ämter von diesen Aufgaben entlastet, so dass mehr Ressourcen für das Tagesgeschäft und die Einführung des eidgenössischen Grundbuchs zur Verfügung stehen.<sup>146</sup>

Am Beispiel der seit einigen Jahren durch die Regionen geführten Grundbuchämter Landquart und Maloja zeigt sich, dass die öffentlich-rechtlichen Körperschaften der mittleren Ebene in der Lage sind, diese Aufgabe zu erfüllen. Mit der Führung des Grundbuchs durch die Region bleiben mehr Grundbuchämter erhalten, als bei einem Wechsel zu Modell B.<sup>147</sup> Die Einführung des Modells D wird jedoch in den bevölkerungsmässig kleinen und peripheren Regionen Poschiavo, Moesa und Engadina Bassa/Val Müstair zu keiner Vergrößerung des Grundbuchkreises führen, weshalb keine merkliche Verbesserung in Bezug auf die Personalsituation für diese Ämter zu erwarten ist. Der Fachkräftemangel, die fehlende Stellvertretung innerhalb des Amtes und der aktuell mangelnde fachliche Austausch auf den kleinen Ämtern kann durch den Wechsel zu diesem Modell folglich nur teilweise behoben werden.<sup>148</sup>

## 6.2. Handlungsempfehlung

Ziel dieser Arbeit ist in der Abgabe einer Handlungsempfehlung für die kantonale Regierung und den kantonalen Gesetzgeber abzugeben. Welches Modell ist zu wählen, um eine rechtmässige, effiziente, kundenorientiert und zukunftsfähige Grundbuchführung im Kanton sicherzustellen?

Wie dargelegt, bietet das Modell B, das eine dezentrale Grundbuchführung durch den Kanton vorsieht, aus fachlicher Sicht gewichtige Vorteile gegenüber der Grundbuchführung durch die Region. Neben den bereits genannten positiven Aspekten, ermöglicht das Modell B durch die Zuständigkeit des Kantons rasche und klare Entscheide über Vorgaben, Prozesse sowie IT-Systeme und deren Vereinheitlichung.<sup>149</sup> Querschnittsaufgaben werden durch eine Stabsstelle erledigt, so dass den Grundbuchverwaltern, Grundbuchverwalterinnen und deren Mitarbeitenden mehr Zeit für das Tagesgeschäft, die Einführung des eidgenössischen Grundbuchs sowie das Anlegen der Teilrechtsverzeichnisse zur Verfügung steht. Auch die Zusammenarbeit mit anderen kantonalen Ämtern, wie dem Amt für Immobilienbewertung kann vereinfacht und verbessert werden. Die Zahl der Ämter wird markant reduziert, grössere Ämter entstehen. Dies hat zur Folge, dass Kunden für Beurkundungen für die Notariatsdienstleistungen der Grundbuchämter längere Wege zurücklegen müssen. Diese Problematik kann entschärft werden, indem die Grundbuchverwalter und Grundbuchverwalterinnen regelmässig Beurkundungstermine an

---

<sup>146</sup> Dieses Ziel wird im Kanton Bern mit der Einführung des neuen Führungsmodells verfolgt.

<sup>147</sup> Zwar ist der kantonale Gesetzgeber bei der Festlegung der Anzahl Aussenstellen und Standorte frei. Die Orientierung an den Regionen ist jedoch nicht sinnvoll, zeigt sich doch gerade, dass einige der Ämter dadurch nicht die erforderliche Mindestgrösse erreichen.

<sup>148</sup> Dies zeigt sich auch im Zivilstandswesen. Dort kann die Stellvertretung für die Ämter von Scuol und Poschiavo nur mit der Unterstützung des Zivilstandsamtes der Region Maloja sichergestellt werden (Jon Peider Arquint, Gespräch vom 01.02.2023, 01:01:54-01:02:14 sowie 01:11:36-01:12:10).

<sup>149</sup> Im Gegensatz dazu teilweise lange Entscheidungswege und unklare Zuständigkeiten mit Modell D (vgl. Ursula Holenweger, Gespräch vom 02.02.2023, 17:02-18:38).

verschiedenen Orten in ihrem Grundbuchkreis anbieten. Mit dem Wechsel zu diesem Modell geht der Verlust von Arbeitsplätzen in den Tälern einher und Mitarbeitende haben längere Arbeitswege zu bewältigen. Die Aufgabenerfüllung durch den Kanton führt zu einer Entmachtung der Gemeinden in diesem Bereich. Auch ist zu beachten, dass die Führung des Grundbuchs für diese eine finanziell interessante Aufgabe darstellt und diese kaum bereit sein werden, auf die regelmässigen Überschüsse zu verzichten. Ob sich eine Mehrheit für die Umsetzung dieses Modell finden wird, ist aus den genannten Gründen zu bezweifeln. Zu erwarten ist vielmehr, dass sich Politikerinnen und Politiker auf kommunaler und kantonaler Ebene als opinion leaders gegen die Grundbuchführung durch den Kanton aussprechen. Aufgrund der kurz- bis mittelfristig fehlenden Mehrheitsfähigkeit der Vorlage wird daher empfohlen, die Aufgabe der Grundbuchführung der Region zu übertragen, also Modell D zu wählen.

