

Beschluss Nr. 375/2019
Schwyz, 28. Mai 2019 / pf

Organisation des Grundbuch- sowie des Schuldbetreibungs- und Konkursinspektorats
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Das Grundbuch ist im Kanton Schwyz nach politischen Gemeinden angelegt. Geführt wird es in sieben Grundbuchkreisen von den Bezirken. Grundbuchverwalter sind die Notare, die unter der Dienstaufsicht der Bezirksräte und unter fachlicher Aufsicht des Kantonsgerichts stehen. Für die Aufsichtsausübung durch das Kantonsgericht ist im Kanton Schwyz seit langem ein Grundbuchinspektor eingesetzt. Ausgeübt wird dieses Amt seit je von einem freischaffenden Rechtsanwalt im Nebenamt. Ähnlich ist auch für die Aufsichtsausübung in Belangen der Schuldbetreibung und des Konkurses ein Rechtsanwalt als Inspektor eingesetzt. Beide Inspektoren werden vom Regierungsrat angestellt. Sie sind auch administrativ der Verwaltung zugeordnet. Ihre Arbeit verrichten sie aber zu wesentlichen Teilen im Verantwortungsbereich des Kantonsgerichts.

Mit der Vorlage werden die beiden Inspektorate beibehalten. Sie haben bereits bislang mit ihrer Kontrolltätigkeit wesentlich zur Qualitätssicherung und -steigerung bei den beaufsichtigten Grundbuch-, Konkurs- und Betreibungsämtern beigetragen. Die Verantwortung für die beiden Inspektorate soll aber vollständig dem Kantonsgericht übertragen werden. Neu sollen die Inspektoren vom Kantonsgericht angestellt, beaufsichtigt und organisiert werden. In den beiden Einführungsgesetzen zum schweizerischen Zivilgesetzbuch und zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs soll klargestellt werden, dass die Inspektorate auch fortan im Anstellungsverhältnis oder stattdessen als freischaffende Private beschäftigt werden können. Die Entscheidung für die eine oder andere Form des Rechtsverhältnisses zum Kanton soll dem Kantonsgericht obliegen. Die dem Kanton zugewiesenen Aufgaben, welche die Entwicklung und Weiterentwicklung der Grundbuchführung betreffen, verbleiben beim Regierungsrat und bei der Verwaltung (Betreuung der Rechtsetzung, Beziehungen zum Bund, Einleitung und Subventionierung der Grundbuchbereinigung und Weiterentwicklung des Informatikgrundbuches sowie des elektronischen Geschäftsverkehrs mit dem Grundbuch).

2. Ausgangslage

2.1 Am 13. Dezember 2016 hat der Regierungsrat einer Arbeitsgruppe aufgetragen, die Organisation der Aufsicht über die Grundbuchämter sowie über die Betreibungs- und Konkursämter, soweit sie von den Inspektoren wahrgenommen wird, zu überprüfen und Vorschläge für Verbesserungen zu unterbreiten sowie weiteren Revisions- und Überprüfungsbedarf hinsichtlich der Notariate, Grundbuch-, Konkurs- und Betreibungsämter allgemein zu benennen. Ausgenommen von der Überprüfung bleiben sollte die Trägerschaft der Notariate, Grundbuch- und Konkursämter (RRB Nr. 1021/2018).

2.2 Die Arbeitsgruppe Inspektorate empfiehlt in ihrem Abschlussbericht vom 19. April 2018, den Schuldbetreibungs- und Konkursinspektor dem Kantonsgericht zu unterstellen. Der Grundbuchinspektor sollte sodann nach Meinung der Arbeitsgruppe mit einem Schwergewicht bei der Kontrolle der Grundbuchführung ebenfalls dem Kantonsgericht unterstellt werden. Die übrigen Aufgaben des Kantons im Zusammenhang mit der Grundbuchführung (Rechtsetzung, administrative Aufgaben im Zusammenhang mit der Grundbuchbereinigung, Koordination beim Einsatz der Informatik) sollten beim Regierungsrat und bei der Verwaltung verbleiben. Die Arbeitsgruppe könnte sich – wenn auch in zweiter und dritter Priorität – ebenfalls eine vollständige Unterstellung der Bereiche Grundbuchaufsicht und Schuldbetreibungs- und Konkursaufsicht unter das Kantonsgericht oder unter den Regierungsrat vorstellen. Die bisherige Organisation der beiden Inspektorate hat sich zwar nach Meinung der Arbeitsgruppe in vielem bewährt. Das Schuldbetreibungs- und Konkurswesen sowie die Grundbuchführung seien im Kanton Schwyz aber traditionell justizielle Aufgaben. Soweit es dagegen um die Weiterentwicklung der Grundbuchführung gehe, seien dafür Verwaltungsbehörden funktional besser geeignet als die Gerichte. Wichtig sei aber eine Entflechtung von Verantwortung und Aufgabenerfüllung für die Inspektorate.

