

Erläuternder Bericht zum Entwurf für ein Gesetz betreffend die Änderung der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987

I. Ausgangslage

Die Grundbuchverwalter und Notare bzw. die entsprechenden weiblichen Amtsinhaberinnen werden, seit es diese Funktionen in der heutigen Form gibt, von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ihrer Kreise gewählt (§ 20 Abs. 1 Ziff. 6 der Verfassung des Kantons Thurgau, KV; RB 101). Für die Führung eines Grundbuchamtes oder Notariates ist ein Fähigkeitsausweis erforderlich (vgl. § 21 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, EG ZGB; RB 210 sowie §§ 1 und 9 der Verordnung des Regierungsrates über die Prüfung und den Fähigkeitsausweis zur Führung eines Grundbuchamtes oder Notariates; RB 211.439). Vom Volk gewählte Personen können ihr Amt nur ausüben, wenn sie Wohnsitz im Amtsgebiet haben (vgl. § 4 Abs. 1 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht, StWG; RB 161.1). Somit müssen die Leiterinnen und Leiter der Grundbuchämter und Notariate in ihrem Amtskreis Wohnsitz nehmen. Der Kanton Thurgau ist in 20 Grundbuch- und Notariatskreise eingeteilt.

Mit der Volkswahl wurde ursprünglich die Bürgernähe der Kreisbeamtinnen und Kreisbeamten dokumentiert. Früher konnte man die Notarin oder den Notar frei auswählen wie bei einer Behördenwahl, weil vor der Inkraftsetzung der alten Prüfungsverordnung vom 9. November 1976 noch kein Fähigkeitsausweis verlangt wurde. Anders war es bei den Grundbuchverwalterinnen und den Grundbuchverwaltern, die für die Übernahme des Amtes schon immer einen Fähigkeitsausweis benötigten.

Die Leiterinnen und Leiter der Grundbuchämter und Notariate sind Vertrauenspersonen. Das Amt ist zudem mit einer erheblichen Verantwortung verbunden, da die Kantone für jeden Schaden verantwortlich sind, der aus der Führung des Grundbuches entsteht (vgl. Art. 955 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, ZGB; SR 210). Dies gilt heute jedoch genauso für eine grosse Zahl weiterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung. Dementsprechend ist das Interesse an den Volkswahlen heute nicht mehr sehr gross, wie die eher tiefen Stimmbeteiligungen an den Urnengängen aus den vergangenen Jahren zeigen. Kommt hinzu, dass der Kanton Thurgau mittlerweile rund 245'000 Einwohnerinnen und Einwohner zählt. Der Bekanntheitsgrad der Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber hat sich in den letzten Jahren auch aus diesem Grund reduziert.

Die Auswahl der Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber und der Wahlvorschlag erfolgen in der Regel durch die politischen Ortsparteien in den betreffenden Kreisen. Das Grundbuch- und Notariatsinspektorat wird gelegentlich in das Auswahlverfahren miteinbezogen, vor allem dann, wenn eine öffentliche Stellenausschreibung erfolgen muss, weil sich aus den eigenen Reihen keine geeigneten Kandidatinnen oder Kandidaten finden lassen.

Im Kanton Thurgau besteht das sogenannte Amtsnotariat. Die Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter sowie Notarinnen und Notare sind die nach kantonalem Recht zuständigen Urkundspersonen. Sie sind zwar vom Stimmvolk gewählt, werden aber vollumfänglich staatlich besoldet und haben sämtliche Gebühren- und Steuereinnahmen der Staatskasse abzuliefern. Ihr Dienstverhältnis ist denn auch den Bestimmungen der Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals (RSV; RB 177.112) unterstellt (vgl. §§1 und 3 RSV).

Auch weitere Ostschweizer Kantone kennen das Amtsnotariat ganz oder zumindest teilweise. In den Kantonen AI, AR, GL, GR, SG und SH werden die Grundbuchverwalter und Notare oder ähnliche Funktionäre bzw. die entsprechenden weiblichen Amtspersonen mit hoheitlicher Urkundsbefugnis indessen nicht von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ihrer Amtsgebiete gewählt. Über allfällige Nachteile dieser Organisationen ist nichts bekannt.

Im Kanton Zürich gilt ebenfalls das Amtsnotariat, und die Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter sowie die Notarinnen und Notare werden dort ebenfalls von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ihrer Amtskreise gewählt.

Die Kantone Zürich und Thurgau sind somit die einzigen Kantone in der Ostschweiz, in denen die Urkundspersonen durch Volkswahl eingesetzt werden. In den übrigen Kantonen, vor allem in der Westschweiz, üben die freiberuflichen Notarinnen und Notare mit staatlicher Ermächtigung die gesamte Beurkundungstätigkeit aus.

II. Erläuterung zur Änderung von § 20 Abs. 1 Ziff. 6 KV

Mit der Aufhebung der Volkswahl fällt auch das Wohnsitzerfordernis im Kreis dahin. Dadurch verbessert sich die Rekrutierung der Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber ganz erheblich, weil eine grössere Anzahl von Kandidatinnen oder Kandidaten angesprochen werden kann.