Mit der Grundbuchführung durch die Region gelangt die Aufgabe nur auf die nächsthöhere staatliche Ebene. Da mit diesem Modell die minimale Organisationsgrösse aber nicht für alle 11 Grundbuchämter sichergestellt werden kann, wird das Hauptproblem, die kritische Personalsituation, deren Folgen und Auswirkungen, nur teilweise behoben. Wo notwendig, sind Stellvertretung und gegenseitige Unterstützung deshalb durch eine enge Kooperation mit dem Amt einer benachbarten Region sicherzustellen (Grundbuchämter der Regionen Maloja, Engadina Bassa/Val Müstair und Bernina resp. Grundbuchämter der Regionen Via Mala und Moesa). Sollte sich der Gesetzgeber für dieses Modell entscheiden, so ist auf jeden Fall die gesetzliche Grundlage für einem Zusammenschluss von Grundbuchkreisen zu schaffen,<sup>150</sup> um den Regionen die gemeinsame Führung des Grundbuchs zu ermöglichen. Gerade weil die Auswirkungen der Kompetenzverschiebung von der Gemeinde zur Region für Gemeinden und Bevölkerung geringer sind als bei Modell B, besteht die Möglichkeit, dafür im Grossen Rat eine Mehrheit zu gewinnen. Allerdings dürfte auch dies nicht einfach sein, da die Gemeindebehörden und viele Einwohnerinnen und Einwohner derjenigen Orte, die ihr Grundbuchamt verlieren, Verlust und persönliche Betroffenheit empfinden.

Bei der Führung des Grundbuchs durch die Region handelt sich aus den genannten Gründen nicht um eine längerfristig zufriedenstellende Lösung, sondern letztlich nur um einen notwendigen Zwischenschritt hin zur dezentralen Aufgabenerfüllung durch den Kanton. Die Führung des Grundbuchs auf Ebene der Region stellt, mit der neuen Zuständigkeit und der Reduktion der Anzahl Grundbuchämter, zumindest aber einen Schritt in die richtige Richtung dar. Mittel- bis langfristig bietet aus fachlicher Sicht (Sicherstellung von Qualität, eigenständiger Aufgabenerfüllung, Einheitlichkeit der Grundbuchführung) und aufgrund des sich akzentuierenden Fachkräftemangels einzig die dezentrale Aufgabenerfüllung durch den Kanton Gewähr für eine rechtmässige, effiziente, kundenorientiert und zukunftsfähige Grundbuchführung.

---

<sup>150</sup> Mit Art. 20 Abs. 1 EGzZGB GR besteht die Grundlage, Zivilstandskreise über mehrere Regionen oder Teile davon einzurichten.

### **6.3. Notwendige rechtliche und organisatorische Anpassungen**

Im Folgenden wird dargelegt, welche rechtlichen und organisatorischen Anpassungen vorzunehmen sind, wenn sich der Gesetzgeber für die dezentrale Aufgabenerfüllung durch den Kanton (Modell B) oder die Führung des Grundbuchs durch die Region (Modell D) entscheidet.

#### **6.3.1. Grundbuchführung als Aufgabe des Kantons**

Da das übergeordnete Bundesrecht in Art. 953 ZGB den Kantonen die Aufgabe der Grundbuchführung überträgt, ist auf kantonaler Ebene diesbezüglich nicht zwingend zu legiferieren. Zu bestimmen ist indes, welche Aufgaben in den Bereichen Finanzen, Personal und Administration von der Stabsstelle übernommen werden und welche bei den Standorten verbleiben. Die neuen Grundbuchkreise sind durch den Gesetzgeber festzulegen. Die Einteilung kann sich an den Regionen oder an der dezentralen Organisation anderer kantonaler Ämter orientieren. Wird das "gemischte" Notariat beibehalten, sind sowohl die geografische Erreichbarkeit für die Kundschaft als auch die Sprachregionen zu berücksichtigen. Wenn sich der Gesetzgeber für die gleichen Standorte wie beim Amt für Immobilienbewertung entscheidet, liegt kein einziger in einem italienischsprachigen Südtal. Einzuführen ist in diesem Fall eine Regelung wie sie das Amt für das Misox pflegt.<sup>151</sup> So würde ein Grundbuchverwalter oder eine Grundbuchverwalterin des Standorts "Oberengadin" regelmässig im Puschlav und ein Grundbuchverwalter oder eine Grundbuchverwalterin des Standorts "Thusis" regelmässig im Misox Beurkundungen vornehmen. Selbstredend müssen diese Ämter über Mitarbeitende mit den entsprechenden Sprachkenntnissen verfügen. Erbringen die Grundbuchämter hingegen keine Notariatsdienstleistungen mehr, verliert der Faktor der geografischen Erreichbarkeit seine Bedeutung vollständig. Hingegen erhöhen sich die Grundbuchgebühren, da ohne Einnahmen aus dem Notariat die Führung des Grundbuchs nicht mehr kostendeckend erfolgen kann. Mit den Mitarbeitenden der Grundbuchämter, deren Arbeitgeberin bisher entweder die Gemeinde, die Region oder der Gemeindeverband war, müssen neue Verträge abgeschlossen werden. Sobald die Standorte festgelegt sind, werden neue Räumlichkeiten gesucht oder bestehende erweitert. Mietverträge sind zu kündigen, auf den Kanton zu übertragen oder durch den Kanton neu abzuschliessen.

#### **6.3.2. Grundbuchführung als Aufgabe der Region**

Entscheidet sich der Gesetzgeber, die Aufgabe der Grundbuchführung den Gemeinden zu entziehen und auf die Regionen zu übertragen, sind die Bestimmungen in Art. 137 ff. EGzZGB GR zu revidieren. Die Führung des Grundbuchs wird damit von Gesetzes wegen zu einer Aufgabe der Region, die diese unter der fachlichen Aufsicht der kantonalen Fachstelle erbringt. So wie die geltende Gesetzesbestimmung die Möglichkeit vorsieht, dass sich Gemeinden zu einem

---

<sup>151</sup> Ein Mitarbeiter des Amtes für Immobilienbewertung arbeitet einen Tag pro Woche am Standort Thusis und die restlichen Tage im Misox (Gion-Reto Hassler, Gespräch vom 02.02.2023, 11:36 -12:10).