2.3 Der Regierungsrat hat von den Ergebnissen der Überprüfung in der Arbeitsgruppe am 3. Juli 2018 Kenntnis genommen und das Sicherheitsdepartement beauftragt, eine Vorlage an den Kantonsrat für die Neuunterstellung des Betreibungs- und Konkursinspektors und für die Präzisierung der Rechtsstellung des Grundbuchinspektors auszuarbeiten (RRB Nr. 513/2018). Dem Sicherheitsdepartement wurde ausserdem aufgetragen:

- mit dem Kantonsgericht die Neuordnung der Verantwortlichkeiten zwischen Kantonsgericht und Regierungsrat bzw. Verwaltung hinsichtlich der Aufgaben kantonaler Behörden bei der Aufsicht über die Grundbuchführung abzusprechen;
- mit dem Kantonsgericht Gespräche über Massnahmen zur Beschleunigung der Grundbuchbereinigung zu führen;
- Anträge an den Regierungsrat betreffend Teilrevisionen der Gebührenordnungen auszuarbeiten.

2.4 Aus Gesprächen mit dem Präsidenten des Kantonsgerichts ergab sich, dass für die Übertragung der alleinigen Verantwortung für die beiden Inspektorate auf das Kantonsgericht möglichst rasch die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden sollen. Massnahmen für eine Beschleunigung der Grundbuchbereinigung haben die zur Hauptsache betroffenen Bezirke Höfe und March auf Betreiben des Kantonsgerichts eingeleitet. Der Regierungsrat hat die dafür erforderlichen kantonalen Mittel im Aufgaben- und Finanzplan 2019–2022 eingestellt. Angestrebt wird, dass die Grundbuchbereinigung im Kanton Schwyz in rund zehn Jahren abgeschlossen werden kann. Das kantonale Grundbuch könnte dann endgültig geschlossen werden. Flächendeckend würde damit im Kanton Schwyz das eidgenössische Grundbuch gelten, das durchwegs ebenfalls digitalisiert sein wird.

2.5 Für die Verwirklichung weiterer Vorschläge der Arbeitsgruppe hat der Kantonsrat mit seinem Beschluss betreffend die Zusammenarbeit der Justizbehörden der Gemeinden und Bezirke vom 14. März 2018 bereits die gesetzlichen Grundlagen gelegt bzw. verbessert. Im vorliegenden Kontext betrifft dies vor allem die Zusammenarbeit der Bezirke bei den Konkursämtern und der

Gemeinden bei den Betreibungsämtern. Andere Vorschläge der Arbeitsgruppe können im Zusammenhang mit der Anpassung der Organisation der Inspektorate angegangen werden (namentlich im Zusammenhang mit der elektronischen Grundbuchführung und dem elektronischen Geschäftsverkehr). Für die Erweiterung der Inspektorate um ein eigentliches Notariatsinspektorat (Beurkundung und Beglaubigung) wird derzeit kein dringender Handlungsbedarf ausgemacht.

2.6 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Regierungsrat hat das Sicherheitsdepartement mit RRB Nr. 976 vom 18. Dezember 2018 ermächtigt, den Entwurf zu einem Kantonsratsbeschluss betreffend Organisation des Grundbuch- sowie des Betreibungs- und Konkursinspektorats in die Vernehmlassung zu geben. Das entsprechende Einladungsschreiben wurde am 9. Januar 2019 versandt und die Vernehmlassung dauerte bis zum 10. April 2019.

Das Kantonsgericht sowie der Betreibungs- und Konkursinspektor, die bereits in der Arbeitsgruppe Inspektorate mitgearbeitet haben, erklären ihre Zustimmung zur Vorlage. Auch der Grundbuchinspektor, der ebenfalls bereits in der Arbeitsgruppe mitwirkte, stimmt der Vorlage im Grundsatz zu. Zustimmung erfährt die Vorlage sodann seitens der Gemeinden Arth, Illgau, Ingenbohl, Lachen, Morschach, Muotathal, Sattel, Schübelbach und Vorderthal. Auf eine Vernehmlassung verzichtet haben der Bezirk Einsiedeln sowie die Gemeinden Alpthal, Freienbach, Galgenen, Innertal, Lauerz, Reichenburg, Steinen, Tuggen und Wangen.

