

REGIERUNGSRAT

29. Juni 2022

22.111

Postulat der FDP-Fraktion (Sprecher Silvan Hilfiker, Oberlunkhofen) vom 26. April 2022 betreffend Zusammenführung der Grundbuchämter; Ablehnung

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt das Postulat mit folgender Begründung ab:

1. Ausgangslage

Aktuell nehmen die Grundbuchämter an den vier Standorten Baden, Laufenburg, Wohlen und Zofingen ihre Aufgaben wahr.

Der Personalbestand ist ausgeglichen verteilt und bewegt sich zwischen rund 10–14 Stellen (Full Time Equivalent [FTE]) pro Standort. Die Geschäftslast liegt bei den vier Grundbuchämtern zwischen rund 10'500–16'000 Tagebuchnummern pro Jahr.

Die Detailzahlen sind in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

	Anzahl FTE	Anzahl Mitarbeitende	in Teilzeit (< 80%)	Anzahl Tagbuchnummern 2021
Grundbuchamt Baden	13.3	16	4	13'283
Grundbuchamt Laufenburg	9.95	12	3	10'677
Grundbuchamt Wohlen	14.1	19	4	15'725
Grundbuchamt Zofingen	13.63	16	3	15'413
Total	50.98	63	14	55'098
Stand per 31.05.2022				

Mit der Umsetzung der Reorganisation im Jahr 2015 konnte der Bedarf an Arbeitsplätzen reduziert werden. Die aktuellen Raumflächen sowie die Mietzinse und die Kündigungsfristen können der nachfolgenden Übersicht entnommen werden:

Ort	Adresse	Flächen Büro	Mietzins Büro	Mietzins	Flächen Archiv	Mietzins Archiv	Mietzins Archiv	Anzahl Parkplatz	Mietzins Parkplatz	Total Mietzins	Mietdauer	Kündigungsfrist
		in m2	pro Jahr	m2 pro Jahr	in m2	pro Jahr	m2 pro Jahr					
Baden	Bahnhofstrasse 40	516	127'632.00	247.35	104	12'036.00	115.73	1	1'812.00	141'480.00	31.03.2028	endet ohne Kündigung
Laufenburg	Marktplatz 6	542	84'595.20	156.19	0	0.00	0.00	0	0.00	84'595.20	30.09.2025	12 Monate
Wohlen	Wilstrasse 2	551	87'760.20	159.27	0	0.00	0.00	11	11'760.00	99'520.20	31.05.2027	6 Monate 1 Monat
Zofingen	Brühlstrasse 5	442	90'850.90	205.55	80	3'902.40	48.78	9	0.00	94'753.30	31.07.2026	12 Monate
Zofingen	Brühlstrasse 5	0	0.00	0.00	57	3'626.40	63.62	0	0.00	3'626.40	31.07.2026	12 Monate
Zofingen	Brühlstrasse 5	0	0.00	0.00	152	11'400.00	75.00	0	0.00	11'400.00	31.07.2026	12 Monate
Zofingen	Brühlstrasse 5	0	0.00	0.00	119	8'925.00	75.00	0	0.00	8'925.00	30.06.2026	12 Monate
Total		2'051	390'838.30	190.60	512	39'889.80	77.91	21	13'572.00	444'300.10		

Die Unterschiede im räumlichen Bedarf sind bedingt durch die konkrete Raumstruktur (unter anderem Verkehrsflächen). Der Platzbedarf bei den Grundbuchämtern liegt über den normalen Büroarbeitsflächen, da die Papiergrundbücher zur Prüfung der Historie nach wie vor häufig im Tagesgeschäft benötigt werden. Ebenso sind die nicht digitalisierten Belege weiterhin für die Bearbeitung der Geschäfte vor Ort aufzubewahren. Zudem sind auch entsprechende Ablageflächen notwendig (sogenannte Grundbuchkorpuse). Die räumlichen Anforderungen werden sich auch in den nächsten Jahren nicht ändern.

Die Grundbuchämter sind organisatorisch gut aufgestellt. Aufgrund der zunehmenden Geschäftslast 2021 (Zunahme um rund 10 % gegenüber dem Budgetwert) und Personalausfällen sowie längeren Vakanzen infolge Rekrutierungsschwierigkeiten sind allerdings bei allen Grundbuchämtern gewisse Bearbeitungsrückstände entstanden.

Auch 2022 ist die Geschäftslast hoch. Es ist davon auszugehen, dass das Volumen sich weiter auf hohem Niveau bewegen wird. Im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2023–2026 werden deshalb zusätzliche Stellen beantragt.