Grundbuchkreis zusammenschliessen können resp. die Regierung mehrere Gemeinden zu einem Grundbuchkreis vereinigen kann (Art. 137 Abs. 2 EGzZGB GR), muss auch der revidierte Gesetzestext die Grundlage für einen Zusammenschluss der Grundbuchkreise, die nunmehr das Gebiet der Region umfassen, enthalten.<sup>152</sup> Die Gemeinden der Region haben ein Organisationsreglement zu verabschieden. Zunächst ist der Sitz des Grundbuchamtes festzulegen, was in den meisten Fällen unbestrittenermassen der Hauptort der Region<sup>153</sup> sein dürfte. In denjenigen Fällen, wo Hauptort und wirtschaftliches Zentrum auseinanderfallen, sind Auseinandersetzungen zu erwarten. Der Konflikt kann weitgehend vermieden werden, indem im Gesetz oder in den Organisationsreglementen vorgesehen wird, dass Beurkundungen auch ohne Aufpreis an einem anderen Ort vorgenommen werden.<sup>154</sup> Die Grundbuchämter beziehen geeignete Räumlichkeiten oder erweitern bestehende, das heisst, Mietverträge sind zu kündigen und neue abzuschliessen. Mit den Mitarbeitenden der Grundbuchämter, deren Arbeitgeberin bisher entweder die Gemeinde, die Region oder der Gemeindeverband war, müssen neue Verträge abgeschlossen werden. Zudem haben die Gemeinden einen Verteilschlüssel für Defizite und Überschüsse zu vereinbaren. In der Regel wird dieser heute nach den Gebühreneinnahmen, die das Grundbuchamt in der jeweiligen Gemeinde generiert, festgelegt.<sup>155</sup> Verträge, Mobilien und allenfalls Grundstücke sind auf die Region als neue Trägerschaft zu übertragen. Allenfalls führt die Implementierung dieses Modells zu Änderungen in der Rechnungsführung, Debitorenbuchhaltung und/oder dem Personalwesen, sollte die Region diese Bereiche ganz oder teilweise von den Grundbuchämtern übernehmen. Den Regionen ist in diesen organisationalen Fragen durch den kantonalen Gesetzgeber Autonomie zuzugestehen.<sup>156</sup>

#### 6.4. Fazit und Ausblick

In der vorliegenden Arbeit wurde untersucht, wie sich eine rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige Organisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden gestaltet. Als theoretische Grundlage dienten das Konzept des Public Value sowie die Organisationsanalyse nach WENGER/RITZ. Zunächst wurde die Vielfalt der Organisationsformen der Grundbuchämter im Kanton Graubünden aufgezeigt: "Eine Gemeinde, ein Grundbuchkreis", unterschiedliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und die Führung des Grundbuchs durch die Region. In einem zweiten Schritt wurden anhand der Inspektionsberichte und

---

<sup>152</sup> Vgl. auch Art. 20 Abs. 1 EGzZGB zur Einteilung der Zivilstandskreise: "Die Zivilstandskreise umfassen das Gebiet einer oder mehrerer Regionen oder Teile davon und werden von der Regierung im Rahmen des Bundesrechts und nach Anhörung der beteiligten Regionen endgültig festgelegt."

<sup>153</sup> Festgelegt in Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Einteilung des Kantons Graubünden in Regionen vom 23. April 2014, BR 110.200.

<sup>154</sup> So nimmt heute bereits eine Urkundsperson des Grundbuchamtes Engadina Bassa/Val Müstair regelmässig Beurkundungen in der Val Müstair vor. Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamte führen ohne Verrechnung einer Zusatzgebühr Ziviltrauungen in den Wohngemeinden der Heiratswilligen durch, dadurch wurden/werden Diskussionen um die Standorte der Zivilstandsämter weitgehend vermieden (Jon Peider Arquint, Gespräch vom 01.02.2023; 33:35-37:38).

<sup>155</sup> Ludwig Decurtins, Gespräch vom 27.02.2023.

<sup>156</sup> So führt das Grundbuchamt Landquart weiterhin die Rechnung selbst und auch die Personaladministration wird durch das Amt erledigt (Natalia Schnoz, Gespräch vom 12.01.2023).

des Tätigkeits- und Rechenschaftsberichts der kantonalen Fachstelle über das Grundbuch 2022 verschiedene Problemfelder und Herausforderungen der Grundbuchführung identifiziert.

Aufgrund dieser Erkenntnisse ist es im Sinne einer vorausschauenden Planung geboten, die Neuorganisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden zu prüfen. Ein Vergleich der Deutschschweizer Kantone zeigt, dass die Führung des Grundbuchs, vom Kanton Graubünden abgesehen, nur in zwei weiteren der untersuchten Kantone eine Aufgabe der Gemeinde darstellt. Aus den unterschiedlichen Modellen wurden drei zur näheren Untersuchung ausgewählt. Gestützt auf eine, in Anlehnung an die Organisationsanalyse nach WENGER/RITZ entwickelte Struktur wurden die Modelle auf deren Eignung für den Kanton Graubünden geprüft. Die Kriterien und Merkmale ergaben sich aus der politisch-rechtlichen Dimension und den identifizierten Problemfeldern und Herausforderungen.

Die Gespräche mit den Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter dienten dazu, Informationen zur Umsetzung, den Vor- und Nachteilen sowie zur Tatsache, inwiefern das jeweilige Modell den Anforderungen für die Grundbuchführung im Kanton Graubünden entspricht, zu gewinnen. Einzelne Antworten aus den Gespräche sind insofern zu hinterfragen, als dass eine Tendenz bestehen dürfte, das eigene Modell als das für die eigenen Verhältnisse Passende zu bewerten und dabei allfällige Schwächen und Schwierigkeiten etwas in den Hintergrund zu rücken. Die Methode erlaubte es jedoch, viele Informationen aus erster Hand über die Organisation des Grundbuchwesens, den Arbeitsalltag und Antworten auf konkrete Fragen zu einzelnen Aspekten zu erhalten und so schliesslich über weit mehr Erkenntnisse zu verfügen, als dass über das Studium der gesetzlichen Grundlagen und sichtbaren Strukturen hätten gewonnen werden können. Durch das Gespräch mit Gion-Reto Hassler, Amt für Immobilienbewertung, war zu erfahren, wie in einem anderen Fachbereich eine kantonale Aufgabe dezentral erfüllt wird. Jon Peider Arquint, Amt für Migration und Zivilrecht, erklärte, wie die Regionen die Aufgabe des Zivilstandswesens wahrnehmen und wie sich die Aufsicht des Kantons gestaltet. Daraus konnten angesichts der gleichen Voraussetzungen bezüglich der politisch-rechtlichen-Dimension, Topografie und Sprache, Vor- und Nachteile für die Grundbuchführung mit dem einen oder dem anderen Modell abgeleitet werden.