Der Bezirk Höfe befürwortet die Beibehaltung der Inspektorate und erachtet die Übertragung der Kontrolltätigkeit an das Kantonsgericht als sinnvoll, wünscht jedoch klarere Abgrenzungen zwischen der Fach- und Dienstaufsicht bzw. den entsprechenden Verantwortlichkeiten; dies durch entsprechende Handlungsanweisungen oder Wegweiser (z.B. in Form eines Handbuchs). Der Verband Schwyzer Notare begrüsst die Unterstellung der Inspektorate unter das Kantonsgericht und die Aufnahme der Weisungsbefugnis ins Gesetz grundsätzlich, hat jedoch Bemerkungen zu einzelnen Formulierungen und steht der Übertragungsmöglichkeit der Aufgaben an Private kritisch gegenüber. Zudem sei die Funktion des Notars von derjenigen des Grundbuchverwalters zu trennen, da Notare zusätzliche Bücher führten, die vom Grundbuchinspektor nicht zu prüfen seien. Die Bezirke Gersau und March schliessen sich der Ansicht des Verbandes Schwyzer Notare an. Die Gemeinde Arth unterstützt die Vorlage, würde jedoch eine Aufstockung für das SchKG-Inspektorat auf 100 Stellenprozente begrüssen, damit dieses zur ersten Anlaufstelle für sämtliche Belange in Sachen SchKG werde und damit eine Qualitätssicherung, Qualitätssteigerung und Kontrolltätigkeit auf hohem Niveau gewährleistet sei. Eine Privatperson ist der Auffassung, dass eine Übertragung des SchKG- und des Grundbuchinspektors an das Kantonsgericht zu einer Machtfülle führe, die der Qualität mit Bestimmtheit schade. Zudem würden dadurch die Gewaltenteilung und die Verfassung verletzt.

Die CVP begrüsst, dass der SchKG- und der Grundbuchinspektor durch das Kantonsgericht angestellt, beaufsichtigt und organisiert werden sollen. Sie tritt jedoch (aufgrund der erforderlichen Erfahrung bzw. der immer komplexer werdenden Fälle und der bevorstehenden Pensionierung der beiden Inspektoren mit verhältnismässig kleinem Pensum) für interkantonale Zusammenarbeitsverträge bzw. entsprechende Leistungsvereinbarungen im Bereich der Inspektorate ein. Durch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage in den entsprechenden Einführungsgesetzen (vergleichbar mit § 28 Abs. 3 ÖDSG im Datenschutzwesen) soll der Regierungsrat (allenfalls in Zusammenarbeit mit dem Kantonsgericht) ermächtigt werden, die Aufgabe der Inspektoren einer geeigneten Person oder Stelle eines anderen Kantons zu übertragen bzw. interkantonale ein gemeinsames Organ für diese Aufgaben aufzubauen und einzurichten. Für die FDP stellt sich die Frage der Notwendigkeit der Gesetzesänderung und der damit verbundenen Stellenprozentenerhöhung und sie erwartet, dass die Aufwendungen der Stellenprozentenerhöhung (Anstellungsverhältnis) die Aufwendungen für die Leistungsvereinbarungen ersetzen bzw. insofern kompensiert werden, als neu beim Kantonsgericht anfallende Stellenprozente beim Regierungsrat reduziert würden. Sodann stellt sich für die FDP die Frage, ob der SchKG-Inspektor fachliche Weisungen nur bei der oberen

Aufsichtsbehörde beantragen können soll. Die SP unterstützt die Vorlage und dabei insbesondere die Stellenaufstockung beim SchKG-Inspektorat. Sie schlägt jedoch vor, dass der SchKG-Inspektor den Erlass von Weisungen nur bei der oberen Aufsichtsbehörde soll beantragen können. Die SVP trägt die Gesetzesrevision grundsätzlich mit, hinterfragt jedoch die angedachte Stellenprozentenerhöhung beim Kantonsgericht (die nur bei unumgänglicher Notwendigkeit umgesetzt werden soll) kritisch und erwartet gegebenenfalls eine entsprechende Kompensation bei der kantonalen Verwaltung in derselben Grössenordnung.

Die übrigen politischen Parteien haben auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Auf einzelne Stellungnahmen und Vorschläge aus dem Vernehmlassungsverfahren wird bei der Erläuterung der einzelnen Bestimmungen noch eingegangen.

