Thurgau

Volksabstimmung vom 23. Oktober 2011

Botschaft des Regierungsrates

Botschaft zum Gesetz vom 27. April 2011 betreffend die Änderung der Verfassung des Kantons Thurgau (Abschaffung der Volkswahlen für die Grundbuchämter und Notariate)

Botschaft zum Gesetz vom 27. April 2011 betreffend die Änderung der Verfassung des Kantons Thurgau (Abschaffung der Volkswahlen für die Grundbuchämter und Notariate)

Frauenfeld, 16. August 2011

Worum geht es?

Die Verfassung des Kantons Thurgau schreibt in § 20 Absatz 1 Ziffer 6 vor, dass das Volk die Grundbuchverwalter und Notare beziehungsweise die entsprechenden weiblichen Amtspersonen zu wählen hat. Mit dieser Volkswahl wurde ursprünglich die Bürgernähe der Kreisbeamtinnen und Kreisbeamten dokumentiert. Früher konnte man die Notarin oder den Notar frei auswählen wie bei einer Behördenwahl. Nachdem heute für die Übernahme eines solchen Amtes wie bei den Leiterinnen und Leitern der Grundbuchämter ein Fähigkeitsausweis benötigt wird, ist eine Auswahl der entsprechenden Amtspersonen nur noch beschränkt möglich.

Die Volkswahl soll durch ein modernes, flexibles und transparent ausgestaltetes Auswahl- beziehungsweise Anstellungsverfahren ersetzt werden. Mit diesem Auswahl- beziehungsweise Anstellungsverfahren durch den Regierungsrat wird gewährleistet, dass für das Grundbuch- und Notariatsamt die persönlich und fachlich am besten geeigneten Personen ausgewählt werden.

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie dem Gesetz vom 27. April 2011 betreffend die Änderung der Verfassung des Kantons Thurgau zustimmen?

Die Vorlage im Überblick

1. Einführung

Im Kanton Thurgau bestehen 20 Grundbuch- und Notariatskreise. Jeder Kreis verfügt über einen Grundbuchverwalter und einen Notar beziehungsweise eine entsprechende weibliche Amtsinhaberin. In der Regel werden das Grundbuchamt und das Notariat von der gleichen Amtsperson geführt. In den Kreisen Amriswil, Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Münchwilen und Sirnach sind diese Ämter aufgeteilt, wobei die Notariate Münchwilen und Sirnach vom gleichen Notar geleitet werden. Somit werden insgesamt 25 Amtsträgerinnen und Amtsträger in ihren Grundbuch- und Notariatskreisen vom Volk gewählt. Die Amtszeit beträgt vier Jahre. Die Kantone Thurgau und Zürich sind die einzigen Kantone in der Ostschweiz, in denen für diese Amtsträgerinnen und Amtsträger noch die Volkswahl gilt.

Bereits im Jahre 2006 beantragte die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) des Grossen Rates dem Regierungsrat die Überprüfung der Volkswahlen bei den Grundbuchämtern und Notariaten.

2. Ausgangslage

Die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter sowie die Notarin oder der Notar werden in ihren Kreisen vom Stimmvolk gewählt (§ 20 Absatz 1 Ziffer 6 der Thurgauer Kantonsverfassung [KV]). Bevor sich diese Personen zur Wahl stellen, müssen sie die vorgeschriebene Ausbildung absolvieren beziehungsweise über den erforderlichen Fähigkeitsausweis verfügen. Zudem können die vom Volk gewählten Personen ein Amt nur ausüben, wenn sie Wohnsitz im Amtsgebiet haben. Die Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter sowie die Notarinnen und Notare müssen somit in ihrem Amtskreis wohnen (gesetzliche Wählbarkeitsvoraussetzung), um ihr Amt überhaupt übernehmen zu können. Die mit der Volkswahl verbundene Wohnsitzpflicht ist heute eher ein Hindernis und schränkt die Wahlfähigkeit der

Kandidatinnen und Kandidaten ein. Eine Volkswahl im Kreis ist auch deshalb nicht mehr zwingend, weil die Bürgerinnen und Bürger ihre privatrechtlichen Verträge von einer Notarin oder einem Notar ausserhalb ihres Wohnkreises beurkunden lassen können.

Das Interesse an einer Volkswahl dieser Amtspersonen ist eher gering und die Stimmbeteiligung tendenziell tief. Viele Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber sind der breiteren Bevölkerung kaum bekannt. In der aktuellen Situation kommt es häufig zu keiner richtigen Auswahl mehr, da den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern meistens nur eine Kandidatin oder ein Kandidat zur Wahl vorgeschlagen werden kann.