Die Untersuchung der Modelle hat ergeben, dass eine rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige Grundbuchführung mit der dezentralen Aufgabenerfüllung durch den Kanton (Modell B) am besten gewährleistet werden kann. Mangels politischer Umsetzbarkeit wird jedoch empfohlen, Modell D zu wählen und die Führung des Grundbuchs im Sinne eines notwendigen Zwischenschritts auf die Regionen zu übertragen.

Fachkräftemangel, steigende Komplexität der Geschäfte und die höheren Erwartungen der Kundschaft sowie die zunehmende Arbeitslast werden auch in den nächsten Jahren die Grundbuchführenden in den untersuchten Kantonen und im Kanton Graubünden beschäftigen. Es ist daher unerlässlich, dass die Regierung des Kantons Graubünden das Thema "Organisation der Grundbuchführung" aufgreift und im Sinne des Ausspruchs "gouverner c'est prévoir" in das Regierungsprogramm 2025-2029 aufnimmt. Als eines von rund einem Dutzend Regierungszie-

len kommen Grundbuch und Grundbuchführung diejenige Aufmerksamkeit zu, die es ermöglicht, den Politikern und Politikerinnen sowie der Bevölkerung die anstehenden Herausforderungen aufzuzeigen und deren Problembewusstsein zu schärfen. Für welches Modell sich die Regierung des Kantons Graubünden letztlich entscheidet, ist eine Frage der Gewichtung der einzelnen Elemente und Überlegungen zur Mehrheitsfähigkeit. Die Notwendigkeit der angestrebten Reform sowie die Vorteile des gewählten Modells müssen den opinion leaders und der Bevölkerung möglichst klar und verständlich vermittelt werden. Interessant zu verfolgen wird auch sein, welchen Weg der Kanton St. Gallen beschreitet. Selbstredend bietet eine geeignete Organisationsstruktur alleine noch keine Gewähr für eine gute Grundbuchführung, sie ist jedoch eine unabdingbare Voraussetzung, um Public Value zu schaffen, heute, morgen und in den nächsten Jahrzehnten.

## **Selbständigkeitserklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls die Arbeit als nicht erfüllt bzw. mit Note 1 bewertet wird und dass die Universitätsleitung bzw. der Senat zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Abschlusses bzw. Titels berechtigt ist. Für die Zwecke der Begutachtung und der Überprüfung der Einhaltung der Selbständigkeitserklärung bzw. der Reglemente betreffend Plagiate erteile ich der Universität Bern das Recht, die dazu erforderlichen Personendaten zu bearbeiten und Nutzungshandlungen vorzunehmen, insbesondere die schriftliche Arbeit zu vervielfältigen und dauerhaft in einer Datenbank zu speichern sowie diese zur Überprüfung von Arbeiten Dritter zu verwenden oder hierzu zur Verfügung zu stellen.“

Chur, 26.4.2023

  
Ursina Eggenschwiler

## **Über die Verfasserin**

Ursina Eggenschwiler ist im Kanton Basel-Landschaft aufgewachsen. Sie hat an der Universität St. Gallen (HSG) Rechtswissenschaften studiert und das St. Galler Anwaltspatent erworben. Seit 2017 arbeitet sie beim Grundbuchinspektorat und Handelsregister des Kantons Graubünden in Chur. Sie ist Leiterin des Bereichs "Grundstückwerb durch Personen im Ausland" (Lex Koller) sowie im Bereich "Bäuerliches Bodenrecht" und der Aufsicht über die Grundbuchämter tätig. Sie lebt in Chur.

# Anhang

## Anhang I

### Vorlage Inspektionsbericht



Grundbuchinspektorat und Handelsregister  
Inspecturat dal register fursil e register da commerzi  
Ispettorato del registro fondiario e registro di commercio dei Grigioni

CHE-397.767.064  
Telefon +41 (0) 81 257 24 85  
Telefon +41 (0) 81 257 21 44  
Sekretariat@giha.gr.ch  
www.giha.gr.ch

Rohanstrasse 5, CH-7001 Chur

#### Bericht

über die Inspektion beim

[Redacted]

vom

[Redacted]

Grundbuchverwalter/Grundbuchverwalterin

[Redacted]

Zeitraum der Inspektion

[Redacted] bis [Redacted]

Das Grundbuchinspektorat und Handelsregister ist kantonale Fachstelle für das Grundbuch (Art. 1 Abs. 2 KGBV). Die Fachstelle unterzieht die Grundbuchführung der Grundbuchämter auf deren Kosten einer regelmässigen Inspektion (Art. 138 Abs. 3 EGzZGB). Ziel ist eine korrekte Grundbuchführung mit einwandfreien Notariatsdienstleistungen sowie die Vermeidung von Haftungsfällen des Kantons nach Art. 955 ZGB.

Die Vorlage kann auf Anfrage ausgehändigt werden.