3. Zielsetzung und Gegenstand der Vorlage

3.1 Beibehaltung der Inspektorate

Die beiden Inspektorate tragen mit ihrer Kontrolltätigkeit wesentlich zur Qualitätssicherung und -steigerung bei den beaufsichtigten Amtsstellen bei. Der Aufwand für die beiden Inspektorate ist dabei insgesamt moderat. Die Vorzüge der Einrichtungen überwiegen diesen Aufwand bei weitem, so dass für Kontrollaufgaben bei der Grundbuchführung sowie im Schuldbetreibungs- und Konkurswesen die Inspektorate unbedingt beizubehalten sind. Dafür spricht auch, dass sowohl für die Grundbuchführung wie auch für die Zwangsvollstreckung von Geldforderungen eine verschuldensunabhängige Haftung des Kantons gilt (Art. 955 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, ZGB, SR 210, sowie Art. 5 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889, SchKG, SR 281.1). Mit der Kontrolle durch die Inspektorate lässt sich die Gefahr für Missstände und Fehler verringern, die zu grossen Schäden führen können, für die der Kanton einzustehen hat. Ebenfalls beizubehalten ist die Bezeichnung „Inspektorate“. Der Titel verleiht den Funktionsträgern eine erhöhte Autorität und ist für Kontrollinstanzen in der Schweiz auch verbreitet.

3.2 Aufsichtstätigkeiten unter der alleinigen Verantwortung des Kantonsgerichts

Die beiden Inspektorate für die Kontrolltätigkeiten für die Grundbuchführung (GB-Inspektorat) sowie für das Betreibungs- und Konkurswesen (SchKG-Inspektorat) werden vollumfänglich dem Kantonsgericht unterstellt. Das Kantonsgericht stellt die Inspektoren an, beaufsichtigt sie und organisiert sie. Dabei kann das Gericht darüber entscheiden, ob die Inspektorate in die Gerichtsorganisation eingliedert oder weiterhin von privaten Trägern wahrgenommen werden. Die Übertragung der Aufgaben an eine juristische Person ist weder aus Sicht des Kantonsgerichtes noch des Regierungsrates vorgesehen bzw. denkbar, wobei es hierfür keiner expliziten gesetzlichen Klarstellung bedarf. Mit der Unterstellung der beiden Inspektorate unter das Kantonsgericht wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Betreibungs- und Konkursverfahren in der Schweiz schewergewichtig justizielle Verfahren sind. Im Kanton Schwyz wird sodann die Grundbuchführung im engeren Sinne von Justizbehörden wahrgenommen (siehe dazu auch § 6 Bst. c des Justizgesetzes vom 18. November 2009, JG, SRSZ 231.110, wo die Notariate und Grundbuchämter sowie deren Inspektor den weiteren Justizbehörden zugerechnet werden). Durch die klarere Abgrenzung der Verantwortlichkeiten verspricht sich der Regierungsrat auch eine erhöhte Wirkung der Aufsichtstätigkeit.

3.3 Aufgaben der Entwicklung und Weiterentwicklung in der Grundbuchführung bei der Exekutive

Bei der Exekutive verbleiben traditionelle Verwaltungsaufgaben in Bezug auf die Aufsicht über die Grundbuchführung: Regierung und Verwaltung bereiten die Gesetzgebung vor, bearbeiten und

beschliessen Vernehmlassungen an die Bundesbehörden, pflegen Kontakte zu diesen, richten Kantonsbeiträge aus, beaufsichtigen die Bezirke und Gemeinden und sind für die Weiterentwicklung bereits eingesetzter sowie neuer Informationstechnologien für die Grundbuchführung mitverantwortlich. Gesetzlich bleibt offen, welchem Departement diese Aufgaben zugewiesen werden und welche organisatorischen Vorkehrungen hierfür zu treffen sind. Diese Entscheidungen zu treffen, ist Sache des Regierungsrates (§ 29 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 27. November 1986, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG, SRSZ 143.110). Die Hauptherausforderung wird dabei darin bestehen, die unterschiedlichen Kompetenzen (sehr gute Fachkenntnisse im Sachenrecht und in der Informationstechnologie, Vertrautheit mit der Behördenorganisation im Kanton Schwyz) bei einer Stelle zu vereinigen, ohne diese allzu sehr aufzublähen. Die neu zu bezeichnende Stelle wird dabei auch die Zusammenarbeit mit den Fachämtern mit verwandten Aufgaben (Amt für Raumentwicklung, Amt für Vermessung und Geoinformation) suchen.

3.4 Weitere Revisionsanliegen

Nach dem geltenden § 17 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 25. Oktober 1974 (EGzSchKG, SRSZ 270.110) sollte der Betreibungs- und Konkursinspektor die Formulare für häufige Vorkehrungen in Schuldbetreibungs- und Konkurs-sachen für alle Stellen des Kantons beschaffen. Die Bestimmung ist seit längerem weitgehend ohne Bedeutung und kann daher aufgehoben werden. Für eine einheitliche Durchführung von Betreibungs- und Konkursverfahren sind zwar weiterhin Formulare zu verwenden (Verordnung über die im Betreibungs- und Konkursverfahren zu verwendenden Formulare und Register sowie die Rechnungsführung vom 5. Juni 1996, VFRR, SR 281.31). Herausgegeben werden solche Formulare in elektronischer Form (Mustersammlung) von der Dienststelle für die Oberaufsicht SchKG des Bundesamtes für Justiz. Obschon dies weiterhin zulässig wäre, besteht kein Bedürfnis für die Bereitstellung eigener Formulare durch die kantonalen Behörden (Art. 2 Abs. 3 VFRR). Sollte es sich künftig ausnahmsweise als nötig erweisen, für die Ämter im Kanton ein Formular als verbindlich zu erklären, ergibt sich die Kompetenz dazu aus der Aufsichtskompetenz des Kantonsgerichts.

