

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Einrichtung eines eidgenössischen Grundbuchamtes.

(Vom 26. August 1911.)

Tit.

Nach dem neuen schweizerischen Zivilgesetzbuch ist für die Durchführung der Bestimmungen über das Immobiliarsachenrecht eine besondere Institution, das Grundbuch, erforderlich. Dessen Einrichtung stellt eine grosse und wichtige Aufgabe dar, die nur durch das zielbewusste Zusammenwirken von Bund und Kantonen zu einem befriedigenden Abschluss gebracht werden kann. Die Verteilung der Rollen zwischen Bund und Kantonen haben die Einführungsbestimmungen zum Zivilgesetzbuch selber vorgenommen und zwar in der Weise, dass die Kantone bei der Anlegung des Grundbuches die ausführenden Organe bilden, während dem Bunde in gewissen Beziehungen die Leitung, Überwachung und wirksame finanzielle Unterstützung dieser Arbeiten obliegt.

Dieser Sachlage entspricht es, dass der Bund in der Vollziehung des von ihm übernommenen Teiles der Aufgabe vorangeht, und es ist denn auch nicht zu verkennen, dass die Bundesbehörden unverzüglich an die Schaffung der Grundlagen für die Ausführung des gemeinsamen Werkes herangetreten sind. Wir gestatten uns, zu Ihrer Orientierung in dieser Beziehung auf folgende Vorarbeiten hinzuweisen.

a. Am 13. April 1910 haben Sie den Bundesbeschluss betreffend die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grund-

buchvermessung erlassen, der zugleich mit einzelnen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches am 1. Januar 1911 in Kraft getreten ist. Durch diesen Beschluss werden die Grundlagen für die Subventionierung der kantonalen Vermessungsarbeiten geschaffen.

b. Am 15. Dezember 1910 haben wir, in Ausführung des vorstehenden Bundesbeschlusses, eine Verordnung betreffend die Grundbuchvermessungen erlassen, mit den erforderlichen Vorschriften administrativer Natur für die Triangulation IV. Ordnung und die Detailvermessungen und mit den Bestimmungen über die Anerkennung, Ergänzung und Nachführung bestehender Vermessungen. Die Verordnung steht seit 1. Januar 1911 in Kraft.

c. Unter dem gleichen Datum wurde von uns eine Instruktion für Grundbuchvermessungen aufgestellt, die vor allem die grundlegenden Bestimmungen technischen Inhalts gibt und über deren Entstehung wir Ihnen bereits in unserer Botschaft vom 27. August 1909 (Bundesbl. 1909, IV, 521 ff.) Aufschluss erteilt haben. Auch diese Instruktion ist am 1. Januar 1911 in Kraft getreten.

d. Endlich haben wir schon am 22. Februar 1910, als erste Ausführungsverordnung zum Zivilgesetzbuch, die Verordnung betreffend das Grundbuch erlassen, um den Kantonen dadurch die Möglichkeit zu verschaffen, in ihren Einführungsgesetzen zum Zivilgesetzbuch auf die bundesrechtliche Ordnung des noch zu schaffenden Grundbuches Rücksicht zu nehmen, und insbesondere, um ihre provisorischen Einrichtungen für die Übergangszeit in zweckmässiger Weise treffen zu können. Die Prüfung der kantonalen Einführungsgesetze hat gezeigt, dass der frühzeitige Erlass dieser Grundbuchverordnung — trotzdem sie erst am 1. Januar 1912 in Kraft tritt und anfänglich nur in wenigen Teilen anwendbar sein wird — bei der Aufstellung der kantonalen Einföhrungsbestimmungen in wesentlichem Masse zur Abklärung und Erleichterung der Aufgabe beigetragen hat.

Zur Durchführung der vorstehend genannten vier Erlasse bedürfen wir der notwendigen Organe.

Einen Teil der Aufgabe, die Triangulationsarbeiten, haben wir der Abteilung für Landestopographie überbunden. Dabei wird es auch für die Zukunft sein Bewenden haben.

Für den übrigen Teil der Aufgabe haben wir provisorische Anordnungen getroffen. Wir haben vertraglich einen Vermessungsinspektor und einen juristischen Experten für Grundbuchangelegenheiten angestellt. Doch haben wir schon in unserer Botschaft vom 27. August 1909 (Bundesbl. 1909, IV, 534), als wir Ihnen von

diesen vorläufigen Anordnungen Kenntnis gaben, die Absicht zum Ausdruck gebracht, dieses Provisorium durch eine definitive Organisation zu ersetzen, sobald die nötige Abklärung über die Aufgaben der neu zu errichtenden Amtsstelle eingetreten sein werde. Dieser Zeitpunkt ist gekommen. Wir beehren uns daher, mit dem beigegebenen Beschlussentwurf unsere Vorschläge für die definitive Organisation der neuen Abteilung für Grundbuchwesen zu unterbreiten und zur Begründung und Erläuterung unserer Vorlage nachstehende Bemerkungen anzubringen.

I.

In erster Linie gilt es, sich über den Umfang der Aufgaben Rechenschaft zu geben, die uns durch das Zivilgesetzbuch, durch den Bundesbeschluss betreffend die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundbuchvermessung und durch die eingangs erwähnten Verordnungen neu erwachsen sind und zu deren Bewältigung wir der neuen Amtsstelle bedürfen. Die Aufgaben sind ihrer Natur nach doppelter Art. Einerseits stehen sie in Zusammenhang mit der Vermessung des Grund und Bodens, anderseits mit der Anlage des Grundbuchs. Nach beiden Richtungen werden die Funktionen des eidgenössischen Grundbuchamtes bleibende sein; in der ersten Zeit wird die Vermessung vorherrschen, nach und nach werden aber auch die Grundbucharbeiten des Amtes sich steigern.

Unter den Aufgaben, die sich aus der Durchführung der Vermessung für die vollziehenden Organe des Bundes ergeben, heben wir hervor:

1. Untersuchung, ob die vor 1907 ausgeführten Vermessungsarbeiten als Bestandteil des eidgenössischen Vermessungswerkes anerkannt werden können und ob sie ergänzungsbedürftig und ergänzungsfähig sind.
2. Untersuchung, ob die vom 1. Januar 1907 bis zum 1. Januar 1911 ausgeführten Grundbuchvermessungen den eidgenössischen Anforderungen entsprechen und anerkannt und subventioniert werden können.
3. Oberaufsicht über die unter der Herrschaft des neuen Rechtes durchzuführenden Neuvermessungen und zwar insbesondere:
 - a. Aufstellung eines Planes für die Neuvermessungen im Anschluss an das Triangulationsprogramm und Festsetzung der Art der Vermessung für die einzelnen Gebiete;

- b. Prüfung der kantonalen Vorschriften über die Parzellarvermessung ;
 - c. Prüfung der Markungsreglemente und der Vermessungsverträge, die von den Kantonen und Gemeinden mit den ausführenden Geometern abgeschlossen werden ;
 - d. Prüfung der durchgeführten Neuvermessungen zum Zweck der Anerkennung und Subventionierung, eventuell Leitung und Überwachung derjenigen Detailvermessungen, die auf Rechnung einzelner Kantone vom Bunde ausgeführt werden (Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 13. April 1910).
4. Oberaufsicht über die Nachführung der Vermessungswerke und deren Subventionierung.

Die Obliegenheiten, die mit der Einrichtung und Führung des Grundbuchs in Verbindung stehen, sind vornehmlich folgende :

- 1. Prüfung der kantonalen Vorschläge über die Anlegung des Grundbuchs, gestützt auf bestehende Vermessungen oder gestützt auf Liegenschaftsverzeichnisse, unter Verwendung vorhandener grundbuchlicher Einrichtungen, gemäss ZGB Schl. T. Art. 38, Absatz 2, und 40.
- 2. Prüfung kantonalen Gesuche um Verschiebung der Einführung des Grundbuches, infolge Verwendung bisheriger kantonalen Einrichtungen mit voller Grundbuchwirkung im Sinne von ZGB Schl. T. Art. 46.
- 3. Aufsicht über die Verwendung kantonalen Formen mit teilweiser Grundbuchwirkung während der Übergangszeit bis zur Einrichtung des Grundbuches gemäss ZGB Schl. T. Art. 48.
- 4. Aufsicht über die Bereinigung der dinglichen Rechte durch die Kantone bei der Anlegung des Grundbuches im Sinne von Art. 43—45 des Schl. T. ZGB.
- 5. Die Oberaufsicht über die Grundbuchführung, Prüfung der kantonalen Vorschriften über Organisation und Beaufsichtigung der Grundbuchämter (ZGB Art. 953 und 962). Prüfung der Beschwerden (Rekurse) gegen Entscheide kantonalen Aufsichtsbehörden betreffend Amtsführung der Grundbuchämter im allgemeinen und bei Anständen über die eingereichten Ausweise im besondern (ZGB Art. 956).

Diese Aufzählung der neuen Tätigkeitsgebiete macht keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es sind Obliegenheiten nicht genannt worden, die infolge der Einrichtung eidgenössischer Geometerprüfungen und durch Erteilung der Patente an Grundbuchgeometer für die Bundesverwaltung schon bestehen und bei der definitiven Ordnung sich noch vermehren werden. Diese Arbeiten werden zurzeit noch vom eidgenössischen Departement des Innern besorgt. Doch nehmen wir deren Überweisung an die neue Abteilung für Grundbuchwesen in Aussicht. Immerhin lässt schon die vorliegende Zusammenstellung der Aufgaben darauf schliessen, dass die für die Bundesverwaltung neu entstandenen Tätigkeitsgebiete im Grundbuch- und Vermessungswesen ebenso mannigfaltig als umfangreich sein werden. Es liegt darin zugleich auch der Nachweis, dass ein Bedürfnis für die Schaffung der notwendigen Organe besteht.

II.

Bei der Art und Weise der Organisation des neuen Amtes ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die ihm obliegenden Aufgaben inhaltlich sehr verschiedener Natur sind, und im einzelnen scheinbar verschiedenen Zwecken dienen. Soweit die Funktionen sich auf die Vermessung beziehen, tragen sie technischen Charakter; sofern es sich um Subventionierung handelt, liegen Funktionen rein administrativer Natur vor, und soweit die Anlegung und Führung des Grundbuches selbst in Frage stehen, kann man von einer juristischen Aufgabe sprechen. Dies könnte, bei oberflächlicher Betrachtung, den Gedanken aufkommen lassen, dass diese verschiedenen Aufgaben auch verschiedenen Dienstzweigen der Bundesverwaltung zugewiesen werden sollten. Allein ein solcher Vorschlag müsste ohne weiteres der Überlegung weichen, dass diese Funktionen, trotz ihrer inhaltlich höchst verschiedenen Natur, unter sich in engstem Zusammenhang stehen und schliesslich ein- und dasselbe Ziel verfolgen: Die Anwendung des neuen schweizerischen Privatrechts im Gebiete des Immobiliarsachenrechts. Die Ausrichtung der Subventionen an die Kantone erscheint als ein Mittel zur Durchführung der Neuvermessung; die Vermessung wiederum bildet die Grundlage für die Anlegung des Grundbuches, und dieses selbst ist auch nur ein Hilfsmittel zur Durchführung des einheitlichen schweizerischen Privatrechts.

Diesem innern Zusammenhang der einzelnen Aufgaben unter einander und ihrem gegenseitigen Verhältnis zueinander muss die Organisation des neuen Verwaltungszweiges gerecht werden.

Wird dieser Grundsatz bei der Einrichtung des neuen Amtes richtig gewürdigt, so liegt darin unseres Erachtens zum vorneherein eine nicht zu unterschätzende Garantie für die gute Funktion des Amtes. Auf Grund dieser Erwägung sind wir denn auch zu der Lösung der Organisationsfrage gelangt, die wir Ihnen hiermit vorschlagen, und die sich im wesentlichen durch folgende Grundsätze charakterisieren lässt:

1. Die neue Amtsstelle wird dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zugeteilt. Die Durchführung und Anwendung des Bundeszivilrechts gehört, soweit die Bundesverwaltung dabei in Betracht kommt, in den Geschäftskreis dieses Departementes. Da sich nun, wie hervorgehoben, das Grundbuch als ein Hilfsmittel zur Erreichung dieses Zweckes im Gebiete des Privatrechts und vor allem des Sachenrechts darstellt, ist damit ohne weiteres die Begründung für diese Zuteilung des neuen Amtes an das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gegeben.

2. Die neue Abteilung wird als eidgenössisches Grundbuchamt bezeichnet. Dies wird wohl als notwendige Folge des Verhältnisses von Grundbuch und Vermessung anerkannt werden müssen. In dieser Beziehung ist die Anlegung und Führung des Grundbuches das Endziel, die Durchführung der Vermessung in der Hauptsache nur Mittel zum Zweck. Die vornehmste Aufgabe der Vermessung besteht darin, dem Grundbuch zu dienen. Bei der Durchführung der Vermessung muss denn auch immer auf die Einrichtung und die Bedürfnisse des Grundbuches Rücksicht genommen werden. Darum muss auch in der Organisation des eidgenössischen Amtes die vermessungstechnische Funktion ein Teil der Gesamtaufgabe dieses Amtes bilden und kann vom Grundbuchamte nicht losgelöst werden. Die Leitung des Amtes wird man in eine Hand legen müssen.

Es ist nicht möglich, die Aufsicht über die Detailvermessungen — ganz abgesehen von ihrem Verhältnis zu der Einführung des Grundbuches — der Abteilung für Landestopographie des schweizerischen Militärdepartementes zuzuweisen. Diese Abteilung, die sich zwar auch mit vermessungstechnischen Aufgaben befasst, wäre ohne eine entsprechende Erweiterung nicht in der Lage, diese Mehrarbeit zu übernehmen. Auch steht die Detailvermessung nicht in so enger Beziehung zu den Triangulationsarbeiten, dass eine Trennung der Aufgaben und deren Zuweisung an verschiedene Amtsstellen als unzweckmässig erscheinen müssten.

III.

Die Zusammensetzung des eidgenössischen Grundbuchamtes soll so einfach als möglich gehalten und die Zahl der Beamten auf das allernotwendigste beschränkt werden. Neben den Chef des Amtes, dem die Leitung der Abteilung und zugleich die Erledigung sämtlicher administrativen und juristischen Aufgaben zustände, würde als technische Sektion das eidgenössische Vermessungsinspektorat, bestehend aus dem Vermessungsinspektor und der erforderlichen Anzahl Geometer, treten. Von der Festsetzung der Zahl dieser technischen Hilfsarbeiter im Bundesbeschluss selbst wird wohl besser Umgang genommen; denn das Mass der zu bewältigenden Arbeit lässt sich hier zum vorneherein auch nicht annähernd bestimmen. Es kommt hierbei sehr viel auf Vereinbarungen an, die erst noch von den Bundesbehörden mit den Kantonen über die Vornahme der Vermessung zu treffen sind. Auf Grund der Erfahrungen, die vom jetzigen eidgenössischen Vermessungsinspektor im letzten Jahre gemacht worden sind, lässt sich annehmen, dass die Wahl von zwei oder drei Geometern ausreichen dürfte. Wenn mit der Zeit weitere Hilfskräfte notwendig werden sollten, so würde der Bundesbeschluss in der vorgeschlagenen Fassung uns erlauben, jeweils die nötigen Kredite zur Besoldung dieses Personals und zur Deckung weiterer Kosten auf dem Budgetwege zu verlangen.

Zur Besorgung der Kanzleiarbeiten und zur Führung der wichtigen Kontrollen über das Fortschreiten des Vermessungswerkes und der Anlage des Grundbuches in den Kantonen scheint uns die Errichtung einer Kanzleisekretärstelle, unter Zuteilung der erforderlichen Anzahl Kanzlisten erster und zweiter Klasse, für geboten.

Was die Einreihung der Beamten in die Skala des Besoldungsgesetzes anbelangt, so unterliegt wohl keinem Zweifel, dass sowohl der Chef des Amtes wie auch der eidgenössische Vermessungsinspektor in die erste Besoldungsklasse eingereiht werden müssen; denn beide Beamtungen stellen ausserordentliche Anforderungen an die Kenntnisse und Erfahrung der Inhaber dieser Stellen. Für die Geometer des Amtes dürfte die Einsetzung in die IV. bis II. Besoldungsklasse angemessen sein. Es ist für die Durchführung des Vermessungswerkes von grosser Bedeutung, theoretisch und praktisch durchgebildete Geometer als Gehülfen des Vermessungsinspektors anzustellen. Da in nächster Zeit sich die Einkommen der Geometer infolge erhöhter Nachfrage steigern

werden, rechtfertigt es sich, deren Einstellung in die II. Besoldungsklasse zu ermöglichen. Weiterhin sollte man in bezug auf den Kanzleisekretär in der Lage sein, diesen Beamten mit einer Besoldung anzustellen, die der IV. Besoldungsklasse entspricht, zugleich aber zu gegebener Zeit ein Nachrücken in die III. Klasse vornehmen zu können. Diese Lösung, die ja schon wiederholt bei Organisationsgesetzen getroffen worden ist, muss gerade im vorliegenden Fall als besonders erwünscht gelten. Einerseits wird sich nämlich der Kanzleichef — wozu längere Zeit erforderlich ist — ein gewisses Mass technischer Kenntnisse aneignen müssen, um seine Stellung richtig auszufüllen, andererseits ist eine Beförderung dieses Beamten innerhalb des eidgenössischen Grundbuchamtes durch die vorgeschlagene Organisation ausgeschlossen. Die Kanzlisten endlich gehören gemäss dem Besoldungsgesetz vom 2. Juli 1897 in die V. und VI. Besoldungsklasse.

Die übrigen Bestimmungen des hier beigelegten Entwurfs eines Bundesbeschlusses bedürfen keiner nähern Begründung. Es erscheint als selbstverständlich, dass der Bundesrat durch ein Reglement die Befugnisse und Aufgaben des Amtes und der Beamten näher umschreiben und insbesondere die Kompetenzen der beiden Hauptbeamten des Amtes abgrenzen wird; er wird dabei dem Vermessungswesen die Selbständigkeit wahren, die ihm der Natur der Sache nach zukommt.

IV.

In den vorstehenden Ausführungen haben wir Ihnen, Tit., von den Grundsätzen Kenntnis gegeben, von denen wir bei der Aufstellung der einzelnen Artikel des mitfolgenden Beschlusses ausgegangen sind. Es bleibt uns nur noch übrig, mit wenigen Worten auf die allgemeine Bedeutung hinzuweisen, die der zweckentsprechenden Organisation der neuen Dienstabteilung des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zukommt. Wir erinnern in dieser Beziehung an die weitgehende, auf nahezu 40 Millionen berechnete Unterstützung des Bundes, die, entsprechend Ihrem Beschluss vom 13. April 1910, an die Erstellung der Grundbuchvermessungen zu leisten sind und für deren richtige Verwendung wir die Verantwortung tragen. Wir erinnern ferner an die wichtige Funktion, die nach dem neuem Zivilgesetzbuch das Grundbuch bei der Anwendung des schweizerischen Privatrechts zu erfüllen hat. Wir erinnern endlich an das berechtigete Interesse, das jeder Bürger im ganzen Schweizerlande an einer tadellosen, praktischen und zuverlässigen Führung des neuen

Grundbuches haben muss. All das verlangt gebieterisch eine gute Organisation des eidgenössischen Grundbuchamtes.

Wir sind überzeugt, mit dem gegenwärtigen Vorschlag diesen Ziele nahezukommen und empfehlen Ihnen, Tit., zum Schlusse nochmals die Annahme des beigefügten Beschlussesentwurfes.

Genehmigen Sie, Tit., die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 26. August 1911.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Ruchet.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Schatzmann.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss

betreffend

Errichtung des eidgenössischen Grundbuchamtes.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom
26. August 1911;

in Ausführung der Art. 953, 956, 962, Schlusstitel 38
bis 48 des schweizerischen Zivilgesetzbuches,

b e s c h l i e s s t :

Art. 1. Beim eidg. Justiz- und Polizeidepartement
wird ein eidgenössisches Grundbuchamt errichtet.

Art. 2. Das eidgenössische Grundbuchamt überwacht
die Anlegung und Führung des Grundbuches und die Durch-
führung und Nachführung der Vermessung in den Kantonen
und bereitet die Entscheidungen des Bundesrates und des
eidg. Justiz- und Polizeidepartementes in Grundbuch- und
Vermessungsangelegenheiten vor.

Art. 3. Die Beamten dieser Abteilung sind:

	Besoldungsklasse
der Chef des eidgenössischen Grundbuch- amtes	I.
der Vermessungsinspektor	I.
Geometer	IV. bis II.
der Kanzleisekretär	IV. bis III.
Kanzlisten	VI. bis V.

Art. 4. Über die Befugnisse und Obliegenheiten dieser Beamten wird der Bundesrat die nötigen Reglemente erlassen.

Art. 5. Der Bundesrat wird mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt und setzt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses fest.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Errichtung eines eidgenössischen Grundbuchamtes. (Vom 26. August 1911.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1911
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	206
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.08.1911
Date	
Data	
Seite	9-19
Page	
Pagina	
Ref. No	10 024 305

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.