2. Reorganisation der Grundbuchführung

Das Grundbuch im Kanton Aargau wurde bis 2012 an elf und danach bis 2015 an zehn Standorten geführt.

Im Rahmen eines umfassenden Projekts wurden aufgrund der Einführung des Informatikgrundbuchs und der damit einhergehenden veränderten Rahmenbedingungen verschiedene Varianten für eine neue Organisation der Grundbuchführung geprüft. Dabei wurden die weiteren Entwicklungen wie Auskunftsportale und elektronischer Geschäftsverkehr bereits in die Überlegungen einbezogen. Dazu kann auf die Botschaft Reorganisation der Grundbuchführung, Festlegung der Zahl der Grundbuchämter (14.140) vom 25. Juni 2014 verwiesen werden (vgl. Ziffern 1.1 und 8.3).

Im Rahmen des Grobkonzepts wurden drei Modelle geprüft: Ein Grundbuchamt (Modell 1), drei Grundbuchämter (Modell 3) und sechs Grundbuchämter (Modell 6). Aufgrund von überwiegenden Nachteilen wurde das Modell 1 von einer vertieften kostenmässigen Überprüfung ausgeschlossen. Nebst den Modellen 3 und 6 wurde zusätzlich ein Modell mit vier Standorten (Modell 4) näher geprüft, da dem Regierungsrat eine regionale Verteilung der Arbeitsplätze ein grosses Anliegen war und weiterhin ist. Als Fazit der Projektarbeiten wurde in der Botschaft nach weiteren Abklärungen

festgehalten, dass aufgrund der klaren organisatorischen wie auch finanziellen Vorteile nur die Modelle 3 und 4 für eine weitergehende Vertiefung in Betracht zu ziehen sind. Für die Details wird auf die vorgenannte Botschaft verwiesen.

Aufgrund der mit externer Unterstützung erfolgten Projektarbeiten konnte klar festgestellt werden, dass sich ab einer Betriebsgrösse von rund zehn Stellen kaum positive Skaleneffekte ergeben. Bei einer weitergehenden Zusammenlegung wäre somit keine weitere Reduktion des Personalbestands möglich. Insgesamt führte die Reorganisation und insbesondere die Einführung des Informatikgrundbuchs zu einem Stellenabbau von rund 20 % (18 Stellen).

Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat die Zahl der Grundbuchämter auf vier festzulegen. Er wollte damit sicherstellen, dass Arbeitsplätze in verschiedenen Regionen erhalten bleiben. Nicht von Bedeutung waren hingegen Überlegungen bezüglich der Frequenz von Kundinnen und Kunden, da wie in der Botschaft bereits dargelegt, die Frequenz gering ist und gewisse Daten über das Internet einsehbar sein werden (vgl. Ziffer 8.3 der vorgenannten Botschaft).

Mit Beschluss vom 16. September 2014 legte der Grosse Rat mit 118 gegen 13 Stimmen in der Hauptabstimmung die Zahl der Grundbuchämter auf vier fest (GRB Nr. 2014-0597). Ein Rückweisantrag der SVP-Fraktion mit dem Auftrag, die finanziellen Auswirkungen der Variante 1 (1 Standort) auf eine Zeitdauer von 30 Jahren und der Eruiierung von kantonalen Nachnutzungen der wegfallenden Standorte zu prüfen, wurde mit 79 gegen 54 Stimmen abgelehnt.

Die Kommission Volkswirtschaft und Abgaben beantragte entgegen dem Antrag des Regierungsrats, dass die Zahl der Grundbuchämter auf drei festgelegt werden soll. Dieser Antrag wurde in der Gegenüberstellung vom Grossen Rat mit 108 zu 24 Stimmen abgelehnt.

Nach baulichen Anpassungen wurde die Reorganisation per Oktober 2015 definitiv umgesetzt.

3. Anpassungen nach Umsetzung der Reorganisation

Nebst der Umsetzung der bereits in der vorgenannten Botschaft erwähnten Digitalisierungsvorhaben wurden und werden die Prozesse sowie Strukturen der Grundbuchführung laufend optimiert und verbessert.

Im Sommer 2017 wurde eine Überprüfung der Organisation vorgenommen. Als Fazit konnte dabei festgehalten werden, dass die im Rahmen der Reorganisation vorgenommene Überprüfung und die Begründung der entsprechenden Vorschläge (Modell 4 oder allenfalls Modell 3) nach wie vor Geltung haben. Einsparmöglichkeiten konnten keine identifiziert werden. Nicht zu vernachlässigen wäre zudem auch die belastende Wirkung einer erneuten Reorganisation auf das Personal sowie der gesamte Umsetzungsaufwand.

Mit Beschluss des Regierungsrats vom 19. September 2018 wurde die vormalige Sektion Grundbuch und Notariat (G+N) per Ende 2018 aufgelöst. Mit der Auflösung der Sektion G+N wurde für die Grundbuchführung die neue Position eines Leiters Grundbuchführung Aargau installiert. Anstelle einer separaten Sektionsleitung übernahm eine Person, welche als Standortleiterin/Standortleiter amtiert, diese Leitungsfunktion.

Mit dem Weggang des Leiters Grundbuchführung per Mitte 2021 wurden die vier Grundbuchämter direkt der Leitung der Abteilung Register und Personenstand unterstellt und die Gesamtorganisation somit um eine Zwischenstufe reduziert. Dem Rechtsdienst der Abteilung wurde die vollständige Aufsicht über die Grundbuchämter übertragen.

Aufgrund der – nicht nur im Kanton Aargau – bestehenden Rekrutierungsschwierigkeiten wurden zudem kleinere Anpassungen in der Organisation der Grundbuchämter vorgenommen und die Stellen als Grundbuchverwalterin/Grundbuchverwalter teilweise durch juristische Mitarbeitende ersetzt. Auch Laufbahnentwicklungen auf Ebene Sachbearbeitende wurden und werden unterstützt. Dies erlaubt eine entsprechende Nachwuchsförderung. So konnten verschiedene vakante Stellen erfolgreich intern besetzt werden.

4. Umfeldentwicklung

Im Postulat werden zu dessen Begründung verschiedene Umfeldentwicklungen aufgeführt, auf die nachfolgend eingegangen wird:

4.1 Digitalisierung

Es kann festgehalten werden, dass die Entwicklungen in der Digitalisierung im Wesentlichen – wie vorstehend unter Kapitel 2 erwähnt – bereits im Rahmen der Projektarbeiten berücksichtigt worden sind und auch einen Niederschlag im Personalabbau gefunden haben. Insbesondere die eingeführten Abruf- sowie Mitteilungsverfahren mit Urkundspersonen, Nachführungsgeometern, Banken und Gemeinden haben entsprechende Arbeitserleichterungen gebracht. Für die Prüfung der Geschäfte kann durch die Digitalisierung allerdings kein Effizienzgewinn erzielt werden. Dies wäre erst mit Änderungen beim vorgelagerten Beurkundungsprozess denkbar. Dazu wären entsprechende Gesetzesänderungen auf Bundes- und Kantonsebene notwendig.

Auch die Effekte der Digitalisierung auf die Kundschaft wurden in den Projektarbeiten bereits berücksichtigt (vgl. Ziffer 8.3 der vorgenannten Botschaft). Für die Modellwahl wurde davon ausgegangen, dass zwar für einzelne private Kundinnen oder Kunden – die nach wie vor ein Grundbuchamt aufsuchen möchten – der Anreiseweg länger wird, dies aber aufgrund der geringen Frequenz vertretbar sei. Insgesamt hatte dieser Aspekt für die Modellwahl keine Bedeutung.

Damit relevante Effekte aufgrund der weiteren Entwicklung der Digitalisierung erwartet werden könnten, wären insbesondere auf Seiten der für den Grundbuchbereich wichtigen Partnern wie Notariat oder Banken Änderungen notwendig.

Die Nutzung des elektronischen Geschäftsverkehrs erfolgt durch die Partner in der Grundbuchführung nur in geringem Ausmass. Aktuell macht der elektronische Geschäftsverkehr rund 7 % des Geschäftsvolumens aus. Die Zunahme ist seit Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs im Jahr 2016 gering.

Ein möglicher Entwicklungsschub in der Digitalisierung könnte durch das Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat (DNG) entstehen. Der Bundesrat hat die Botschaft zum DNG im Dezember 2021 verabschiedet. Mit dem DNG soll die Möglichkeit geschaffen werden, das Original einer öffentlichen Urkunde künftig auch in elektronischer Form zu erstellen. Zu deren sicheren und langfristigen Aufbewahrung soll zudem ein zentrales elektronisches Urkundenregister geschaffen werden. Allerdings wurde auf das ursprünglich vorgesehene Obligatorium zur Erstellung der Originale in elektronischer Form verzichtet. Insofern ist unklar, ob und in welchem Umfang diese Form künftig effektiv genutzt wird und ein Effizienzgewinn überhaupt resultieren könnte. Die weitere Entwicklung wird zu beobachten sein. In der Umfeldentwicklung im AFP 2023–2026 wird dies entsprechend aufgenommen. Aussagen dazu werden aber erst in einigen Jahren möglich sein.