Einzuräumen ist dem Kantonsgericht dagegen die Kompetenz, für die Konkurs- und Betreibungsämter den Einsatz von Informatikmitteln zu koordinieren. Das Gericht soll auch ermächtigt werden, den Bezirken und Gemeinden dazu verbindliche Vorgaben zu machen. Da der Kanton selbst nicht in nennenswertem Umfang in die Beschaffung und in den Betrieb der Informatik für das Betreibungs- und Konkursverfahren eingebunden ist, handelt es sich dabei nicht um ein E-Government-Vorhaben (Gesetz über das E-Government vom 22. April 2009, SRSZ 140.600). Die Oberaufsichtsbehörde des Bundes kann bereits koordinierend in die elektronische Kommunikation zwischen den Betreibungs- und Konkursämtern, den Grundbuch- und Handelsregisterämtern und dem Publikum eingreifen (Art. 15 Abs. 5 SchKG). Im Bundesrecht bestehen bereits zahlreiche Vorgaben für den elektronischen Geschäftsverkehr mit den Betreibungs- und Konkursämtern (Art. 33a sowie 34 Abs. 2 SchKG sowie Verordnung des EJPD über die elektronische Übermittlung im Bereich Schuldbetreibung und Konkurs vom 9. Februar 2011, SR 281.112.1). Das Kantonsgericht wird zudem nur ausnahmsweise eingreifen müssen, um etwa die Zusammenarbeit unter den Betreibungs- und Konkursämtern zu erleichtern.

Die CVP trat im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens für die Schaffung einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge bzw. entsprechende Leistungsvereinbarungen im Bereich der Inspektorate ein (vergleichbar mit § 28 Abs. 3 ÖDSG im Datenschutzwesen). Dadurch soll der Regierungsrat (allenfalls in Zusammenarbeit mit dem Kantonsgericht) ermächtigt werden, die Aufgabe der Inspektoren einer geeigneten Person oder Stelle eines anderen Kantons zu übertragen bzw. interkantonale ein gemeinsames Organ für diese Aufgaben aufzubauen und einzurichten. Für Regierungsrat und Kantonsgericht steht jedoch eine innerkantonale Lösung im Vordergrund. Die Inspektoratstätigkeit erfordert zum einen engen Kontakt

mit den beaufsichtigten Stellen und entsprechende Kenntnis der innerkantonalen Verhältnisse und Regelungen, zum anderen sprechen gerade auch die einheitliche Unterstellung der Inspektorate unter die Aufsicht des Kantonsgerichts und die entsprechenden und neuen Weisungsbefugnisse klarerweise für eine auf den Kanton Schwyz beschränkte Lösung. Die Schaffung einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage wird deshalb abgelehnt.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu den §§ 79, 85 – 86a EGzZGB-E

Die Aufsicht über die Grundbuchführung soll neu nicht mehr allein in § 86 EGzZGB geregelt, sondern auf drei Bestimmungen verteilt werden. § 85 EGzZGB-E regelt die Aufsicht durch das Kantonsgericht, § 86 EGzZGB-E bildet die Grundlage für den Grundbuchinspektor und § 86a EGzZGB-E soll bestimmen, dass die Bezirksräte die Dienstaufsicht über die Notare führen.

Dass in den Artikeln der Vorlage der Notar in seiner Funktion als Grundbuchverwalter (und nicht als Urkundsperson oder Konkursbeamter) gemeint ist, ergibt sich – wie bereits bisher – sowohl aus der Systematik und der entsprechenden Überschrift *i) Grundbuch* vor § 79 EGzZGB als auch aus der expliziten Formulierung in § 79 Abs. 2 EGzZGB-E. Eine noch weitergehende gesetzliche Klarstellung – wie vom Verband Schwyzer Notare mit Unterstützung der Bezirke March und Gersau angeregt – ist entsprechend nicht erforderlich. Dass die Notare als Urkundspersonen der Aufsicht des Kantonsgerichts unterstehen, bestimmt bereits § 13 EGzZGB. Die Aufsicht über die Konkursämter wird sodann in den §§ 10 f. EGzSchKG geregelt. Die obere Aufsichtsbehörde über die Konkursämter ist das Kantonsgericht (§ 10 Abs. 2 EGzSchKG).