## Anhang II

**Tabelle "Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner Kantone"**

Modell	Kanton	Person/Funktion	Grund
Modell A Zuständigkeit Kanton Kanton bildet einen einzigen Grundbuchkreis (mit Notariat).	SH 1 Grundbuchamt	Dienststellenleiter Grundbuchamt/Notariat Martin Alder	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nicht nur Stadtkanton, auch relativ grosses Umland.</li> <li>- Zentrum, Umland ländlich geprägt.</li> </ul>
Modell A Zuständigkeit Kanton Kanton bildet einen einzigen Grundbuchkreis (mit Teilnotariat).	GL 1 Grundbuchamt	Grundbuchverwalter Söhnke Faden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nicht nur Stadtkanton, auch relativ grosses Umland.</li> <li>- Ländlich geprägt, Berggebiet.</li> </ul>
Modell B Zuständigkeit Kanton Dezentrale Aufgabenerfüllung durch Kanton. Grundbuchkreise entsprechen in der Regel der Fläche der kantonalen Verwaltungseinheiten.	BE 5 Standorte und 2 Aussenstellen	StV-Amtsleiterin Nadine Haldemann	<ul style="list-style-type: none"> <li>- StV-Amtsleiterin Kantonales Grundbuchamt</li> <li>- Aufgrund von Mehrsprachigkeit, Topografie und Ausdehnung mit Kanton GR vergleichbar.</li> <li>- Dezentrale Aufgabenerfüllung.</li> </ul>
Modell B Zuständigkeit Kanton Dezentrale Aufgabenerfüllung durch Kanton. Grundbuchkreise entsprechen in der Regel der Fläche der kantonalen Verwaltungseinheiten.	TG 5 Grundbuchämter und 2 Aussenstellen	Grundbuch- und Notariatsinspektor Linus Schwager	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundbuchämter in Regionen präsent, dezentrale Verwaltung</li> <li>- Vor wenigen Jahren grosse Reorganisation.</li> <li>- Ähnliches Modell wie BE, FR und SO, aber anders als in SO nicht integriert in eine dezentrale Struktur, deren Amtsstellen 4 verschiedene Funktionen vereinen (dem Kanton GR fremd).</li> </ul>
Modell D Zuständigkeit Bezirk Grundbuchkreise entsprechen mit einer Ausnahme Fläche des Bezirks.	SZ 6 Bezirke (ein Notariat/Bezirk), 7 Notariatskreise	Grundbuchinspektorin Ursula Holenweger	Einzigster Deutschschweizer Kanton, welcher die Aufgabe der Grundbuchführung an mittlere Staatsebene (Bezirk) übertragen hat. Die Schwyzer Bezirke entsprechen rechtlich den Regionen des Kantons GR.

## Gesprächsleitfaden "Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner Kantone"

### Masterarbeit: Von Fläsch bis Roveredo – eine neue Grundbuchorganisation für den Kanton Graubünden

*Diese Masterarbeit wird im Rahmen des Executive MPA an der Universität Bern verfasst. In einem ersten Teil der Arbeit überprüfte ich die aktuelle Grundbuchorganisation im Kanton Graubünden und kam zum Schluss, dass diese langfristig wohl keine Gewähr für eine rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige Grundbuchorganisation bietet.<sup>157</sup> Ich untersuche daher Organisationsmodelle anderer Kantone und überprüfe diese auf deren Eignung für den Kanton Graubünden.*

*Vielen Dank, dass Sie sich Zeit nehmen, um mit mir über die Organisation der Grundbuchführung in Ihrem Kanton zu sprechen. Ich würde das Gespräch gerne aufzeichnen. Die Aufzeichnung wird nach Ende der Weiterbildung unwiderruflich gelöscht.*

#### 1. Gesprächsleitfaden

##### 1.1 Allgemeine Fragen zur Grundbuchorganisation im Kanton des Interviewpartners/der Interviewpartnerin

1. Bitte beschreiben Sie kurz das Organisationsmodell in Ihrem Kanton.
2. Mit welchen aktuellen und zukünftigen Herausforderungen werden die Grundbuchämter in Ihrem Kanton konfrontiert?
3. Ist die aktuelle Grundbuchorganisation geeignet, um diesen Herausforderungen zu begegnen? Wenn nein oder eher nein, weshalb nicht? Welche Änderungen rechtlicher oder organisatorischer Art wären vorzunehmen?
4. Sind Anpassungen rechtlicher und/oder organisatorischer Art geplant?

##### 1.2 Fragen in Bezug auf die Überprüfung der Modelle mit dem Instrument der Organisationsanalyse

*Drei Organisationsmodelle sollen mit dem Instrument der Organisationsanalyse auf deren Eignung für den Kanton Graubünden überprüft werden. Dazu werden Kriterien festgelegt, die ein Modell erfüllen muss, damit dieses als geeignet qualifiziert werden kann. Es wird beabsichtigt, mit fünf Kantonsvertretern Interviews zu führen.*

Perspektiven und Kriterien <sup>158</sup>	
Perspektive "Kontext und Rahmenbedingungen"	

<sup>157</sup> Im Kanton Graubünden bestehen per 1.1.2023, 19 Grundbuchkreise, 20 Grundbuchämter und eine Aussenstelle, per 1.1.2024 noch 17 Grundbuchkreise, 17 Grundbuchämter und eine Aussenstelle.

<sup>158</sup> Eigene Darstellung, angelehnt an die Organisationsanalyse nach WENGER ANDREAS P./RITZ ADRIAN, Organisationsanalyse – Konzept und Vorgehensweise, in Praxishandbuch Public Management, Zürich 2016, S. 734 ff.

Politisch-rechtlichem Umsystem entsprechend <sup>159</sup>	Ja/Teilweise/Nein
Minimale Organisationsgrösse sichergestellt	Ja/Nein
Perspektive "Steuerung und Strukturierung"	
Gute geografische Erreichbarkeit für Kundschaft	Ja/Teilweise/Nein
Nähe zu involvierten Personen/Ortskenntnisse des Grundbuchverwalters/der Grundbuchverwalterin	Ja/Teilweise/Nein
Sprachkompetenzen (Amtssprachen) sichergestellt	Ja/Teilweise/Nein
Perspektive "Erleben und Verhalten"	
Grad der Arbeitslast	Hoch/Mittel/Tief
Fachlicher Austausch in Amt gewährleistet	Ja/Teilweise/Nein
Stellvertretung durch patentierte Fachperson im Amt gewährleistet	Ja/Teilweise/Nein
Fachkräftemangel vorhanden	Ja/Teilweise/Nein
Perspektive "Ergebnisse"	
Quantität Output	Hoch/Mittel/Tief
Qualität Output (Kompetenz)	Hoch/Mittel/Tief
Zufriedenheit der Bevölkerung/kommunalen Behörden	Sehr zufrieden/Zufrieden/Unzufrieden
Kosten/Ertrag (Wird in der Regel ein positives finanzielles Ergebnis erreicht?)	Überschuss/Ausgeglichen/Verlust

5. Auf welchen grundlegenden Überlegungen, Prinzipien und Grundsätzen basiert das Organisationsmodell in Ihrem Kanton? Weshalb?
6. Wie viele Vollzeitstellen (Grundbuchverwalter/Grundbuchverwalterinnen, Sachbearbeiter/Sachbearbeiterinnen, Administration) weisen die Ämter (im Durchschnitt) auf?
7. Welche Bedeutung kommt der guten geografischen Erreichbarkeit der Grundbuchämter in Ihrem Kanton zu und weshalb? Ist die gute geografische Erreichbarkeit mit Ihrem Modell gewährleistet?
8. Halten Sie die persönliche Nähe des Grundbuchverwalters/der Grundbuchverwalterin zur Kundschaft (Kenntnisse der "lokalen Kultur") und Ortskenntnisse für bedeutsam? Sofern ja, sind diese in Ihrem Modell gewährleistet? (ja/teilweise/nein) Welche Vorteile und Nachteile sehen Sie diesbezüglich bei Ihrem Modell?
9. Wie messen Sie die Arbeitslast des Grundbuchverwalters/der Grundbuchverwalterin und wie beurteilen Sie diese (tief/mittel/hoch)? Wenn zu hoch oder zu tief, welche Massnahmen wurden/werden ergriffen?

---

<sup>159</sup> Siehe Frage 5, unter politisch-rechtlichem Umsystemen verstehen WENGER/RITZ die politisch-rechtlichen und ökonomischen Voraussetzungen, die gesellschaftliche Struktur sowie die technologischen und ökologischen Voraussetzungen in ihrer Gesamtheit, vorliegend wird der Schwerpunkt auf die allgemeinen politischen und rechtlichen Voraussetzungen gelegt. Dabei stehen das Subsidiaritätsprinzip sowie die aus historischen, geografischen und sprachlichen Gründen stark ausgeprägte Gemeindeautonomie im Vordergrund. Weiter auch die Grösse des Kantonsgebiets und das Prinzip der Dezentralisierung.

10. Ist der fachliche Austausch im Amt gewährleistet? (ja/teilweise/nein) Wenn nein oder nur teilweise, weshalb?
11. Ist die Stellvertretung durch einen Grundbuchverwalter/eine Grundbuchverwalterin im Amt sichergestellt? (ja/teilweise/nein) Wenn nein, wie wird bei Abwesenheit des Grundbuchverwalters/der Grundbuchverwalterin verfahren?
12. Haben die Grundbuchämter Schwierigkeiten, geeignetes und qualifiziertes Fachpersonal zu finden? Wenn ja, was sind die Gründe? Wurden Massnahmen ergriffen? Wenn keine Schwierigkeiten bestehen, was macht die Arbeit auf den Grundbuchämtern attraktiv?
13. Wie beurteilen Sie die Qualität der Arbeit der Grundbuchämter (Grundbuchführung, Datenqualität, Einführung des eidgenössischen Grundbuchs)? Wird die Qualität von der Kundschaft beanstandet?
14. Wie schätzen Sie die Zufriedenheit der Bevölkerung, der kommunalen und kantonalen Behörden mit den Dienstleistungen der Grundbuchämter ein? Kritikpunkte? Lob?
15. Wie beurteilen Sie das Organisationsmodell in Ihrem Kanton aus betriebswirtschaftlicher Sicht?
16. Gibt es eine Besonderheit des Organisationsmodells, von der wir noch nicht gesprochen haben?
17. Haben Sie einen Vorschlag oder Rat in Bezug auf eine allfällige Neuorganisation der Grundbuchführung im Kanton Graubünden?

18.01.2023

Ursina Eggenschwiler  
Tel. 079 759 24 28  
ursina.eggenschwiler@bluewin.ch

## Datenblatt

### Masterarbeit: Von Fläsch bis Roveredo – eine neue Grundbuchorganisation für den Kanton Graubünden

*Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie mir die Antworten zu den Fragen vor dem Gespräch retournieren ([ursina.eggenschwiler@bluewin.ch](mailto:ursina.eggenschwiler@bluewin.ch)) oder mir diese beim Gespräch aushändigen.*

## Infoblatt

1. In wessen Aufgabenkompetenz liegt die Führung des Grundbuchs? Aufgabe von Kanton, Region, Bezirk, Gemeinde?
2. Bitte beschreiben Sie kurz das Organisationsmodell in Ihrem Kanton.
3. Seit wann besteht das aktuelle Organisationsmodell?
4. Auf welchen gesetzlichen Grundblagen basiert dieses Organisationsmodell?
5. Wie gestaltete sich die Organisation zuvor?
6. Bitte nennen Sie das Datum und den Inhalt der letzten Gesetzesrevision/Reorganisation. Was waren die Gründe für diese Revision/Reorganisation? Was wurde damit bezweckt?
7. Wurden die angestrebten Ziele erreicht? Vollständig oder nur teilweise? Wenn nicht oder nur teilweise, weshalb?
8. Ist das (Grundbuch-)notariat in die Grundbuchämter integriert? Wenn ja, in welchem Umfang (wenn nur teilweise Zuständigkeit, welche Zuständigkeitsbereiche, exklusive Zuständigkeit)?
9. Wie gestaltet sich die Aufsicht über die Grundbuchämter und welche Behörde übt diese aus?

18.01.2023

Ursina Eggenschwiler  
Tel. 079 759 24 28  
[ursina.eggenschwiler@bluewin.ch](mailto:ursina.eggenschwiler@bluewin.ch)

## Anhang III

**Tabelle "Weitere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner"**

Amt/Organisation	Organisationsform	Person/Funktion	Grund
Amt für Immobilienbewertung (AIB)	Kantonale Aufgabe, dezentrale Leistungserfüllung  6 Standorte (Chur, Thuis, Davos, Ilanz/Glion, Samedan, Scuol)	Amtsleiter Gion-Reto Hassler	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Das kantonale Gesetz hält fest, dass die Aufgabe der Immobilienbewertung durch den Kanton erbracht wird. Das zuständige Amt ist dezentral zu organisieren und die Standorte werden (durch Verordnung) von der Regierung festgelegt.</li> <li>- Mit den Grundstücken hat das AIB denselben "Untersuchungsgegenstand" wie die Grundbuchämter.</li> </ul>
Amt für Migration und Zivilrecht (AFM)	Aufgabe der Regionen  11 Regionen mit je einem Zivilstandsamt	Abteilungsleiter Bürgerrecht und Zivilrecht lic. iur. Jon Peider Arquint	Das Zivilstandswesen als eine der wenigen Aufgaben im Kanton Graubünden, die in die Kompetenz der Regionen fallen, resp. auf diese übertragen worden ist. Die Aufsicht über die Zivilstandsämter liegt beim Kanton (AFM).
Grundbuchamt Landquart	Führung des Grundbuchs durch Region (Leistungsauftrag)	Grundbuchverwalterin Natalia Schnoz	Die Gemeinden der Region Landquart haben mittels Leistungsvereinbarung die Aufgabe der Grundbuchführung auf die Region übertragen (Art. 6 Abs. 3 der Statuten Region Landquart).
Grundbuchinspektorat und Handelsregister (GIHA)	-	Grundbuchbuchinspektor und Amtsleiter lic. iur. Ludwig Decurtins	Leiter Kantonale Fachstelle, übt Grundbuchaufsicht aus, langjährige Erfahrung.
Grundbuchinspektorat und Handelsregister (GIHA)	-	Leiter Fachbereich Grundbuch Rico Obrist (bis 31.01.2023)	Mitarbeiter Kantonale Fachstelle, übt Grundbuchaufsicht aus, langjährige Erfahrung.

## **Gesprächsleitfaden Amt für Immobilienbewertung GR**

### **Masterarbeit: Von Fläsch bis Roveredo – eine neue Grundbuchorganisation für den Kanton Graubünden**

#### **Gesprächsleitfaden Organisationsformen kantonaler Behörden in anderen Sachbereichen (Kanton GR)**

*Diese Masterarbeit wird im Rahmen des Executive MPA an der Universität Bern verfasst. In einem ersten Teil der Arbeit überprüfte ich die aktuelle Grundbuchorganisation im Kanton Graubünden und kam zum Schluss, dass diese langfristig wohl keine Gewähr für eine rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige Grundbuchorganisation bietet.<sup>160</sup> Ich untersuche daher Organisationsmodelle anderer Kantone und überprüfe diese auf deren Eignung für den Kanton Graubünden. Zudem werden Behörden des Kantons Graubünden befragt, welche ihre Aufgabe dezentral erfüllen oder die Aufgabenerfüllung durch die Region beaufsichtigen.*

*Vielen Dank, dass Sie sich Zeit nehmen, um mit mir zu sprechen. Ich würde das Gespräch gerne aufzeichnen. Die Aufzeichnung wird nach Ende der Weiterbildung unwiderruflich gelöscht.*

#### **Immobilienbewertung als Aufgabe des Kantons, dezentrale Aufgabenerfüllung**

Das AIB ist die Fachstelle für die amtlichen Bewertungen. Es sorgt für eine korrekte und einheitliche Bewertung der bebauten Grundstücke im Kanton GR. Art. 7 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die amtlichen Immobilienbewertungen hält fest, dass das Amt dezentral organisiert ist und die Regierung die Standorte festlegt. Die Regierung hat mit Verordnung die Anzahl und Standorte der Aussenstellen bestimmt.

1. Auf welchen grundlegenden Überlegungen, Prinzipien und Grundsätzen basiert das aktuelle Organisationsmodell?
2. Seit wann besteht die aktuelle Organisation?
3. Wie war das Amt zuvor organisiert?
4. Aufgrund welcher Kriterien wurde die Anzahl der Aussenstellen festgelegt?
5. Wann wurden Zahl und/oder Standorte der Büros zuletzt geändert? Aus welchem Grund?
6. Welche Vorteile sehen Sie in der dezentralen Aufgabenerfüllung? Welche Nachteile?
7. Welche Bedeutung kommt der guten geografischen Erreichbarkeit der Bürostandorte zu?
8. Wie viele Vollzeitstellen weisen die Büros (im Durchschnitt) auf?
9. Wie beurteilen Sie die Arbeitslast der einzelnen Büros (tief/mittel/hoch)? Helfen die Mitarbeiter eines Standorts bei einer Überlastung oder Personalengpässen an einem anderen Standort aus?

---

<sup>160</sup> Im Kanton Graubünden bestehen per 1.1.2023, 19 Grundbuchkreise, 20 Grundbuchämter und eine Aussenstelle, per 1.1.2024 voraussichtlich noch 17 Grundbuchkreise, 17 Grundbuchämter und eine Aussenstelle.

10. Ist der fachliche Austausch innerhalb des Büros gewährleistet? (ja/teilweise/nein)  
Wenn nein oder nur teilweise, weshalb? Findet zwischen den Standorten ein fachlicher Austausch statt?
11. Ist die Stellvertretung im Büro sichergestellt? (ja/teilweise/nein) Wenn nein, wie wird bei Abwesenheit verfahren?
12. Haben Sie Schwierigkeiten, geeignetes und qualifiziertes Fachpersonal zu finden?  
Wenn ja, was sind die Gründe? Wurden Massnahmen ergriffen?
13. Wie schätzen Sie die Zufriedenheit der Bevölkerung, der kommunalen und anderen kantonalen Behörden mit den Dienstleistungen des Amtes für Immobilienbewertung ein? Kritikpunkte? Lob?
14. Welche Vorteile weist die aktuelle Organisation auf? Welche Nachteile?
15. Wo sehen Sie aktuelle und künftige Herausforderungen im Bereich der Immobilienbewertung im Kanton Graubünden?
16. Ist die aktuelle Organisation, geeignet, um diesen Herausforderungen zu begegnen?  
Wenn nein, welche Anpassungen rechtlicher und organisatorischer Art wären erforderlich und weshalb?
17. In den Kantonen Bern und Thurgau, ist die Grundbuchführung Aufgabe des Kantons. Im Sinne einer dezentralen Aufgabenerfüllung betreiben dies Kantone mehrere Grundbuchämter. Mit Ihren Erfahrungen im Bereich der amtlichen Immobilienbewertung, sehen Sie darin ein Modell für die Grundbuchführung im Kanton Graubünden (Änderung EGzZGB Führung des Grundbuchs als Aufgabe des Kantons, das Amt ist dezentral organisiert, Aussenstellen werden von Gesetzgeber oder Regierung festgelegt)?

18.01.2023

Ursina Eggenschwiler  
Tel. 079 759 24 28  
ursina.eggenschwiler@bluewin.ch

## **Gesprächsleitfaden Amt für Migration und Zivilrecht**

### **Masterarbeit: Von Fläsch bis Roveredo – eine neue Grundbuchorganisation für den Kanton Graubünden**

#### **Gesprächsleitfaden Organisationsformen kantonaler Behörden in anderen Sachbereichen (Kanton GR)**

*Diese Masterarbeit wird im Rahmen des Executive MPA an der Universität Bern verfasst. In einem ersten Teil der Arbeit überprüfte ich die aktuelle Grundbuchorganisation im Kanton Graubünden und kam zum Schluss, dass diese langfristig wohl keine Gewähr für eine rechtmässige, effiziente, kundenorientierte und zukunftsfähige Grundbuchorganisation bietet.<sup>161</sup> Ich untersuche daher Organisationsmodelle anderer Kantone und überprüfe diese auf deren Eignung für den Kanton Graubünden. Zudem werden Behörden des Kantons Graubünden befragt, welche ihre Aufgabe dezentral erfüllen oder die Aufgabenerfüllung durch die Region beaufsichtigen.*

*Vielen Dank, dass Sie sich Zeit nehmen, um mit mir zu sprechen. Ich würde das Gespräch gerne aufzeichnen. Die Aufzeichnung wird nach Ende der Weiterbildung unwiderruflich gelöscht.*

#### **Amt für Migration und Zivilrecht**

##### Das Zivilstandswesen als Aufgabe der Regionen

1. Mit der Inkraftsetzung der Kantonsverfassung und der Anschlussgesetzgebung zur Gebietsreform per 01.01.2016 wechselte die Trägerschaft zu den neu geschaffenen Regionen. Wie war das Zivilstandswesen im Kanton Graubünden vor der Gebietsreform organisiert?
2. Auf welchen grundlegenden Überlegungen, Prinzipien und Grundsätzen basiert das aktuelle Organisationsmodell?
3. Welche Erfahrungen haben Sie gemacht? Welche Vorteile weist die aktuelle Organisation auf? Welche Nachteile?
4. Wie viele Vollzeitstellen weisen die Ämter (im Durchschnitt) auf?
5. Welche Bedeutung kommt der guten geografischen Erreichbarkeit der Zivilstandsämter im Kanton zu?
6. Halten Sie die persönliche Nähe der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten zur Kundschaft (Kenntnisse der Familienverhältnisse und der "lokalen Kultur") für bedeutsam? Sofern ja, ist diese mit dem aktuellen Modell gewährleistet? Welche Vorteile und Nachteile sehen Sie diesbezüglich?
7. Wie messen Sie die Arbeitslast der Angestellten der Zivilstandsämter und wie beurteilen Sie diese (tief/mittel/hoch)?

---

<sup>161</sup> Im Kanton Graubünden bestehen per 1.1.2023, 19 Grundbuchkreise, 20 Grundbuchämter und eine Aussenstelle, per 1.1.2024 voraussichtlich noch 17 Grundbuchämter und eine Aussenstelle.

8. Ist der fachliche Austausch im Amt gewährleistet? (ja/teilweise/nein) Wenn nein oder nur teilweise, weshalb?
9. Ist die Stellvertretung im Amt sichergestellt? (ja/teilweise/nein) Wenn nein, wie wird bei Abwesenheit verfahren?
10. Haben die Zivilstandsämter Schwierigkeiten, geeignetes und qualifiziertes Fachpersonal zu finden? Wenn ja, was sind die Gründe? Wurden Massnahmen ergriffen?
11. Wie schätzen Sie die Zufriedenheit der Bevölkerung, der kommunalen und kantonalen Behörden mit den Dienstleistungen der Grundbuchämter ein? Kritikpunkte? Lob?
12. Wo sehen Sie aktuelle und künftige Herausforderungen im Bereich des Zivilstandswesens im Kanton Graubünden?
13. Ist die aktuelle Organisation, geeignet, um diesen Herausforderungen zu begegnen? Wenn nein, welche Anpassungen rechtlicher und organisatorischer Art wären erforderlich?
14. Im Kanton Schwyz wird das Grundbuch von den Bezirken, die unseren Regionen entsprechen, geführt. Im Kanton Graubünden haben die jeweiligen Gemeinden den Regionen Maloja, Landquart und Moesa die Führung des Grundbuches übertragen. Mit Ihren Erfahrungen im Bereich des Zivilstandswesens, sehen Sie darin auch ein Modell für den Kanton Graubünden im Bereich der Grundbuchführung (Änderung EGZZGB Führung des Grundbuchs als Aufgabe der Regionen)?

18.01.2023

Ursina Eggenschwiler  
Tel. 079 759 24 28  
ursina.eggenschwiler@bluewin.ch