Für einen allfälligen Schaden, der aus der Führung der Grundbuchämter und Notariate entsteht, ist der Kanton gemäss Artikel 955 Absatz 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) haftbar, und zwar unabhängig vom Verschulden der betroffenen Person. In der Position der Grundbuchverwalterin oder des Grundbuchverwalters sowie der Notarin oder des Notars braucht der Kanton daher vor allem hochqualifizierte Fachleute mit grossem Sachwissen. Diese Voraussetzungen sind mit einer Volkswahl weniger gewährleistet, da die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die fachliche Qualität der Leistungen nicht genügend beurteilen können.

Bei der Tätigkeit der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter sowie der Notarinnen und Notare handelt es sich um kein politisches, gesetzgeberisches oder richterliches Mandat, sondern vielmehr um eine klassische Verwaltungstätigkeit, für welche die Volkswahl nicht notwendig ist. Es ist daher sinnvoll, die Kompetenz zur Wahl dieser Amtspersonen dem Regierungsrat zu übertragen, der für die Führung der Verwaltung zuständig ist (§ 46 Absatz 1 KV).

Aufgrund der Volkswahl verfügen die 25 Grundbuchverwalter und Notare zudem gegenüber den übrigen Verwaltungsangestellten über eine nicht mehr zu rechtfertigende Sonderstellung. Dies erschwert dem Regierungsrat, allfällige fehlbare Amtsträgerinnen und Amtsträger zu sanktionieren, weil sich auch eine fehlbare Person letztlich auf die erfolgte Volkswahl berufen kann. Gestützt auf die Volkswahl können diese Amtspersonen zudem im Grossen Rat Einsitz nehmen (§ 29 KV). Der Grosse Rat ist indessen Aufsichtsinstanz über den Regierungsrat, der dem Departement für Justiz und Sicherheit seinerseits die Aufsicht über das Grundbuch- und Notariatswesen übertragen hat. Die fraglichen Amtspersonen gehören somit ihrer eigenen Oberaufsichtsbehörde an.

3. Erläuterungen

Durch die vorgeschlagene Änderung von § 20 Absatz 1 Ziffer 6 KV wird die Volkswahl der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter sowie Notarinnen und Notare abgeschafft. Dies erfolgt mittels einer teilweisen Streichung des bisherigen Verfassungstextes: «6. die Friedensrichter, Grundbuchverwalter und Notare». Mit dieser Verfassungsänderung entfällt auch eine entsprechende Wohnsitzpflicht im Amtskreis. Dies wiederum ermöglicht es, der fachlichen Qualifikation ein grösseres Gewicht zukommen zu lassen als jenem der Ortsverbundenheit. Mit dem Wegfall der Wohnsitzpflicht werden auch die Rekrutierungsschwierigkeiten vermindert und der Kreis der Kandidatinnen und Kandidaten für eine Stelle als Grundbuchverwalterin oder Grundbuchverwalter oder Notarin oder Notar erweitert. Dies ist umso mehr zu begrüssen, weil die weiterhin gesetzlich vorgesehenen Wählbarkeitserfordernisse (abgeschlossene Ausbildung sowie mehrjährige Berufspraxis) die Wahl beziehungsweise Auswahl dieser Amtspersonen nicht einfach machen.

Mit der Abschaffung der Volkswahl wird ein Auswahlverfahren von Bewerberinnen und Bewerbern eingeführt, das die Sachkompetenz der Amtsträgerinnen und Amtsträger bei der Neubesetzung von Stellen in den Vordergrund stellt. Der Wahl durch den Regierungsrat geht eine professionelle Ausschreibung der Stelle sowie ein sachliches Auswahlverfahren (Prüfung der Unterlagen, persönliche Gespräche über die Eignung usw.) voran. Mit einem solchen Anstellungsverfahren wird die Suche und Auswahl von geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten erheblich erleichtert. Dadurch wird auch der Weg für diejenigen Personen freigemacht, für die eine Volkswahl nicht in Frage kommt, obwohl sie ausgebildete Fachleute sind und an einer entsprechenden Tätigkeit interessiert wären.

Die angesprochene Aufsichtsproblematik aufgrund der Zugehörigkeit einzelner Amtspersonen aus dem Grundbuch- und Notariatsbereich zum Grossen Rat wird mit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung beseitigt und dem Regierungsrat gleichzeitig die Möglichkeit eingeräumt, gegen allfällige fehlbare Amtsträgerinnen und Amtsträger die erforderlichen Massnahmen durchzusetzen.

Die Aufhebung der Volkswahl wird weder das Pflichtenheft noch die Aufgaben der Amtsträgerinnen und Amtsträger ändern. Vielmehr werden diese Amtspersonen ihre Aufgabe und ihre Verantwortung gegenüber der Bevölkerung aufgrund der Berufsausbildung und eines sorgfältigen und professionellen Auswahlverfahrens fachlich

kompetent und pflichtbewusst wahrnehmen können.

Die Änderung von § 20 Absatz 1 Ziffer 6 KV ist mit keinen finanziellen Nachteilen verbunden. Durch das Wegfallen der Volkswahl ist im Gegenteil mit Einsparungen bei den Gemeinden und der Staatskanzlei zu rechnen. Durch die Abschaffung der Volkswahl wird weder das Beurkundungs- und Amtsgeheimnis noch der Bestand der 20 Grundbuch- und Notariatskreise berührt.

4. Parlamentarische Beratung

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen des Gesetzes wurden zusammenfassend folgende Argumente gegen die vorgeschlagene Änderung geäussert:

- Die Volkswahl sei für die gewählten Urkundspersonen eine Motivation.
- Die mit der Volkswahl verbundene Wohnsitzpflicht garantiere, dass die Grundbuchverwalterinnen und -verwalter sowie die Notarinnen und Notare in der unmittelbaren Umgebung der Kundschaft wohnen sowie Land und Leute im Amtskreis kennen.
- Durch die Volkswahl werde ermöglicht, dass auch die Bevölkerung im Kreis die Amtsträgerinnen und Amtsträger sowie ihre Funktion kenne. Für die Tätigkeit als Vertrauenspersonen sei es wichtig, dass sie durch die Stimmberechtigten des Kreises selber gewählt und bestimmt würden.
- Die Qualitätssicherung könne vom Kanton unabhängig von der Volkswahl gewährleistet werden, da der Fähigkeitsausweis die Grundlage für die Tätigkeiten der Grundbuchämter und Notariate sei und eine ausreichende Kontrolltätigkeit auch anderweitig ausgeübt werden könne.
- Dem Volk solle nicht ohne Not ein Mitbestimmungsrecht entzogen werden.
- Die Abschaffung der Volkswahl bedeute einen Schritt in Richtung Zentralverwaltung.
- Die Wahlbeteiligung könne nicht als Massstab für die Abschaffung der Volkswahl dienen, da die Stimmbeteiligungen bei den Bezirkswahlen und Gemeindeversammlungen in der Regel noch tiefer seien als bei den Kreiswahlen.
- Die Notarinnen und Notare sowie die Grundbuchverwalterinnen und -verwalter redigierten privatrechtliche Verträge nach dem Willen der Vertragsparteien und vollzögen die öffentlichen Beurkundungen nach den Vorschriften des Bundes und des kantonalen Rechtes. Mit der Beibehaltung der Volkswahl werde

die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Urkundsperson für diese Tätigkeit gestärkt.

Die befürwortende Seite hielt daran fest, dass die Volkswahl heute nicht mehr zeitgemäss sei. Die Gleichstellung mit den weiteren 3600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung, die vielfach ebenfalls eine wichtige Arbeit vertrauensvoll und bürgernah erledigten, dränge sich auf.

In der Schlussabstimmung stimmte der Grosse Rat dem Gesetz mit 81:35 Stimmen zu.

Empfehlung des Regierungsrates

Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger

Um die heute nicht mehr zeitgemässe Volkswahl für die Grundbuchämter und Notariate aufzuheben und durch ein zweckmässiges Auswahl- und Anstellungsverfahren zu ersetzen, empfiehlt Ihnen der Regierungsrat zusammen mit dem Grossen Rat (81:35 Stimmen), dem Gesetz vom 27. April 2011 betreffend die Änderung der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 zuzustimmen.

Der Präsident des Regierungsrates
Dr. Kaspar Schläpfer

Der Staatsschreiber
Dr. Rainer Gonzenbach

Gesetz betreffend die Änderung der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987

vom 27. April 2011

I. Die Verfassung des Kantons Thurgau wird geändert.

1. § 20 Absatz 1 Ziffer 6 lautet neu:

   6. die Friedensrichter.

II. Dieses Gesetz tritt auf einen durch den Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.