§ 79 Abs. 2 EGzZGB-E

In § 79 Abs. 2 EGzZGB-E wird – wie bereits erwähnt – ausdrücklich festgehalten, dass im folgenden Abschnitt vom Notar als Grundbuchführer die Rede ist. Es geht demnach darin nicht um den Notar als Urkundsperson oder als Konkursbeamter.

§ 85 EGzZGB-E

Der frühere § 85 EGzZGB wurde im Jahr 2011 im Zusammenhang mit der Revision des Gesetzes im Nachgang zur Einführung des Registerschuldbriefes aufgehoben.

§ 85 EGzZGB-E soll neu die Aufsichtsbefugnisse des Kantonsgerichts in Belangen der Grundbuchführung festlegen. Materiell geht damit keine Änderung gegenüber dem geltenden Recht einher. Die Aufsicht über den Grundbuchinspektor ist dabei eine umfassende, die sowohl eine Fach- wie auch eine Dienstaufsicht einschliesst. In Bezug auf die Tätigkeit der Notare bei der Grundbuchführung beschränken sich die Aufsichtsbefugnisse auf die fachlichen Belange. Das Gericht beobachtet und überprüft die Tätigkeit der Grundbuchämter auf ihre fachliche Recht- und Ordnungsmässigkeit. Bei Bedarf darf das Kantonsgericht kontrollierend eingreifen und Weisungen erteilen. Über die Einhaltung der dienstlichen Anweisungen (Vorgaben im Voranschlag, im Personalrecht usw.) durch die Notariate wachen die Bezirksräte (§ 86a EGzZGB-E). Den Bezirksräten stehen auch die Disziplinarbefugnisse im Sinne des Staatshaftungsgesetzes zu, soweit die Mitarbeitenden nicht mittels öffentlich- oder privatrechtlichen Vertrages angestellt sind (§§ 1 Abs. 2 Bst. c i.V.m. 18 Abs. 1 des Gesetzes über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre vom 20. Februar 1970, Staatshaftungsgesetz, StHG, SRSZ 140.100). Dass die Notare in der Funktion als Urkundspersonen der Aufsicht des Kantonsgerichts unterstehen, regelt bereits § 13 EGzZGB. Die Aufsicht über die Konkursämter wird sodann in den §§ 10 f. EGzSchKG sowie im SchKG selbst geregelt. Obere Aufsichtsbehörde bildet auch hier das Kantonsgericht (§ 10 Abs. 2 EGzSchKG). Die vom Bezirk Höfe im Rahmen der Ver-

nehmlassung gewünschten Handlungsanweisungen bzw. Wegweiser betreffend Abgrenzungen der Verantwortlichkeiten (z.B. in Form eines Handbuchs) sind nicht im Gesetz zu regeln.

§ 86 EGzZGB-E

Das Kantonsgericht stellt den Grundbuchinspektor an (siehe zur analogen Kompetenz für die Gerichtsschreiber und das weitere Personal des Kantonsgerichts § 10 Abs. 3 JG). Dem Kantonsgericht soll es aber – entgegen der Kritik durch den Verband Schwyzer Notare sowie die ihn unterstützenden Bezirke March und Gersau – wie bislang auch offenstehen, die Aufgaben des Grundbuchinspektors einer Privatperson zu übertragen. Das Rechtsverhältnis mit dieser Privatperson ist in einer Leistungsvereinbarung festzulegen. Die Zulässigkeit der Übertragung der Aufgaben an Private entspricht der geltenden Rechtslage, die sich in der Vergangenheit als Möglichkeit bewährt hat, und steht im Einklang mit § 12 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100). Die Übertragung der Aufgaben an eine juristische Person ist weder aus Sicht des Kantonsgerichtes noch des Regierungsrates vorgesehen bzw. denkbar, wobei es hierfür keiner expliziten gesetzlichen Klarstellung bedarf.

Neu wird dem GB-Inspektor ein Weisungsrecht gegenüber den Grundbuchämtern eingeräumt (§ 86 Abs. 3 EGzZGB-E). Wie bislang kann der Grundbuchinspektor den Erlass von Weisungen aber auch dem Kantonsgericht beantragen. In mehreren Spezialgesetzen ist der Erlass von Weisungen explizit dem Kantonsgericht vorbehalten (§ 6 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Bereinigung der dinglichen Rechte, die Anlage und Führung des eidgenössischen Grundbuches vom 26. Februar 1958, SRSZ 231.410; § 13 Abs. 1 der Verordnung über die Ersterfassung und Führung des Grundbuchs mittel Informatik vom 14. März 2006, Ik-GBV, SRSZ 213.401; § 10 des Gesetzes über die öffentlichen Wege mit privater Unterhaltungspflicht vom 26. Februar 1958, SRSZ 443.110).