4.2 Effizienzgewinne

Die im Postulat genannten Einsparungen bei den Liegenschaftskosten sind äusserst ungewiss. Es ist zwar denkbar, dass aufgrund von neuen Arbeitsmodellen auch der Raumbedarf leicht abnimmt; wobei angesichts des notwendigen Stellenaufbaus (vgl. Ziffer 6 der vorgenannten Botschaft), dieser Effekt nur gering sein wird.

Einsparungen könnten nur dann erfolgen, wenn ein geeignetes Objekt – unter Berücksichtigung eines allenfalls geringfügig kleineren Bedarfs an Arbeitsplätzen durch neue Arbeitsmodelle – gefunden werden könnte, das gesamthaft einen markant tieferen Mietzins aufweisen würde. Aufgrund der schon bestehenden Rekrutierungsschwierigkeiten müsste zudem darauf geachtet werden, dass die Erreichbarkeit gut ist, da ansonsten die Arbeitsplatzattraktivität klar zurückgehen würde. Obwohl bei allen Grundbuchämtern die Rekrutierung von Fachpersonal schwierig ist, wird diese bei Standorten mit weniger optimalen Verkehrsanbindungen nochmals erschwert.

Zu beachten ist auch ein Umsetzungsaufwand für eine allfällige Zusammenlegung. Insgesamt entstanden im Rahmen der Reorganisation (Reduktion von zehn auf 4 Standorte) bauliche Kosten (Umbau, Rückbau, Umzug) von insgesamt rund Fr. 990'000.–. Dabei handelte es sich zudem primär um eine Optimierung von bestehenden als Grundbuchamt benutzten Räumlichkeiten, was zu wesentlich geringeren Kosten als bei Umbauten üblich führte. Diese Kosten müssten einer allfälligen Mietzinsersparung gegenübergestellt werden. Bei einmaligen Kosten im gleichen Umfang müssten – bei einer statischen Betrachtung – bei einem Horizont von zehn Jahren eine Einsparung von rund 25 % bei den jährlichen Mietkosten (Büroräume) erreicht werden (bei einem Horizont von 20 Jahren wären es 13 %, bei 30 Jahren 8 %). Würden höhere Kosten für Umbau, Rückbau und Umzug anfallen, müsste eine noch höhere Einsparung bei den Mietzinsen erfolgen. Tiefere Kosten für die Umsetzung sind nicht zu erwarten.

4.3 Arbeitsmodelle

Wie im Postulat richtig festgestellt wird, verändern sich die Arbeitsmodelle. Auch im Grundbuchbereich kann ein Teil der Arbeit im Home-Office erledigt werden. Allerdings ist der Grundbuchbereich nach wie vor sehr papierlastig. Erst mit einer kompletten oder zumindest weitgehenden Digitalisierung der vorgelagerten Prozesse (öffentliche Beurkundung) wären weitergehende Veränderungen möglich. Zu beachten ist auch, dass die auf Papier eingereichten Belege zwar seit 2013 eingescannt werden, aber aufgrund von Bundesrecht nach wie vor die Originalurkunde auf Papier aufbewahrt werden muss und nur diese rechtsgültig ist.

Die Arbeitsplatzsituation auf den Grundbuchämtern ist je nach Standort unterschiedlich. Generell kann aber gesagt werden, dass auf allen Grundbuchämtern – unter Berücksichtigung des erhöhten Raumbedarfs aufgrund der Papiergrundbücher – keine grösseren Raumreserven vorhanden sind. Für die Archivierung der seit 2013 eingescannten Papierbelege wurde in Zofingen ein sogenanntes Zentralarchiv geschaffen. Entsprechende Erweiterungen mussten seit Inbetriebnahme im Jahr 2015 bereits angemietet werden. Mit der im Rahmen der Reorganisation erfolgten Schaffung des Zentralarchivs konnte verhindert werden, dass entsprechender Platzbedarf an den anderen dezentralen Einheiten entsteht.

Mit dem zusätzlichem Personalbedarf aufgrund der stark steigenden Geschäftslast hat bereits eine Verdichtung zu erfolgen. Insofern trägt das teilweise Home-Office zu einer Entlastung dieser Situation bei.

5. Fazit

Zu Recht macht die Postulantin darauf aufmerksam, dass Umfeldentwicklungen stetig im Auge behalten werden müssen. Die laufende Überprüfung der Aufgaben auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit gemäss § 116 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 ist eine Daueraufgabe und gilt nicht nur für den Grundbuchbereich. Mögliche Verbesserungen in der Grundbuchführung wurden und werden denn auch nach der Umsetzung der Reorganisation immer wieder vorgenommen.

Die im Rahmen der Reorganisation vorgenommene Überprüfung und die Begründung der entsprechenden Vorschläge (Modell 4 oder allenfalls Modell 3) haben nach wie vor Geltung. Eine Reduktion

auf einen Standort ist aus Sicht des Regierungsrats zurzeit nicht zielführend. Effizienzgewinne können durch eine Zentralisierung keine realisiert werden. Die jetzige Grösse der Ämter ermöglicht eine gute Flexibilität beim Einsatz der Mitarbeitenden, da eine breite Wissensbasis vorhanden ist.

Die Organisationsform mit rund 10–14 Stellen pro Standort hat sich bewährt. Diese Organisationsform erlaubt auch, dass die Standortleitenden einen starken Bezug zum Tagesgeschäft haben. Bei einer grösseren Einheit mit rund 60–70 Mitarbeitenden (aktuell: 51 FTE) bei einer Zusammenlegung zu einem Grundbuchamt könnte dies nicht mehr im bisherigen Umfang gewährleistet werden. Es würde sich bei der Leitung eines einzigen Grundbuchamts vermehrt um eine Managementfunktion handeln, welche bereits durch die Leitung der Abteilung Register und Personenstand wahrgenommen wird. Insofern wären hier ebenfalls keine Synergieeffekte, sondern im Gegenteil allenfalls negative Auswirkungen auf die Effizienz zu erwarten.

Die vom Bund eingeleiteten Schritte zur Einführung der digitalen öffentlichen Urkunde könnten eine weitere Entwicklung ermöglichen. Allerdings werden entsprechende Weichenstellungen nicht im Zeitraum von drei Jahren (Umsetzungszeit für das Postulat) respektive gegebenenfalls zwei Jahren (nach neuem, noch nicht in Kraft stehenden Recht) erfolgen. Die in der Begründung zum Postulat aufgeführten Digitalisierungseffekte wurden im Rahmen der Festlegung der Zahl der Grundbuchämter im Jahr 2014 bereits antizipiert und berücksichtigt. Weitere wesentliche Entwicklungen haben sich bis anhin nicht ergeben und sind auch in den nächsten zwei respektive drei Jahren nicht absehbar.

Werden die mit einer Reduktion der Standorte anfallenden einmaligen Kosten einer allfälligen, noch offenen Mietzinsreduktion gegenübergestellt, ist eine sinnvolle Einsparung nicht ersichtlich. Nicht zu vernachlässigen ist zudem auch die belastende Wirkung einer erneuten Reorganisation auf das Personal.

Ob und wieweit Änderungen in Bezug auf Arbeitsmodelle allenfalls Verdichtungen und eine Reduktion der Standorte auf drei Grundbuchämter ermöglichen, ist im Auge zu behalten. Diesbezüglich ist auch auf den Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat (22.72) vom 26. Januar 2022 betreffend Moderne Arbeitsformen beim Arbeitgeber Kanton Aargau – Schaffung einer Übersicht der Chancen und Herausforderungen zu verweisen.

Abschliessend ist festzuhalten, dass eine – grundsätzlich umsetzbare – Zentralisierung der Grundbuchämter an einem Standort keinen Nutzen bringt. Würde ein peripherer und somit allenfalls günstiger Standort als beim bestehenden Mietzinsmix der vier Standorte gewählt, würden die Rekrutierungsschwierigkeiten nochmals derart erhöht, dass mit negativen Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung zu rechnen wäre.

Sollten die vorstehend skizzierten Entwicklungen insbesondere auch im Bereich der Digitalisierung und der Entwicklung der Arbeitsmodelle eintreten, wäre allenfalls eine Reduktion auf weniger Standorte zu prüfen. Sinnvolle Aussagen dazu lassen sich allerdings erst in rund drei bis fünf Jahren machen.

Der Regierungsrat lehnt deshalb das Postulat ab.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 874.–.

Regierungsrat Aargau