Mit der Anstellung der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter sowie Notarinnen und Notare durch den Regierungsrat wird eine verfeinerte und verbesserte Auswahl unter den Bewerbungen möglich. Die Erfahrung zeigt, dass nicht jede Person bereit ist, sich einer Volkswahl zu stellen. So gesehen ist die Volkswahl auch ein Hindernis für eine optimale Besetzung eines Kreisamtes.

Bei der Volkswahl hat es sich in der Praxis klar gezeigt, dass in den meisten Fällen nur eine einzige Bewerberin oder ein einziger Bewerber zur Verfügung steht, weil sich die meisten Interessentinnen und Interessenten für ein solches Amt nicht in eine Kampfwahl, die in der Öffentlichkeit auszutragen ist, einlassen wollen. Demnach kommt es in den allerwenigsten Fällen noch zu einer eigentlichen Wahl mit zwei oder mehr Kandidatinnen oder Kandidaten, bei der das Stimmvolk effektiv selbst aussuchen kann. Aber auch bei mehreren Personen, die sich der Volkswahl stellen, ist noch längst nicht garantiert, dass dann die am besten geeignete gewählt wird, weil detailliertere Vorzüge und vor allem Nachteile oder Hemmnisse normalerweise nicht der Öffentlichkeit preisgegeben werden.

Da die Ausmarchung und das Wahlverfahren rein politische Angelegenheiten sind, dürfen sich zudem weder das Departement für Justiz und Sicherheit noch das Grundbuch- und Notariatsinspektorat, welche die Aufsicht über das Grundbuch- und Notariatswesen ausüben, mittels Wahlempfehlungen einmischen. Von einer Personalauswahl, wie sie bei der Besetzung anderer Vertrauenspositionen im Kanton Thurgau längst üblich ist, kann somit nicht gesprochen werden.

Die Erfahrungen haben im Weiteren gezeigt, dass es für die Aufsichtsbehörde bei vom Volk gewählten Amtsinhaberinnen und Amtsinhabern wesentlich schwieriger, ja teilweise sogar unmöglich ist, disziplinarische und organisatorische Massnahmen durchzusetzen als bei einem Angestelltenverhältnis. Das Disziplinarrecht richtet sich zwar ebenfalls nach den §§ 16 ff. des Gesetzes über die Verantwortlichkeit (VerantwG; RB 170.3). Letztlich kann sich aber eine fehlbare Amtsinhaberin oder ein fehlbarer Amtsinhaber auf die erfolgte Volkswahl berufen. Dies führt zu einer stossenden Ungleichbehandlung gegenüber den übrigen Angestellten des Kantons, die nicht mehr zeitgemäss ist und die auch für den Staat als Arbeitgeber eine Belastung darstellt.

Problematisch ist schliesslich der Umstand, dass vom Volk gewählte Kreisbeamtinnen und -beamte gestützt auf § 29 KV dem Grossen Rat angehören können. Immerhin ist der Grosse Rat die Aufsichtsinstanz über den Regierungsrat, der dem Departement für Justiz und Sicherheit die Aufsicht über das Grundbuch- und Notariatswesen zugeordnet hat (§ 1 der Verordnung des Regierungsrates über das Grundbuch- und Notariatswesen; RB 211.431 i.V.m. § 13 EG ZGB). Dieses Moment hat sich insofern verstärkt, als es ab dem Jahr 2011 auch den Angehörigen der Strafverfolgungsbehörde nicht mehr gestattet sein wird, dem kantonalen Parlament anzugehören.

Aus den erwähnten Gründen ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die Volkswahl für die Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter sowie die Notarinnen und Notare nicht mehr zeitgemäss ist und ohne Nachteile aufgehoben werden kann. Die Volkswahl lässt sich aus heutiger Sicht nicht mehr begründen. Die Organisation, die Gesetzgebung und das Personalrecht des Kantons werden auch ohne Volkswahl eine korrekte und einwandfreie Abwicklung des Beurkundungsverfahrens sowie des übrigen Grundbuch- und Notariatswesens gewährleisten. Ebenso wenig wird das Beurkundungs- und Amtsgeheimnis mit der Abschaffung der Volkswahl beeinträchtigt werden.

Mit dieser Vorlage kommt der Regierungsrat zudem einem Auftrag der grossrätlichen Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission nach, welche eine Überprüfung der Volkswahlen bei den Grundbuchämtern und Notariaten sowie die Erarbeitung einer entsprechenden Grundlage gefordert hat.

Von der Verfassungsänderung wird der Bestand der 20 Grundbuch- und Notariatskreise nicht berührt.

Der Regierungsrat beabsichtigt, die neue Regelung auf den 1. Januar 2012 in Kraft zu setzen.

III. Finanzielle Auswirkungen

Die Aufhebung der Volkswahl wird weder für den Amtsbetrieb noch bei den Besoldungen finanzielle Auswirkungen haben. Hingegen wird der Verwaltungsaufwand bei den Gemeinden und bei der Staatskanzlei für die Durchführung dieser Volkswahlen wegfallen, was mit Einsparungen verbunden sein wird.