§ 86a EGzZGB-E

Nach § 86a EGzZGB-E sind die Bezirksräte für die Dienstaufsicht über die Notariate zuständig. Materiell bringt die neue Bestimmung keine Veränderung. Die Bezirksräte sind Wahl- und Anstellungsbehörde für die Notare (§ 82 Abs. 3 und § 83 Abs. 1 EGzZGB). Den Bezirksräten steht die Dienstaufsicht über die Notariate bzw. die Grundbuchämter zu, der GB-Inspektor nimmt im Rahmen der Fachaufsicht des Kantonsgerichts gewisse Kontrollen bei den Grundbuchämtern vor (§ 86 Abs. 2 EGzZGB-E). Der Notar und dessen Stellvertreter – soweit sie auf eine Amtsdauer gewählt werden – unterstehen auch der Disziplinargewalt der Bezirksräte gemäss §§ 18 ff. StHG. Die vom Bezirk Höfe im Rahmen der Vernehmlassung gewünschten Handlungsanweisungen betreffend Abgrenzungen der Verantwortlichkeiten (z.B. in Form eines Handbuchs) sind nicht im Gesetz zu regeln.

§ 13 Abs. 1 JG-E

Grundbuchinspektor und Schuldbetreibungsinspektor unterstehen nunmehr beide der Aufsicht des Kantonsgerichts (siehe auch § 86 Abs. 2 EGzZGB-E; § 11 Abs. 1 EGzSchKG-E). Nach geltendem Recht trifft dies nur für den Grundbuchinspektor zu. Entsprechend ist der Verweis anzupassen.

Vor den §§ 10 ff. EGzSchKG bzw. EGzSchKG-E

Anders als die nachfolgenden beiden Bestimmungen wird § 10 EGzSchKG nicht zur Revision vorgeschlagen. Für das Verständnis der Regelung der Aufsicht im Schuldbetreibungs- und Konkurswesen im Kanton Schwyz ist allerdings auch ein kurzer Blick auf § 10 EGzSchKG zu werfen: Nach Art. 13 Abs. 1 SchKG hat jeder Kanton zur Überwachung der Betreibungs- und Konkursämter eine Aufsichtsbehörde zu bezeichnen. Die Kantone können überdies eine untere Aufsichtsbe-

hörde einsetzen (Art. 13 Abs. 2 SchKG). Der Kanton Schwyz hat mit den Bezirksgerichtspräsidenten untere Aufsichtsbehörden bestimmt (§ 10 Abs. 1 EGZGB). Obere Aufsichtsbehörde ist das Kantonsgericht (§ 10 Abs. 2 EGzSchKG).

Auch hier sind die gewünschten Handlungsanweisungen (z.B. in Form eines Handbuchs) nicht im Gesetz zu regeln. Die einzelnen Kompetenzen ergeben sich sodann aus dem SchKG sowie dem kantonalen Einführungsgesetz. Die in Art. 17 f. SchKG vorgesehenen Beschwerden sind zunächst an die untere (Bezirksgerichtspräsidenten) und alsdann an die obere Aufsichtsbehörde (Kantonsgericht) zu richten. Der in Art. 14 SchKG vorgeschriebene Amtsuntersuch wird dagegen in die Kompetenz des Kantonsgerichts gelegt, das diesen durch den Betreibungs- und Konkursinspektor ausüben lässt (§ 11 Abs. 2 EGzSchKG). Die Disziplinarbefugnisse gemäss Art. 14 SchKG stehen den Aufsichtsbehörden zu. Systematisch ist das Kantonsgericht die Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 13 Abs. 1 SchKG und die Bezirksgerichtspräsidenten bilden die nicht obligatorischen unteren Aufsichtsbehörden. Weisungsbefugnisse besitzen sowohl die obere wie auch die unteren Aufsichtsbehörden sowie neu auch der Schuldbetreibungs- und Konkursinspektor (§ 11 Abs. 2 EGzSchKG-E). Die eigentliche Dienstaufsicht (abgesehen von den Befugnissen, die sich aus Art. 14 und 17 f. SchKG ergeben) wird von den Trägern der Betreibungs- und Konkursämter ausgeübt (Gemeinden, Bezirke). Naturgemäss werden allgemeine, also für mehrere Betreibungs- und Konkursämter geltende Weisungen von der oberen Aufsichtsbehörde erlassen. Die Berichterstattung an die Oberaufsichtsbehörden des Bundes obliegt schliesslich dem Kantonsgericht (Art. 15 Abs. 3 SchKG).

