



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 6. September 2016 / lbr

6000.10

EG zum ZGB, Teilrevision (Immobiliarsachenrecht); 1. Lesung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. September 2016

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Auf den 1. Januar 2012 traten in Kraft:

- die Teilrevision des Zivilgesetzbuches vom 11. Dezember 2009 (Registerschuldbrief und weitere Änderungen im Sachenrecht);
- die totalrevidierte Grundbuchverordnung vom 23. September 2011 (GBV, SR 211.432.1);
- die neue Verordnung über die elektronische öffentliche Beurkundung vom 23. September 2011 (EÖBV, SR 943.033).

Auf den 1. Februar 2013 trat in Kraft:

- die Technische Verordnung des EJPD und des VBS über das Grundbuch vom 28. Dezember 2012 (TGBV, SR 211.432.11).

Kernstück der Teilrevision des Zivilgesetzbuches ist die Einführung des papierlosen Schuldbriefes, der für das Kreditgeschäft viele Erleichterungen bringt. Der sogenannte Register-Schuldbrief entsteht mit der Eintragung im Grundbuch, ohne dass ein Wertpapier ausgestellt werden muss. Seine Übertragung erfolgt ebenfalls im Grundbuch. Damit entfallen die Kosten für die Ausfertigung, die sichere Aufbewahrung sowie für die Übermittlung des Wertpapiers zwischen Grundbuchamt, Notariat und Bank. Ausserdem entfallen das Verlustrisiko sowie das langwierige und teure Kraftloserklärungsverfahren, die der Verlust eines Papier-Schuldbriefs zur Folge hat. Der jetzige Schuldbrief in Papierform wird aber beibehalten; die Parteien können jene Form wählen, die



ihnen am besten zusagt. Die ZGB-Teilrevision baut zudem das Grundbuch zu einem modernen Bodeninformationssystem aus, wo Privatpersonen, Verwaltung und Wirtschaft zuverlässige und aktuelle Auskünfte über Grundstücke erhalten. Die Grundbuchämter erhalten einerseits ein griffiges Instrumentarium, um bedeutungslos gewordene Einträge im Grundbuch zu löschen. Andererseits müssen sie neu gewisse Tatbestände wie z.B. öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen neu im Grundbuch eintragen. Mit diesen Massnahmen wird die Publizitätsfunktion des Grundbuchs verbessert.

Die Neuerungen im ZGB erforderten eine Revision der 100-jährigen Grundbuchverordnung (GBV) sowie den Erlass einer neuen Verordnung. Die revidierte GBV ist auf die Grundbuchführung mittels Informatik ausgerichtet. Sie behält aber die für die Papiergrundbuchführung wichtigen Bestimmungen bei, da die Informatik das Papiergrundbuch noch nicht überall vollständig abgelöst hat. Die GBV enthält zudem die Grundlagen, um den elektronischen Geschäftsverkehr mit den Grundbuchämtern einzuführen. Sie wird durch die neue Verordnung über die elektronische öffentliche Beurkundung ergänzt, welche die elektronische Ausfertigung öffentlicher Urkunden und die Beglaubigung von Kopien und Unterschriften regelt (gemäss Medienmitteilung des Bundesrates vom 23. September 2011).

Das Departement Inneres und Kultur hatte anfangs 2011 geprüft, inwieweit dringender Handlungsbedarf für eine Revision von kantonalen Bestimmungen namentlich aufgrund der neuen eidgenössischen Grundbuchverordnung besteht. Ein Handlungsbedarf, der zwingend auf den 1. Januar 2012 eine Anpassung von kantonalen Regelungen erforderlich gemacht hätte, wurde nicht gesehen. Damit konnte auf eine dringliche Anpassung per 1. Januar 2012 verzichtet werden. Eine weitergehende Prüfung und nötige Aktualisierung der kantonalen Bestimmungen im Grundbuchrecht an die neuen Bundesbestimmungen musste aus zeitlichen Gründen auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden.

Auch in anderen Kantonen erfolgte entsprechende Anpassungen teilweise mit zeitlicher Verzögerung. Zu nennen sind beispielsweise die Kantone Graubünden und Luzern. In Graubünden erfolgte eine Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch betreffend das Grundbuch mit Datum vom 11. Juni 2014 und ist seit 1. Januar 2015 in Kraft. Im Kanton Luzern erfolgte eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch betreffend das Grundbuchrecht mit Datum vom 3. November 2014 und ist seit dem 1. Juni 2015 in Kraft.

Die neuen bundesrechtlichen Vorgaben führen zu Anpassungen im kantonalen Grundbuchrecht:

- Kernpunkt der Revision bildet die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen im kantonalen Recht für die Umsetzung der nach Bundesrecht vorgesehenen Weiterentwicklung des informatisierten Grundbuchs (Veröffentlichung der Daten im Internet, Zugriff auf Daten im Abrufverfahren, Auskunftportal Terravis, elektronischer Geschäftsverkehr, Grundbuchführung mittels Informatik).
- Ferner wird eine gesetzliche Grundlage für das im Bundesrecht neu vorgesehene öffentliche Bereinigungsverfahren zur erleichterten Löschung von Einträgen mit verlorener rechtlicher Bedeutung im kantonalen Recht geschaffen.
- Sodann wird eine gesetzliche Grundlage zur Anmerkung aller öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen des kantonalen Rechts geschaffen.
- Schliesslich wird die in der Praxis verlangte fachliche Eignung der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter durch Ausbildung oder Praxis ausdrücklich gesetzlich normiert.
- Entsprechend der Stufengerechtigkeit der Normen werden zahlreiche Detailregelungen auf Verordnungsebene des Regierungsrates verwiesen.



Gebühren vorgeschlagen (Art. 12 Ziff. 8.1 lit. f und Ziff. 8.6 lit. b^{bis}). Ziff. 8.6 lit. b^{bis} wurde redaktionell bereinigt, und Satz 2 wurde redaktionell angepasst sowie als neue lit. g eingefügt. Auf den Vorschlag einer Gebühr für Löschungen von Pfandrechten soll verzichtet werden (Verzicht auf entsprechende Änderung von Art. 12 Ziff. 8.2 lit. b und Ziff. 8.7). Ebenfalls soll auf neue Gebührenpositionen für leere Pfandstellen und für eine vereinfachte Umwandlung von Papierschuldbriefen in Registerschuldbriefen verzichtet werden (Verzicht auf Art. 12 Ziff. 8.2 lit. a^{er} und e^{bis}).

C. Erläuterungen zu den geänderten Gesetzesbestimmungen

1. Änderungen im Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB)

Art. 2 Ziff. 6

Die Bestimmung ist ersatzlos aufzuheben. Sowohl das frühere (Art. 857 Abs. 2 aZGB) als auch das revidierte Bundesrecht (Art. 861 Abs. 2 ZGB) sehen vor, dass der Papierschuldbrief zu seiner Gültigkeit nur der Unterschrift des Grundbuchverwalters bedarf. Art. 2 Ziff. 6 EG zum ZGB betreffend Mitunterzeichnung von Schuldbrief und Gült durch den Gemeindehauptmann ist deshalb schon seit langem obsolet und wurde nicht mehr angewendet. Die Gült wurde per 1. Januar 2012 abgeschafft.

Art. 3 Ziff. 22

Der Verweis auf die Grundbuchverordnung ist infolge Neu Nummerierung der Artikel anzupassen. Materiell ergeben sich keine Änderungen.

Art. 3 Ziff. 23

Der Verweis auf das ZGB ist infolge Neu Nummerierung der Artikel anzupassen. Materiell ergeben sich keine Änderungen.

Art. 3 Ziff. 24

Die Bestimmung ist ersatzlos aufzuheben, da die Art. 876 bis 883 ZGB über die Ausgabe von Schuldbriefen und Gülden in Serien ebenfalls gestrichen wurden. Mit der Aufhebung von Art. 882 ZGB entfällt die gesetzliche Grundlage für die amtliche Überwachung der Auslosung und Tilgung auf Bundesebene und damit auch die entsprechende kantonale Kompetenz.

Art. 97 Abs. 3

Der Verweis auf Art. 78 der Grundbuchverordnung ist zu streichen. Die totalrevidierte eidgenössische Grundbuchverordnung erwähnt die Zugehörmerkung nicht mehr. Materiell ergeben sich dadurch keine Änderungen.



Art. 162

Abs. 1 verweist auf Wege im Sinne von Art. 156 EG zum ZGB. Letztere Vorschrift existiert nicht mehr. Sie wurde mit dem Erlass des Strassengesetzes vom 26. Oktober 2009 (bGS 731.11) aufgehoben. Deshalb ist auch Art. 162 Abs. 1 aufzuheben.

Abs. 2 könnte grundsätzlich beibehalten werden. Es ist indessen aufgrund allgemeiner Grundsätze und Zuständigkeitsvorschriften bereits klar, dass strittige Rechtsverhältnisse im Bereich des Privateigentums vom Zivilrichter und nicht von den Verwaltungsbehörden entschieden werden müssen. Diese Regelung ist daher auch aufzuheben.

Art. 185 Abs. 2

Der Verweis auf die Grundbuchverordnung ist infolge Neunummerierung der Artikel anzupassen. Materiell ergeben sich keine Änderungen.

Art. 234 Abs. 5 (neu)

Art. 234 EG zum ZGB sieht unmittelbare gesetzliche Pfandrechte des kantonalen Rechts vor. Sie entstehen ausserbuchlich, also ohne Eintragung im Grundbuch unmittelbar von Gesetzes wegen. Das geltende kantonale Recht legt fest, wie lange diese nicht eingetragenen Pfandrechte Bestand haben (zwei Jahre seit Fälligkeit bzw. zehn Jahre seit Kostenverteilung, vgl. Art. 234 Abs. 1 lit. a und b EG zum ZGB). Für sogenannte Bagatellpfandrechte (Pfandsumme bis Fr. 1'000.–) gilt diese Regelung unverändert weiter. Übersteigt die Pfandsumme dagegen Fr. 1'000.–, kann das Pfandrecht gemäss der neuen bundesrechtlichen Vorschrift von Art. 836 Abs. 2 ZGB nach Ablauf der Eintragungsfristen (vier Monate nach Fälligkeit der zugrunde liegenden Forderung, spätestens jedoch zwei Jahre seit der Entstehung der Forderung) gutgläubigen Dritten gegenüber nicht mehr geltend gemacht werden. Es erscheint sinnvoll, auf diese Neuerung durch einen entsprechenden Verweis auf das ZGB hinzuweisen. Dem ursprünglichen Grundeigentümer wie auch dem bösgläubigen Dritten können die unmittelbaren gesetzlichen Pfandrechte in jedem Fall unabhängig von der Eintragung im Grundbuch entgegengehalten werden. Aus diesem Grund ist eine grundsätzliche Neufassung von Art. 234 EG zum ZGB nicht zwingend, wohl aber – im Sinne einer Alternative zum Verweis auf das vorgehende Bundesrecht – möglich.

Übergangsrechtlich sieht Art. 44 Abs. 3 SchIT ZGB vor, dass nicht eingetragene gesetzliche Pfandrechte des kantonalen Rechts Dritten, die sich in gutem Glauben auf das Grundbuch verlassen, noch während 10 Jahren nach dem Inkrafttreten der Änderung vom 11. Dezember 2009, also noch bis 31. Dezember 2021, entgegengehalten werden können.

Art. 235

Die Bestimmung ist ersatzlos aufzuheben, da gemäss revidiertem Bundesrecht die Errichtung neuer Gülden ausgeschlossen ist.



Art. 242 Abs. 2

Der Verweis auf das ZGB ist infolge Neu Nummerierung der Artikel anzupassen. Materiell ergeben sich keine Änderungen.

Art. 248

Die geltende Bestimmung, wonach der Gemeindeschreiber in der Regel Grundbuchverwalter ist, wo das Grundbuch gemeindeweise geführt wird (Art. 248 Abs. 1 EG zum ZGB), soll geändert werden. Neu soll der Gemeinderat einen Grundbuchverwalter und mindestens einen Stellvertreter wählen. Art. 248 Abs. 1 und 2 EG zum ZGB sollen in einem neuen Art. 248 Abs. 1 EG zum ZGB zusammengefasst werden.

Mit einem neuen Absatz 2 wird im Gesetz verankert, dass die fachliche Eignung der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter durch Ausbildung oder Praxis nachgewiesen sein muss. Dies wird bereits seit Jahren in der Praxis verlangt. Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung. Ein neuer Absatz 3 schreibt genügend Fach- und Hilfspersonal vor, was für ein funktionierendes Grundbuchamt selbstverständlich sein sollte.

Art. 250 Abs. 2

Neu wird ausdrücklich vorgesehen, dass der Regierungsrat im Rahmen seiner Aufsicht Verordnungen erlassen kann. Die administrative Aufsicht und der Rechtsschutz sind im Bundesrecht neu in den Artikeln 956 – 956b ZGB geregelt. Art. 957 ZGB wurde aufgehoben. Der Verweis in Art. 250 Abs. 2 EG zum ZGB ist entsprechend zu ändern. Materiell ergeben sich keine Änderungen.

Art. 252

Die früher in Art. 976 ZGB geregelte Thematik der Löschung bei Untergang des eingetragenen Rechts ist neu auf die Art. 976 – 976b ZGB aufgeteilt worden. In Art. 976 ZGB werden die Voraussetzungen abschliessend genannt, unter denen das Grundbuchamt eine Löschung von Amtes wegen vornehmen darf. Art. 976a und 976b ZGB regeln diejenigen Fälle, in welchen die belastete Person eine Löschung verlangen kann, sowie das dabei einzuhaltende Verfahren. Zur Anwendung kommt es dann, wenn ein Eintrag nur „höchstwahrscheinlich keine rechtliche Bedeutung“ mehr hat, die Voraussetzungen von Art. 976 ZGB also gerade nicht gegeben sind.

Vollzieht das Grundbuchamt eine Löschung von Amtes wegen gestützt auf Art. 976 ZGB, zeigt es diesen Umstand den Betroffenen an (Eigentümer, Berechtigte). Diese Anzeige stellt jedoch keine beschwerdefähige Verfügung dar. Es gilt der allgemeine Grundsatz, dass der Entscheid des Grundbuchamtes, eine Anmeldung zu vollziehen, nicht mit Beschwerde angefochten werden kann (vgl. Art. 956a Abs. 3 ZGB). Anders lautende kantonale Regelungen wären bundesrechtswidrig. Als Rechtsbehelf steht dagegen die Grundbuchberichtigungsklage gemäss Art. 975 ZGB zur Verfügung.

Sind die Voraussetzungen von Art. 976 ZGB nicht erfüllt, liegt aber eine Eintragung vor, die höchstwahrscheinlich keine rechtliche Bedeutung mehr hat, kommen die neuen bundesrechtlichen Bestimmungen von Art. 976a und 976b ZGB zur Anwendung. Diese regeln das Verfahren und die Zuständigkeit des Grundbuchamtes für die Verfahrensleitung und die Entgegennahme einer allfälligen Einsprache. Kommt es gestützt auf Art. 976b Abs. 2 ZGB zur Einleitung einer Feststellungsklage oder nach erfolgter Löschung zu einer Grundbuchberichtigungs-



klage, sind dafür die allgemeinen örtlichen, sachlichen und funktionalen Zuständigkeiten des Bundesrechts (eidgenössische Zivilprozessordnung) und des kantonalen Rechts (Justizgesetz) massgebend.

Im Rahmen einer Berichtigung gemäss Art. 977 ZGB muss gegebenenfalls ein Gericht eingeschaltet werden. Neben den genannten bundesrechtlichen Vorschriften bleibt kein Raum für anders lautende kantonale Verfahrensbestimmungen im EG zum ZGB. Das Erwähnen bzw. Wiederholen von Zuständigkeitsvorschriften des Bundes und des Kantons im EG zum ZGB ist nicht sinnvoll. Im Gegenteil wird damit eine Gefahr von Widersprüchen zu anderen Erlassen geschaffen.

Der in Art. 254 EG zum ZGB vorgesehene Vorbehalt der Grundbuchberichtigungsklage ist zu absolut formuliert. Diese Klage hat einen anderen Anwendungsbereich als die Verfahren von Art. 976 ff. und Art. 977 ZGB. Sie steht den Beteiligten demnach nicht „in jedem der genannten Fälle“ zur Verfügung. Ganz allgemein bringt ein solcher Vorbehalt im kantonalen Recht keinen Nutzen. Welche Klage im Einzelfall anwendbar ist, wird vom Bundesrecht bestimmt.

Art. 252 EG zum ZGB ist daher aufzuheben. Die Art. 253 und 254 EG zum ZGB erhalten neue Marginalien und einen neuen Inhalt.

Art. 253 7. Öffentliches Bereinigungsverfahren

Art. 976c ZGB gibt den Kantonen die Kompetenz, ein öffentliches Bereinigungsverfahren vorzusehen. Voraussetzung für dessen Einleitung ist, dass sich in einem bestimmten Gebiet (z.B. einem Teil einer Gemeinde) die Verhältnisse tatsächlich oder rechtlich verändert haben und dass deswegen eine grössere Zahl von Dienstbarkeiten, Vor- oder Anmerkungen ganz oder weitgehend hinfällig geworden bzw. deren Lage nicht mehr bestimmbar ist. Die Bereinigungsmöglichkeiten von Art. 976 bis 976b ZGB, welche auf Einzelfälle zugeschnitten sind, können damit also auf ganze Gebiete ausgedehnt werden, was durchaus einem Bedürfnis entsprechen kann, gerade im Kanton Appenzell Ausserrhoden, in dem sehr viele und teils alte, unklare Dienstbarkeiten existieren.

Die vorgeschlagene Regelung gibt dem Regierungsrat die Kompetenz, über die Einführung des Bereinigungsverfahrens zu entscheiden und das Nähere durch Verordnung zu regeln. Dabei kommt ihm von Bundesrechts wegen ein grosser Gestaltungsspielraum zu. Wird das öffentliche Bereinigungsverfahren eingeführt, sollte es nicht nur die Löschung gegenstandsloser Eintragungen ermöglichen – dafür stehen die erwähnten Art. 976 bis 976b ZGB zur Verfügung – sondern es sollte zur Klärung von Rechten führen, insbesondere von Dienstbarkeiten, deren Lage nicht mehr bestimmbar ist. Analog der Regelungen anderer Kantone für die Einführung des Eidg. Grundbuches ist vorstellbar, dass das Grundbuchamt den Beteiligten einen Bereinigungsvorschlag unterbreitet. Wird dieser trotz Vermittlung durch das Grundbuchamt abgelehnt, soll der Fall dem Kantonsgericht (z.B. dem Einzelgericht) zur Entscheidung zugewiesen werden, sofern ein solcher gerichtlicher Entscheid als erforderlich erachtet wird.

Art. 976c Abs. 3 ZGB gibt den Kantonen die Möglichkeit, die Bereinigung weiter zu erleichtern oder vom Bundesrecht abweichende Vorschriften zu erlassen. Eine Erleichterung kann darin bestehen, dass der Kanton von den in Art. 976c Abs. 1 ZGB genannten Voraussetzungen für die Anordnung des Verfahrens abweicht. So kann er beispielsweise darauf verzichten, eine tatsächliche oder rechtliche Veränderung der Verhältnisse vorzusetzen.



Beim Entscheid über die Einführung des Bereinigungsverfahrens wird der Regierungsrat neben dem Bedürfnis nach klaren sachenrechtlichen Verhältnissen die Kapazitäten der Grundbuchämter, solche Verfahren durchzuführen, zu berücksichtigen haben.

Zu beachten ist ferner, dass die Regelung vom Bund genehmigt werden muss (Art. 52 Abs. 3 SchIT ZGB).

Art. 254 Zugang zu Daten des Grundbuches

Art. 27 GBV sieht vor, dass die Kantone die gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a GBV ohne Interessennachweis einsehbaren Daten des Hauptbuches (die aufgeführten Daten sind identisch mit den in Art. 970 Abs. 2 ZGB aufgeführten Daten) im Internet öffentlich zugänglich machen können. In einem Spannungsverhältnis zu dieser Kann-Vorschrift stehen die Geoinformationserlasse des Bundes und der Kantone, welche den öffentlichen Zugang zu diesen Daten bereits vorsehen. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Justiz geht Art. 27 Abs. 1 GBV (Kann-Vorschrift) als neuere und speziellere Norm den älteren und allgemeineren Bestimmungen von Art. 22 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 1 lit. a der Verordnung über Geoinformation vom 21. Mai 2008 (SR 510.620) jedoch vor. Um eine geordnete Publikationspraxis sicherzustellen, ist es erforderlich, eine klare Zuständigkeitsordnung in das kantonale Recht aufzunehmen. Gemäss dem neuen Art. 254 Abs. 1 EG zum ZGB sollen die ohne Interessennachweis einsehbaren Daten des Hauptbuches gemäss Art. 970 Abs. 2 ZGB im Internet öffentlich zugänglich gemacht werden können. Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung.

Die Kantone können den in Art. 28 GBV aufgezählten Kreisen einen erweiterten elektronischen Zugang auf Daten des Hauptbuches, des Tagebuches und der Hilfsregister gewähren. Zu den in Art. 28 GBV aufgeführten Personengruppen gehören insbesondere Urkundspersonen, Ingenieur-Geometer, Steuerbehörden und andere Behörden, Banken, Pensionskassen und Versicherungen, Rechtsanwälte sowie Grundeigentümer und weitere aus dem Grundbuch Berechtigte.

Für die Zugriffsberechtigung ist zwingend eine Vereinbarung mit den Benutzerinnen und Benutzern abzuschliessen. Dieses Erfordernis und der Mindestinhalt der Vereinbarung sind in Art. 29 GBV geregelt. Auf kantonalen Ebene ist festzulegen, wer über die Zugriffsgesuche entscheidet. Gemäss dem neuen Art. 254 Abs. 2 EG zum ZGB regelt der Regierungsrat den erweiterten Zugriff durch Verordnung.

Der informatisierte Informationsaustausch im Grundbuchwesen soll mit der Realisierung eines schweizweiten, elektronischen Grundstücks-Informationssystems (eGRIS) vereinfacht werden. Zu diesem Zweck führen das Bundesamt für Justiz und die SIX Terravis AG u.a. folgende Projekte:

- Zentrales, elektronisches, kantonsübergreifendes Auskunftssystem für Grundbuchdaten betreffend ohne Interessennachweis einsehbare Daten des Hauptbuchs (Art. 970 Abs. 2 und 3, Art. 949a Abs. 2 Ziff. 4 ZGB, Art. 27 GBV);
- Elektronischer Zugriff auf die Daten des Grundbuchs im Abrufverfahren für Behörden und Wirtschaft (Art. 970 Abs. 1, 949a Abs. 2 Ziff. 5 ZGB, Art. 28 ff. GBV);
- Elektronische Abwicklung des Geschäftsverkehrs mit dem Grundbuch (Art. 949a Abs. 2 Ziff. 3 ZGB, Art. 39 ff. GBV).



Art. 254a (neu) Informatisierte Grundbuchführung und elektronischer Geschäftsverkehr

Die Führung des Grundbuches mittels Informatik wird heute in einer Verordnung aus dem Jahr 1996 (bGS 213.310) geregelt. Diese ist nicht mehr zeitgemäss. Eine Neuregelung soll im Rahmen einer neuen kantonalen Ausführungsverordnung erfolgen.

Art. 39 GBV ermächtigt die Kantone, für ihre Grundbuchämter den elektronischen Geschäftsverkehr zuzulassen. Es ist daher entweder im kantonalen Recht die zuständige Behörde, welche die Zulassung erteilt, festzulegen oder die Zulassung ist bereits allgemein im Gesetz vorzusehen. Gewählt wird letzteres Vorgehen, da der elektronische Geschäftsverkehr nicht nur im Bund, sondern auch in den Kantonen zumindest mit gewissen Grosskunden zum Standard werden wird. Soweit zum elektronischen Geschäftsverkehr Ausführungsbestimmungen erforderlich sein werden, sind diese auf Verordnungsstufe zu erlassen, um in diesem schnelllebigen Bereich flexibel reagieren zu können.

Art. 254b (neu) Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen

Den Kantonen steht es nicht mehr frei, ob und für welche grundstücksbezogenen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen sie eine Anmerkung im Grundbuch vorsehen wollen (vgl. Art. 962 ZGB). Mit der vorgeschlagenen neuen Bestimmung wird die gesetzliche Grundlage für die Anmerkung aller unter die Anmerkungs-pflicht fallenden öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen des kantonalen Rechts geschaffen. Auf die systematische Anpassung jedes einzelnen kantonalen Erlasses, welcher eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung vorsieht, kann so verzichtet werden.

Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die nach den Vorschriften des ZGB nicht im Grundbuch an-gemerkt werden, werden in einem Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB) er-fasst (vgl. Art. 16 ff. des Bundesgesetzes über Geoinformation vom 5. Oktober 2007, SR 510.62).

Art. 272 Abs. 2

Der Begriff Pfandtitel ist zu eng. Bei Umwandlung von Zedeln oder von Gülten (vgl. zu letzteren Art. 33a SchIT ZGB) in Registerschuldbriefe oder Grundpfandverschreibungen wird kein Titel ausgestellt. Es sollte deshalb allgemeiner von Pfandarten gesprochen werden.

2. Änderungen im Gebührentarif für die Gemeinden (bGS 153.2)

Einerseits soll eine ältere Pendenz mit Blick auf das Fusionsgesetz abgeschlossen werden. Andererseits sind im Zusammenhang mit der im Jahr 2012 in Kraft getretenen Sachenrechtsrevision im ZGB verschiedene An-passungen im Gebührentarif für die Gemeinden im Bereich des Grundbuchwesens vorzunehmen.

Art. 12 Ziff. 8.1 lit. a

Art. 12 Ziff. 8.1 lit f (neu)

Das Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung vom 3. Oktober 2003 (Fusionsgesetz, FusG, SR 221.301) sieht in Art. 103 vor, dass bei Umstrukturierungen i.S.v. Art. 8 Abs. 3 und Art. 24 Abs. 3 und 3^{quater} des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten



Steuern der Kantone und Gemeinden kantonale und kommunale Handänderungsabgaben ausgeschlossen sind, dass jedoch kostendeckende Gebühren vorbehalten bleiben. Dieser Vorschrift wurde bislang in Appenzell Ausserrhoden noch nicht vollständig nachgelebt, sieht doch der geltende Art. 12 Ziff. 8.1 lit. a des Gebührentarifs auch für steuerbefreite Umstrukturierungen eine Gebühr nach dem Handänderungswert, mithin bis Fr. 4'000.– vor. Unter Umständen konnte diese Gebühr somit mehr als kostendeckend ausfallen.

Neu werden zudem nebst den Eigentumsänderungen nach dem Fusionsgesetz auch entsprechende Eigentumsänderungen nach öffentlichem Recht besonders erwähnt. Grund dafür ist, dass das Fusionsgesetz auf Zusammenschlüsse öffentlich-rechtlicher Körperschaften nicht anwendbar ist. Entsprechen aber die Vorgänge jenen des Fusionsgesetzes ist es gerechtfertigt, die mit ihnen verbundenen Handänderungen von Grundstücken gebührentechnisch gleich zu behandeln wie im Fall von privatrechtlichen Umstrukturierungen.

Art. 12 Ziff. 8.2 lit. a

Art. 12 Ziff. 8.2 lit. a^{bis} (neu)

Art. 12 Ziff. 8.2 lit. b

Art. 12 Ziff. 8.2 lit. f (neu)

Art. 12 Ziff. 8.2 lit. g (neu)

Zu lit. a:

Mit der vorgeschlagenen Erweiterung der Bestimmung soll die Löschung und Neuerrichtung von Pfandrechten gefördert werden, da diese oftmals angezeigt und einfacher ist als die Erhöhung alter Pfandtitel, aus Kostengründen aber nicht erfolgt.

Zu lit. a^{bis}

Es wird vorgeschlagen, für die Pfandeinsetzung neu eine Gebühr einzuführen. Die Pfandeinsetzung ist mit der Neuerrichtung eines Pfandrechts vergleichbar, wird doch ein Grundstück, das bisher nicht belastet war, in die Pfandhaft eines bereits bestehenden Pfandrechts eingesetzt. Der Grundstückswert wird demnach mobilisiert, was einen wirtschaftlich bedeutsamen Vorgang darstellt und eine Gebühr rechtfertigt. Das Grundbuchamt hat einen ähnlichen Aufwand wie bei der Neuerrichtung eines Pfandrechts (öffentliche Beurkundung, Änderung bzw. Neuausstellung eines allfälligen Pfandtitels, Vornahme der Eintragung im Grundbuch, Korrespondenz etc. mit Grundeigentümer und Bank). Auch andere Kantone erheben Gebühren für die Pfandeinsetzung.

Zu lit. b:

Auf die Erhebung einer Gebühr soll dann verzichtet werden, wenn gleichzeitig ein neues Pfandrecht errichtet oder erhöht wird (siehe Bemerkungen zu lit. a oben).

Zu lit. f:

Die totalrevidierte Grundbuchverordnung sieht neue Eintragungen (mit und ohne Grundbuchwirkung) sowie Bemerkungen zu Grundpfandrechten vor, die es bisher mindestens teilweise nicht gab. Um eine gleichmässige Gebührenfestsetzung sicherzustellen ist es angebracht, für diese Tatbestände eine eigene, klare Berechnungsweise festzulegen.

Zu lit. g:

Das bisher in Ziff. 8.2 lit. f vorgesehene „Auffangbecken“ wird unter der neuen lit. g geregelt. Gläubigerregister-Einschreibungen werden nicht mehr erwähnt, da im System des EDV-Grundbuches, das heute in 19 von 20



Gemeinden im Einsatz ist, kein separates Gläubigerregister mehr geführt wird. Die entsprechenden Eintragungen erfolgen direkt im Hauptbuch und werden gebührenmässig von lit. f erfasst. Es wird überdies vorgeschlagen, den Mindestansatz von Fr. 20.– auf Fr. 50.– zu erhöhen.

Art. 12 Ziff. 8.6 lit. b^{bis} (neu)

Art. 12 Ziff. 8.6 lit. e

Art. 12 Ziff. 8.6 lit. g

Zu lit. b^{bis}:

Bestimmten Personen kann gestützt auf Art. 28 ff. GBV ein erweiterter Zugang zu den Daten des Grundbuchs über eine besondere Plattform (z.B. Terravis) gewährt werden. Solche Abfragen geschehen im Hintergrund, ohne Zutun und Aufwand des betroffenen Grundbuchamtes. Selbst das Gebühreninkasso kann automatisiert durch den Betreiber der Auskunftsplattform erfolgen. Gebühren von Fr. 40.– bis Fr. 200.–, die für konventionell erstellte Grundbuchauszüge durchaus gerechtfertigt sind, würden bei solchen elektronischen Abfragen das Äquivalenzprinzip verletzen. Zudem würde mit gleich hohen Gebühren wie für Papierauszüge für die Grosskunden (Banken etc.) kein Anreiz geschaffen, das System, welches die Grundbuchämter entlasten wird, auch zu nutzen. Es werden Gebühren von Fr. 10.– bzw. Fr. 20.– vorgeschlagen, je nach Umfang der Auskunft.

Zu lit. e:

Das Miteintragungsverfahren ist im Gesetz über die Gebühren der Gemeinden zwar vorgesehen, ansonsten aber im kantonalen Recht nicht geregelt. Es könnte Aufnahme in eine neu zu schaffende kantonale Grundbuchverordnung finden (vgl. Ziffer 9 hinten).

Zu lit. g:

Der Regierungsrat soll die Kompetenz erhalten, Gebühren für den elektronischen Geschäftsverkehr auf dem Verordnungsweg festzulegen. Im Rahmen des elektronischen Geschäftsverkehrs können elektronische Eingaben an die Grundbuchämter eine entsprechende Zustellplattform erfolgen. Derzeit ist es die SIX Terravis AG, welche eine solche Zustellplattform für den elektronischen Geschäftsverkehr mit den kantonalen Grundbuchämtern betreibt. Ob sie das in Zukunft noch kann, ist offen, nachdem der Nationalrat am 14. Juni 2016 die Vorlage zur Änderung des Zivilgesetzbuches (Elektronischer Zugriff auf das Grundbuch) an den Bundesrat zurückgewiesen hatte mit dem Auftrag, die von der SIX Terravis AG angebotenen Dienstleistungen einer Nutzung des informatisierten Grundbuchs in eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft unter überwiegendem Einfluss des Bundes oder der Kantone zu überführen.

Unklar ist zurzeit, ob die SIX Terravis AG weiterhin Dienstleistungen in diesem Bereich anbieten kann und ob den Kantonen durch den elektronischen Geschäftsverkehr allfälligen Zusatzkosten entstehen würden. Sollten solche Zusatzkosten entstehen, wäre zu prüfen, inwieweit diese im Rahmen von Gebühren weiterbelastet werden können. Da hier noch vieles unklar ist, soll der Regierungsrat eine entsprechende Regelungskompetenz erhalten, um gegebenenfalls reagieren zu können.



3. Änderungen im Steuergesetz (bGS 621.11)

Art. 221 Abs. 2

Art. 239 Abs. 2

Art. 221 Abs. 2 und Art. 239 Abs. 2 sind die Grundlage für unmittelbare gesetzliche Pfandrechte des kantonalen Rechts im Bereich der Steuern. Vgl. im Übrigen die Bemerkungen zu Art 234 Abs. 5 EG zum ZGB.

4. Änderungen im Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz, bGS 721.1)

Art. 108 Abs. 4

Vgl. die Bemerkungen zu Art 234 Abs. 5 EG zum ZGB.

5. Änderungen im Umwelt- und Gewässerschutzgesetz (UGsG, bGS 814.0)

Art. 83 Abs. 2

Vgl. die Bemerkungen zu Art 234 Abs. 5 EG zum ZGB.

6. Bauverordnung (bGS 721.11)

In Art. 29 Abs. 4 der regierungsrätlichen Bauverordnung (BauV, bGS 721.11) ist ebenfalls eine entsprechende Änderung vorzunehmen (vgl. die Bemerkungen zu Art 234 Abs. 5 EG zum ZGB). Da es sich um eine Verordnung des Regierungsrates handelt, erfolgt diese Anpassung zu einem späteren Zeitpunkt.

7. Änderungen in der Verordnung über die Führung des Grundbuchs mit elektronischer Datenverarbeitung (bGS 213.310)

Es wird vorgeschlagen, die Verordnung aufzuheben und die Regelungsinhalte, angepasst an die heutigen Vorgaben des Bundesrechts, in eine neu zu schaffende kantonale Grundbuchverordnung zu überführen.

8. Änderungen in der Verordnung über die Einführung des Grundbuches in den Gemeinden (bGS 213.311)

Es wird vorgeschlagen, die Verordnung aufzuheben und die Regelungsinhalte, angepasst an die heutigen Verhältnisse und – sofern bis in jenem Zeitpunkt überhaupt noch erforderlich (in 19 von 20 Gemeinden ist das eidgenössische Grundbuch flächendeckend eingeführt) – in eine neu zu schaffende kantonale Grundbuchverordnung zu überführen. Deren voraussichtliche Regelungsinhalte werden nachfolgend (vgl. Ziff. 9) kurz skizziert.



9. Exkurs: Regelungsinhalte einer neu zu schaffenden kantonalen Grundbuchverordnung

- Allgemeines, wie Zuständigkeiten, Aufgaben/Kompetenzen des Inspektorates, Vorgehen bei der Zusammenlegung von Ämtern, allfällige kantonale Hilfsregister, Belegführung, Nachführung/Revision des Grundbuches.
- Öffentliches Bereinigungsverfahren: Gebietsweise Löschung von bedeutungslosen Einträgen sowie ebenfalls gebietsweise Klärung von Rechten, insbesondere von örtlich beschränkt ausübbarkeiten, deren Lage nicht mehr bestimmt werden kann. Anordnung durch Regierungsrat. Erstellen eines Verzeichnisses, welches die zu löschenden und zu bereinigenden Dienstbarkeiten, An- und Vormerkungen nennt, samt konkretem Vorschlag für die Bereinigung. Verzeichnis als nicht beurkundungsbedürftiger Rechtsgrundaussweis für die Änderung (Klärung) von Dienstbarkeiten. Allenfalls Kompetenz des Grundbuchamtes, in streitigen Fällen eine Schlichtungsverhandlung durchzuführen. Kompetenz des Grundbuchamtes, nach gescheiterter Schlichtungsverhandlung die Rechtsbegehren zu formulieren, einer Partei die Klägerrolle zuzuweisen und die Sache dem zuständigen Gericht zur Entscheidung zu überweisen.
- Regelung der Zuständigkeiten und Modalitäten über den Zugang zu Daten des Grundbuches: Elektronische Einsichtnahme gemäss Art. 27 GBV sowie Erweiterter Zugang gemäss Art. 28 ff. GBV.
- Miteintragungsverfahren: Das Gesetz über die Gebühren der Gemeinden setzt in Art. 12 Ziff. 8.6 lit. e den Begriff der Miteintragung voraus. Das Verfahren der Miteintragung ist im kantonalen Recht indessen nirgends geregelt. Es könnte festgelegt werden, dass ein Rechtsgeschäft, das mehrere Grundstücke in verschiedenen Grundbuchkreisen betrifft, in jedem Kreis angemeldet werden kann, worauf dieses Amt (ersuchendes Amt) die Miteintragung bei den anderen beteiligten Ämtern (ersuchte Ämter) veranlasst. Sollte es über die Zulässigkeit der Anmeldung zu unterschiedlichen Meinungen zwischen den Grundbuchämtern kommen, hätte die Aufsichtsbehörde (Regierungsrat) darüber zu entscheiden. Ferner könnte das Gebühren- und Steuerinkasso geregelt werden.
- Ausführungsbestimmungen im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Grundbuchdaten gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a GBV in öffentlichen Datennetzen sowie über den erweiterten Zugriff auf Daten im Abrufverfahren. Z.B. können Mehranforderungen gegenüber Art. 29 GBV an Verträge, welche mit zugelassenen Benutzerinnen und Benutzern abzuschliessen sind, definiert oder die Kompetenz zum Abschluss solcher Verträge an die Trägerorganisation (z.B. Terravis) delegiert werden.
- Grundbuchführung mittels Informatik: Datensicherheit, Datenschutz, Langzeitsicherung, zu verwendendes System, Bewilligungspflicht der Grundbuchführung mittels EDV.
- Elektronischer Geschäftsverkehr: Gemischte oder nicht gemischte Eingaben an das Grundbuchamt (vgl. Art. 42 GBV), Regelung des Medienbruchs im Rahmen der Beurkundung (Ausdruck des elektronisch übermittelten Rechtsgrundaussweises [insbesondere Pfandvertrag] auf Papier – Bestätigung der Übereinstimmung von Papier und elektronischem Dokument – Beurkundung – erneute Umwandlung des Papierdokumentes in ein elektronisches Dokument – elektronische Bestätigung an Bank), Bestimmung der Trägerorganisation/Übermittlungsplattform, Sicherheit, Nutzungsgebühren.
- Besondere kantonale Rechtsverhältnisse: Zedel, Alprechte.



- Veröffentlichung von Handänderungen (bisher besteht dazu lediglich ein Beschluss des Regierungsrates): Was, wo und evtl. in welchen Abständen wird publiziert.
- Evtl., falls noch erforderlich, Bestimmungen zur Einführung des eidgenössischen Grundbuches (Ablösung der heute bestehenden Verordnung bGS 213.311): Vorgehen, Verfahren, evtl. Ablösung oder Ergänzung der Einigungskommission durch ein (nachgelagertes) streitiges Verfahren.

D. Finanzielle und administrative Auswirkungen

Die Revision der Bestimmungen über das Immobiliarsachen- und Grundbuchrecht im Schweizerischen Zivilgesetzbuch hat gewisse Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden.

In Kantonen, in welchen das Grundbuch elektronisch geführt wird, müssen Anpassungen der Programme an das neue Recht (z.B. betreffend Register-Schuldbrief) vorgenommen werden.

Die Kantone erhalten die Kompetenz, verschiedene Verfahren zu regeln (z.B. das öffentliche Bereinigungsverfahren) oder vom Bundesrecht abweichende Regelungen zu erlassen. So können sie die Eintragung gesetzlicher Grundpfandrechte des kantonalen öffentlichen Rechts in das Grundbuch einschränkender regeln (Art. 836 Abs. 3 revZGB), die im Grundbuch anzumerkenden öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen ergänzen (Art. 962 Abs. 3 revZGB) oder das öffentliche Bereinigungsverfahren weiter erleichtern oder vom Bundesrecht abweichende Vorschriften erlassen (Art. 976c Abs. 3 revZGB). Dafür sind kleinere Anpassungen im kantonalen Recht erforderlich, sofern von den entsprechenden Kompetenzen Gebrauch gemacht werden soll.

Die Pflicht zur Eintragung öffentlich-rechtlicher Grundlasten (Art. 784 revZGB) und gesetzlicher Grundpfandrechte des kantonalen öffentlichen Rechts (Art. 836 revZGB) ins Grundbuch innert einer bestimmten Frist wird bei den Kantonen und Gemeinden zu einem administrativen Mehraufwand führen. Für solche Grundlasten und Grundpfandrechte, die beim Inkrafttreten der Gesetzesänderung bereits bestehen, aber noch nicht eingetragen sind, wird die Eintragungsfrist übergangsrechtlich verlängert (vgl. Art. 44 Abs. 3 revSchIT ZGB). Damit wird den Kantonen und Gemeinden ein grosser Teil des ansonsten notwendigen Mehraufwandes erspart (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Register-Schuldbrief und weitere Änderungen im Sachenrecht) vom 27. Juni 2007, in: BBl 2007, 5283 ff., 5344).

Für Appenzell Ausserrhoden sind die finanziellen und administrativen Auswirkungen gering. Die Anpassungen im EDV-Programm Terris wurden bereits vorgenommen. Die Kosten wurden bzw. werden über die Lizenzgebühren den Nutzern (Gemeinden) verrechnet. Zusätzlichen administrativen Aufwand im EDV-Bereich gibt es für Appenzell Ausserrhoden nicht, da jeweils übernommen werden kann, was der Kanton Thurgau als Eigentümer von Terris umsetzt. Die Nutzer haben überdies weitgehende Mitspracherechte zu wünschbaren und zwingenden Softwareanpassungen.

Von den Kompetenzen, die die Kantone erhalten, wird lediglich in Form einer gesetzlichen Grundlage für die Einführung eines öffentlichen Bereinigungsverfahrens Gebrauch gemacht. Verzichtet wird auf die Möglichkeit, gesetzliche Grundpfandrechte weiter zu beschränken, weil dies ein Nachteil für die öffentliche Hand wäre. Was die Anmerkung öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen angeht, so findet sich in Art. 129 GBV ein Katalog der Rechtsgebiete, für die eine Anmerkung zwingend ist. Ergänzt wird der Katalog durch das beste-



hende kantonale Recht. Jede dauerhafte, grundstücksbezogene Nutzungs- und Verfügungsbeschränkung bzw. Pflicht soll im Grundbuch durch eine entsprechende Anmerkung publik gemacht werden.

Die neue Regelung von Art. 836 ZGB bringt es mit sich, dass gesetzliche Pfandrechte des kantonalen Rechts, welche den Betrag von Fr. 1'000.– übersteigen, im Grundbuch eingetragen werden müssen, damit sie einem gutgläubigen Erwerber des Grundstücks entgegengehalten werden können. Das war bis anhin nicht der Fall. Ein diesbezüglicher allfälliger Mehraufwand besteht also darin, dass das betroffene Gemeinwesen neu innerhalb der Fristen von Art. 836 Abs. 2 ZGB handeln muss, wenn es den Pfandrechtsanspruch (gegenüber dem gutgläubigen Dritten) nicht verlieren will. Der finanzielle Mehraufwand liegt in einer Eintragungsgebühr des Grundbuchamtes, sofern dafür eine Grundlage im Gesetz über die Gebühren der Gemeinden besteht. Da gesetzliche Pfandrechte nicht sehr häufig in Anspruch genommen werden müssen, wird für Appenzell Ausserrhoden der Mehraufwand als bescheiden beurteilt. Ins Geld geht die Regelung erst dann, wenn ein Pfandrecht nicht mehr geltend gemacht werden kann, weil die Frist verpasst wurde und ein gutgläubiger Erwerb stattgefunden hat. Das lässt sich aber nicht ändern, weil die Regelung vom Bund vorgegeben ist.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf für eine Teilrevision des EG zum ZGB (Immobiliarsachenrecht) in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

sign. Roger Nobs

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1 Synopse

Beilage 2 Auswertung der Vernehmlassung