§ 11 Abs. 1, 3 und 4 EGzSchKG-E

Das SchKG-Inspektorat wird neu in den Verantwortungsbereich des Kantonsgerichts eingegliedert: Das Gericht ist nunmehr für die Ernennung des Schuldbetreibungs- und Konkursinspektors wie auch für die Aufsicht über denselben zuständig. Die Aufsicht ist dabei umfassend zu verstehen. Das Kantonsgericht erfasst die dienstlichen wie auch die fachlichen Belange. Neu wird dem SchKG-Inspektor ein Weisungsrecht gegenüber den Betreibungs- und Konkursämtern eingeräumt. Belassen wird ihm die Kompetenz, einzelne Betreibungs- und Konkursfälle umzuteilen. Der SchKG-Inspektor soll überdies Weisungen bei der oberen und – entgegen der im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Ansichten der FDP und der SP – auch bei den unteren Aufsichtsbehörden beantragen können. Die vorgeschlagene Regelung ermöglicht es, an einzelne Betreibungs- und Konkursämter gerichtete Weisungen (untere Aufsichtsbehörde) und an mehrere bzw. sämtliche Betreibungs- und Konkursämter gerichtete Weisungen (obere Aufsichtsbehörde) stufengerecht bei den Bezirksgerichtspräsidenten oder dem Kantonsgericht zu beantragen. Die Berichterstattung an die Oberaufsichtsbehörden des Bundes obliegt schliesslich dem Kantonsgericht (Art. 15 Abs. 3 SchKG). Der SchKG-Inspektor erstattet dem Kantonsgericht regelmässig Bericht über seine Kontrolltätigkeit. Das Kantonsgericht berichtet seinerseits dem Kantonsrat über die Tätigkeit des SchKG-Inspektors im Rechenschaftsbericht.

§ 11a EGzSchKG-E

Zuständig erklärt werden soll das Kantonsgericht als obere Aufsichtsbehörde, unter den Betreibungs- und Konkursämtern den Einsatz der Informationstechnologie zu koordinieren (siehe ebenso Art. 15 Abs. 5 SchKG für die Oberaufsichtsbehörden des Bundes). Ihm soll auch die Befugnis in die Hand gegeben werden, den Einsatz bestimmter Mittel verbindlich vorzuschreiben. Gründe der Verhältnismässigkeit sprechen dabei dafür, die Träger der Amtsstellen erst dann anzuweisen, wenn sie sich nicht aus eigenem Antrieb zu einer gemeinsamen Lösung durchringen können (siehe auch die Verordnung des EJPD über die elektronische Übermittlung im Bereich Schuldbetreibung und Konkurs vom 9. Februar 2011, SR 281.112.1).

§ 17 EGzSchKG-E

Unter Ziff. 3.3 wurde dargelegt, weshalb die geltende Bestimmung von § 17 EGzSchKG aufgehoben werden kann. Die Bestimmung war für die Praxis ohne Belang.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage bringt keine Veränderungen in der Aufgabenverteilung zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden. Die Grundbuchführung sowie das Schuldbetriebs- und Konkurswesen werden weiterhin zur Hauptsache in den Bezirken und Gemeinden besorgt. Ebenso verbleiben Aufgaben der Rechtsetzung, der Behördenvertretung und der Aufsicht beim Kanton.

Von der Vorlage gehen keine direkten Mehrbelastungen für Wirtschaft und Gesellschaft aus. Qualitätsverbesserungen bei der Grundbuchführung, beim Konkurs- und beim Betreibungswesen kommen indessen ganz entscheidend der Bevölkerung im Kanton und der hiesigen Wirtschaft zugute.

Mit der vorgeschlagenen Reorganisation bei den Inspektoraten sind keine direkten Mehraufwände verbunden. Die bisher im Sicherheitsdepartement eingestellten rund Fr. 160 000.-- (Lohnkosten und Büroentschädigungen) werden in dieser Grössenordnung künftig beim Kantonsgericht anfallen. Für die effektive Wahrnehmung der dem Kanton zukommenden Aufgaben (Betreuung der Rechtsetzung, Beziehungen zum Bund, Einleitung und Subventionierung der Grundbuchbereinigung und Weiterentwicklung des Informatikgrundbuches sowie des elektronischen Geschäftsverkehrs mit dem Grundbuch) werden im Sicherheitsdepartement weiterhin die notwendigen Ressourcen bereitzustellen sein. Aus Qualitäts- und Effizienzgründen wird angestrebt, beim Kantonsgericht die beiden Inspektorate künftig in einer Person mit einem 100 %-Pensum zu vereinigen. Dadurch sollten im Ergebnis leicht höhere Ressourcen für die Erfüllung der Inspektoratsaufgaben zur Verfügung stehen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Kantonsgericht.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Staatskanzlei; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber