

Review neues Führungsmodell und Audit Geschäftslast regionale Grundbuchämter

Bericht

Stand vom	30. Juni 2023
Version	Version 2.0
Status	Definitiv
Klassifizierung	-
Autor(-en)	Peter Seiler und Michael Müller, RPC
Verteiler	Öffentlich

Inhaltsverzeichnis

I	AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG	4
1	Ausgangslage	4
2	Auftrag	5
3	Eingrenzung des Auftrags	5
II	VORGEHEN UND METHODIK.....	6
1	Interne und externe Sichtweise	6
2	Analyse schriftlicher Unterlagen.....	6
3	Standortbesuche und Interviews mit internen und externen Personen	6
4	Aufbau des Berichts.....	7
III	ERGEBNISSE REVIEW NEUES FÜHRUNGSMODELL	8
1	Zielsetzungen des neuen Führungsmodells	8
2	Würdigung des neuen Führungsmodells	8
2.1	Mangelnde Akzeptanz und Unterstützung des neuen Führungsmodells durch die regionalen Grundbuchämter.....	8
2.2	Vakanzen verzögern den Aufbau von Fachwissen und führen zu fehlender personeller Kontinuität im GBA und im Stab	9
2.3	Unklare Kompetenzverteilung zwischen Stab und regionalen Grundbuchämtern.....	9
2.4	Verlust von Fachwissen in den Gremien	10
2.5	Noch nicht genügend entwickelte Querschnittsfunktionen, insbesondere im Bereich Digitalisierung	10
2.6	Notariatswesen	11
3	Vorschläge zur Optimierung des neuen Führungsmodells	12
3.1	Massnahmen zur Aufgabenverteilung zwischen GBA bzw. Stab und den regionalen Grundbuchämtern	12
3.2	Organisatorische und personelle Massnahmen.....	13
3.3	Projektbezogene Massnahmen.....	14
3.4	Geprüfte und nicht zur Umsetzung empfohlene Massnahmen	15
IV	ERGEBNISSE AUDIT GESCHÄFTSLAST REGIONALE GRUNDBUCHÄMTER	18
1	Geschäftsprozesse der Grundbuchämter.....	18

1.1	Übersicht.....	18
1.2	Prozess Grundbuchführung	18
2	Entwicklung eingereichte und hängige Geschäfte	19
2.1	Eingereichte Geschäfte	19
2.2	Hängige Geschäfte	19
2.3	Relation hängige Geschäfte zu den eingereichten 2017 bis 31. Mai 2023	20
3	Allgemeine Feststellungen	21
4	Standortspezifische Feststellungen.....	22
4.1	Allgemeines	22
4.2	Bern-Mittelland.....	22
4.3	Seeland.....	22
4.4	Jura bernois	23
4.5	Emmental-Oberaargau.....	23
4.6	Oberland (besucht am Standort Thun)	23
5	Zusammenfassende Würdigung der Situation.....	24
6	Vorschläge zur Verringerung der Geschäftsrückstände bei den regionalen Grundbuchämtern	25
7	Geprüfte und nicht zur Umsetzung empfohlene Massnahmen	27
V	ZUSAMMENFASSENDEN SCHLUSSBEMERKUNGEN UND WEITERES VORGEHEN	28

I AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG

1 Ausgangslage

Per 1. Juli 2021 wurde das Führungsmodell der Grundbuchämter des Kantons Bern von einem Geschäftsleitungsmodell in ein Modell mit einer von den Regionen unabhängigen Amtsleitung mit Stabsstelle überführt. Die Grundbuchämter verblieben dabei in der dezentralen Verwaltung, an den fünf regionalen Grundbuchämtern und den zwei Dienststellen im Oberland wurde festgehalten.

Mit dem neuen Führungsmodell wurde insbesondere angestrebt, eine einheitliche Praxis sowie Effizienz- und Qualitätssteigerungen über alle Standorte hinweg respektive für die gesamte bernische Grundbuchführung zu ermöglichen. Im Zuge dieser Anpassungen wurde auch die Zuständigkeit für das Notariatswesen der neuen Grundbuchleitung übertragen. Der Reorganisation vorausgegangen war eine umfassende Überprüfung des Organisations- und Führungsmodells der Grundbuchämter, u.a. auch aufgrund von Feststellungen der Finanzkontrolle im Jahr 2018, wonach ein einheitliches und übergreifendes Qualitätsmanagement über sämtliche Grundbuchämter fehle und dass es den Prozessen und Dokumentationen an Einheitlichkeit mangle. Im Rahmen der Nachrevision im Jahr 2020 beurteilte die Finanzkontrolle die Prozesse und Dokumentation nach wie vor als uneinheitlich, was zu einer Ungleichbehandlung der Kunden innerhalb des Kantons führe. Eine 2020 durchgeführte externe Überprüfung kam zum Schluss, dass ein einheitliches Agieren der Grundbuchämter, die stark dezentral ausgerichtet seien, im bestehenden Geschäftsleitungsmodell nur sehr begrenzt durchgesetzt werden könne und empfahl, die Rolle des GL-Vorsitzenden zu einer regulären Amtsleitung weiterzuentwickeln und die Geschäftsstelle zu stärken¹. Per 1. Juli 2021 beschloss der Regierungsrat auf Antrag der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) die Umsetzung des Modells einer Amtsleitung mit Stabsstelle und wählte Miriam Eggimann-Jordi in die neu geschaffene Funktion der Amtsleiterin des kantonalen Grundbuchamts (GBA). Zudem wurde die Notariatsaufsicht der Amtsleitung GBA unterstellt.²

Ende Oktober hat Miriam Eggimann-Jordi per 31. Januar 2023 als Amtsleiterin gekündigt. Wie später dargelegt wird, hat das neu geschaffene Führungsmodell der Grundbuchämter die angestrebte Wirkung bisher noch nicht wie gewünscht entfaltet und wird nicht bei allen beteiligten Mitarbeitenden gleich akzeptiert. Auch sind die Pendenzen und Geschäftsrückstände in den regionalen Grundbuchämtern weiterhin hoch respektive teilweise konstant steigend, was auch im Grossen Rat bereits Thema war.

¹ Schlussbericht «Überprüfung des Organisations- und Führungsmodells der Grundbuchämter des Kantons Bern» von Private Public Consulting (PPC) vom September 2020.

² Vgl. Vortrag vom 24. März 2021 zur Änderung der Verordnung vom 9. September 2009 über die Organisation und Steuerung der dezentralen Verwaltung der Direktion für Inneres und Justiz (OSDV; BSG 152.322.1).

2 Auftrag

Aufgrund der beschriebenen Ausgangslage hat die DIJ entschieden, das Stellenbesetzungsverfahren nicht sofort zu starten, sondern für die Amtsleitung GBA ab 1. Februar 2023 vorerst eine interimistische Führung einzusetzen, die durch die Res Publica Consulting AG (RPC) wahrgenommen wird. Zudem erhielt RPC zwei zusätzliche Aufträge, deren Resultat im vorliegenden Bericht abgebildet werden:

a) Review neues Führungsmodell

Mittels eines Reviews soll aufgezeigt werden, inwieweit das seit Mitte 2021 bestehende neue Führungsmodell mit zentraler Amtsleitung und Stabsstelle sowie Notariatsaufsicht bisher realisiert werden konnte und welche organisatorischen, strukturellen und personellen Anpassungen an der Führungs- und Organisationsstruktur des neuen Führungsmodells beitragen würden, die angestrebten Ziele rascher umzusetzen.

b) Audit Geschäftslast bei den regionalen Grundbuchämtern

Durch ein Audit ist zu überprüfen, in welchem Umfang und aus welchen Gründen sich die Pendenzen und Geschäftsrückstände in den regionalen Grundbuchämtern in der letzten Zeit entwickelt haben. Dabei sind die Organisation, die Dotierung der personellen Ressourcen, die Abläufe sowie interne Vorgaben innerhalb der regionalen Grundbuchämter einzubeziehen.

3 Eingrenzung des Auftrags

Im Rahmen des Reviews soll geprüft werden, wie das bestehende neue Führungsmodell im heutigen Zeitpunkt optimiert werden kann. Nicht Gegenstand des Auftrags ist eine erneute grundlegende Überprüfung des erst per Mitte 2021 eingeführten Führungsmodells. Soweit sich aus der Überprüfung Hinweise auf mögliche Anpassungen zu einem späteren Zeitpunkt ergeben, werden sie jedoch in summarischer Form ausgewiesen. Eine Rückkehr zur alten Struktur mit Geschäftsleitung durch die Grundbuchämter selbst hat der Regierungsrat in seiner Antwort vom 7. Dezember 2022 auf eine parlamentarische Anfrage ausgeschlossen.³

³ RRB Nr. 1280/2022 vom 7. Dezember 2022.

II VORGEHEN UND METHODIK

1 Interne und externe Sichtweise

Vorgehen und Methodik der beiden Zusatzaufträge Review und Audit erfolgten unter Abstimmung auf die Situation der Ad-interim-Leitung des GBA. Durch die Leitungssituation konnte bereits eine vertiefte Einsicht in das Funktionieren des neuen Führungsmodells, aber auch in Bezug auf die Organisation und Abläufe der regionalen Grundbuchämter erlangt werden (Innensicht). Gleichzeitig wurde bei der Beurteilung der Situation bewusst Wert darauf gelegt, auch eine externe (Berater-)Sicht einzunehmen.

2 Analyse schriftlicher Unterlagen

Im Rahmen des Reviews und des Audits konnte auf sämtliche im Rahmen der Ad-interim-Leitungsaufgabe greifbaren Unterlagen abgestellt werden. Zudem wurden insbesondere folgende schriftliche Unterlagen analysiert:

- Gesetzliche Grundlagen (ZGB, GBV, OSDV, DelDV DIJ),
- Unterlagen betreffend Erarbeitung und der Zielsetzung des neuen Führungsmodells (Schlussbericht PPC, Vortrag zur Änderung der OSDV),
- Führungs- und Prozessunterlagen (Amtsreglement GBA vom 15. Januar 2023, Amtsziele und Leistungsvereinbarung mit der DIJ für 2023, Prozesshandbücher der regionalen Grundbuchämter, Protokolle der GL-Sitzungen),
- Geschäftsstatistiken, HR-Kennzahlen, Stellenbeschreibungen, interne Konzepte und Berichte,
- Konzept Fachlaufbahn der Grundbuchämter des Kantons Bern vom 21. Januar 2009,
- Prozessanalyse «Veranlagung, Bezug, Stundung und Erlass der Handänderungssteuer» von Marlene Schmid vom 20. März 2023.

3 Standortbesuche und Interviews mit internen und externen Personen

Bei den fünf regionalen Grundbuchämtern wurden Standortbesuche durchgeführt, um die örtlichen Gegebenheiten, Strukturen und Abläufe kennenzulernen. Bei dieser Gelegenheit konnten auch Einblick in die täglichen Arbeiten gewonnen und spontane Gespräche mit anwesenden Mitarbeitenden geführt werden.

Zudem wurden halbstandardisierte Interviews mit verschiedenen Personen geführt. Der Schwerpunkt der Gesprächsinhalte wurde je nach Hintergrund der befragten Personen teils anders ausgerichtet. Befragt wurden folgende Personen:

- Geschäftsleitende Grundbuchverwalter bzw. Grundbuchverwalterinnen der fünf regionalen Standorte (Daniel Santschi [Bern-Mittelland, BEMI], Virginie Flückiger [Jura Bernois, JB], Babara Lehmann [Seeland, SL], Adrian Mühlematter [Oberland, OL], Franziska Landolf [Emmental-Oberaargau, EMO]),

- Adrian Kneubühler, Notariatsaufsicht,
- Nadine Haldemann, Stab GBA,
- Regierungsrätin Evi Allemann / Ursula Wyssmann, GS DIJ / Regula Müller, stv. GS DIJ (gemeinsam),
- Rina Dosch / Roman Dietschi, Personaldienst DIJ (gemeinsam),
- Bettina Krebs / Marlene Schmid, Finanzen und Controlling DIJ (gemeinsam),
- Thomas Hardmeier, AGI,
- Roland Wittwer, Anna Bäumlin, Rechtsamt,
- Simone Mülchi / Michael Riesen, Vorstand Verband bernischer Notare VbN (gemeinsam),
- Markus Gysi / Michael Suter, praktizierende Notare (gemeinsam),
- Erika Zumbrunnen, Sachbearbeiterin Grundbuchamt Bern-Mittelland mit Teilsätzen im Grundbuchamt Seeland,
- Grossräte Peter Bohnenblust und Patrick Freudiger, Urheber der Motion 247-2022 (gemeinsam).

4 Aufbau des Berichts

Nachfolgend werden in Ziffer III (Review neues Führungsmodell) die Zielsetzungen für das neue Führungsmodell ins Verhältnis zu einer Einschätzung zum erreichten Umsetzungsstand gesetzt und daraus Massnahmenvorschläge zur Optimierung des neuen Führungsmodells abgeleitet. In Ziffer IV (Audit Geschäftslast regionale Grundbuchämter) erfolgen die Erkenntnisse zum Umfang und zu den Gründen für die häufigen Geschäfte bei den regionalen Grundbuchämtern, wobei auch hier Massnahmenvorschläge zum Abbau der Geschäftsrückstände gemacht werden.

III ERGEBNISSE REVIEW NEUES FÜHRUNGSMODELL

1 Zielsetzungen des neuen Führungsmodells

In stark zusammengefasster Form sollten mit der Überführung des Führungsmodells der Grundbuchämter des Kantons Bern von einem Geschäftsleitungsmodell in ein Modell mit einer von den Regionen unabhängigen Amtsleitung mit Stabsstelle folgende Zielsetzungen angestrebt werden:⁴

- Bekenntnis zu den Regionen und Stärkung des Grundbuchbereichs: Die personelle und fachliche Führung der regionalen Grundbuchämter wird grundsätzlich weiterhin durch die geschäftsleitenden Grundbuchverwaltenden wahrgenommen. Die Stabsstelle übernimmt insbesondere Aufgaben in den Bereichen Qualitätssicherung, Prozesse, Finanzen, Personal und Digitalisierung.
- Realisierung von Effizienz- und Qualitätssteigerungen und Umsetzung von modernisierenden Vorhaben.
- Schaffung einer grösseren Einheit im bernischen Grundbuchbereich in einer zunehmend vernetzten und digitalisierten Welt.
- Schrittweise Angleichung der juristischen und prozeduralen Praxis zwischen den Regionen.
- Die Zuständigkeit für das Notariatswesen wechselt vom Amt für Dienstleistungen und Ressourcen (ADR) zum GBA. Dadurch sollen in Bezug auf den digitalen Wandel im Bereich des Grundbuch- und Notariatsrechts und in fachlicher Hinsicht Synergien genutzt werden.
- Schaffung von Voraussetzungen, damit sich die Grundbuchämter besser den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen stellen können. Insbesondere sollen rasch einheitliche Entscheide gefällt werden können.

2 Würdigung des neuen Führungsmodells

Das neue Führungsmodell wurde per 1. Juli 2021 eingeführt. Insgesamt lässt sich feststellen, dass viele der angestrebten Zielsetzungen (noch) nicht erreicht worden sind. Diese Würdigung lässt sich aus Sicht der Berichtsverfassenden anhand der nachfolgend aufgeführten Umstände festmachen bzw. mit den nachfolgenden Ursachen erklären:

2.1 Mangelnde Akzeptanz und Unterstützung des neuen Führungsmodells durch die regionalen Grundbuchämter

Die überwiegende Mehrheit der leitenden Grundbuchverwaltenden (GBV) lehnt das neue Führungsmodell nach wie vor ab bzw. trägt es nicht mit. Diese fehlende Akzeptanz zieht sich weiter. Sie führte zu einzelnen Kündigungen von Schlüsselpersonen und ist auch bei vielen Mitarbeitenden spürbar, mindestens auf Ebene der Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter. Als Ursachen werden insbesondere persönliche Gründe (Rückstufung, mangelnde Wertschätzung, «Beübung» durch die

⁴ Für Näheres vgl. Schlussbericht PPC und Vortrag zur Änderung der OSDV.

Amtsleitung GBA), aber auch fachliche Mängel der Amtsleitung GBA und des Stabs, Nichterreichung der mit dem neuen Modell kommunizierten Ziele (mehr Effizienz, Unterstützung beim Abbau der Pendenzen, Entlastung durch die Übernahme von Querschnittsaufgaben) sowie Unklarheiten bzw. mangelhafte Kommunikation in Bezug auf die Aufgabenteilung zwischen Amtsleitung GBA bzw. Stab und den regionalen Grundbuchämtern angeführt.

Unabhängig von den Ursachen für die mangelnde Akzeptanz lässt sich feststellen, dass als Folge davon das Funktionieren des Modells mit dualen Zuständigkeiten, für die eine konstruktive Zusammenarbeit unabdingbar ist, stark eingeschränkt wird. Teilweise waren eine Verweigerungshaltung und eine Blockadesituation spürbar, die sich negativ auf das Betriebsklima auswirkten. Diese fehlende Unterstützung durch wichtige Personen der regionalen Grundbuchämter war problematisch. Sie führte dazu, dass sich die angestrebten Ziele noch weniger erreichen liessen, was entsprechend zu einer noch verstärkten Negativhaltung und Verunsicherung vieler Mitarbeitender führte. Im Rahmen der Ad-interims-Leitung ist es jedoch bereits gelungen, das gegenseitige Vertrauen zwischen Stab und regionalen Grundbuchämtern schrittweise zu verbessern und eine konstruktivere Zusammenarbeit zu erreichen.

Insgesamt muss festgestellt werden, dass der mit dem Wechsel zum neuen Führungsmodell notwendige Change-Prozess noch nicht gelungen ist; das Modell ist zwar eingeführt, wird aber nicht (genügend) akzeptiert und gelebt.

2.2 Vakanzen verzögern den Aufbau von Fachwissen und führen zu fehlender personeller Kontinuität im GBA und im Stab

Um die mit dem neuen Führungsmodell zu erreichenden Ziele trotz der ablehnenden Haltung der leitenden GBV erreichen zu können, hätten das GBA und der Stab von Beginn weg die versprochenen bzw. erwarteten Leistungen für die regionalen Grundbuchämter erbringen müssen. Dies ist u.a. deshalb nicht gelungen, weil wichtige Funktionen im Stab vorerst nicht besetzt werden konnten oder aufgrund von personellen Abgängen vakant blieben und der weitgehend blockierte Wissenstransfer eine Neudefinition zahlreicher Abläufe erforderte. Hinzu kam seitens der regionalen Grundbuchämter der Vorwurf der mangelnden (grundbuchrechtlichen) Fachkompetenz an die Adresse der Amtsleitung und des Stabs. Diese Situation verstärkte einerseits die Negativhaltung bei vielen Mitarbeitenden der regionalen Grundbuchämter und führte andererseits dazu, dass wichtige Projektaufgaben des Stabs in den Bereichen Digitalisierung, Qualitätssicherung, Vereinheitlichung der Prozesse und der Rechtsprechung bisher nur ungenügend umgesetzt werden konnten.

2.3 Unklare Kompetenzverteilung zwischen Stab und regionalen Grundbuchämtern

In den Interviews kam zum Ausdruck, dass die Verteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen der Amtsleitung GBA und dem Stab einerseits und den regionalen Grundbuchämtern andererseits immer wieder Anlass zu Unklarheiten, Diskussionen und ineffizienten Arbeitsvorgängen führt. An dieser Situation dürfte zum einen die Haltung «Jetzt haben wir ja das GBA und den Stab, also sollen diese die Aufgaben übernehmen» ursächlich sein. Zum anderen ist es nicht gelungen, die Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im neuen

Führungsmodell klar umzusetzen und zu kommunizieren, dies wohl auch aus den in der vorstehenden Ziffer erwähnten Gründen. Zudem ist davon auszugehen, dass beim Übergang des Führungsmodells – allenfalls auch aus Respekt vor der ablehnenden Haltung von Schlüsselpersonen – versucht worden ist, gewisse Elemente der alten Ordnung beizubehalten, was zu einer Verwischung einer klaren Abgrenzung führte.

2.4 Verlust von Fachwissen in den Gremien

Im Rahmen der Erarbeitung des neuen Führungsmodells wurde u.a. in Aussicht gestellt, dass die Amtsleitung GBA zusammen mit dem Stab sicherstellen kann, dass eine inhaltliche Kontrolle und eine einheitliche Praxis im juristischen Kerngeschäft gelebt werden kann. Dazu wurde bewusst angestrebt, dass die unter dem alten Modell praktizierten Themenverantwortungen der damaligen GL-Mitglieder wegfallen. Gleichzeitig wurde gerade im Hinblick auf den Kernprozess erkannt, dass sich eine neue Gesprächs- und Diskussionskultur im Rahmen der neuen Geschäftsleitung entwickeln müsse und es dabei an der Amtsleitung liege, diesen Diskurs zu fördern und gemeinsam mit den geschäftsleitenden GBV die bestmöglichen Lösungen zu suchen. Zudem wurde hervorgehoben, dass durch die Amtsleitung eine Nähe zum Tagesgeschäft sichergestellt werden kann und die regionalen Unterschiede weiterhin genügend berücksichtigt werden.⁵

Aus heutiger Sicht lässt sich feststellen, dass diese Nähe nicht wie geplant hergestellt werden konnte. Dadurch liess sich auch die angestrebte inhaltliche Kontrolle und einheitliche Praxis, notabene unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede, nicht genügend erreichen. Vielmehr trat durch den Wegfall der Themenverantwortung und der Verschiebung der Verantwortung zum Stab eine Schwächung der Fachkompetenz ein, die bisher nicht kompensiert werden konnte. Dadurch leidet auch die Qualität und der Fachaustausch in den Arbeitsgruppen und Gremien des GBA (Handbuchkommission, Fachgruppen und weitere Gremien), die ihren Zweck teilweise nicht mehr bzw. nur ungenügend erfüllen. Auch wenn diese Mängel teilweise durch die mangelnde Akzeptanz des neuen Modells bzw. der damit teilweise einhergehenden Verweigerungshaltung der Mitarbeitenden der regionalen Grundbuchämter (mit-)verursacht werden, lässt sich doch feststellen, dass der Stab mit der festgelegten personellen Dotation und in der heutigen Aufstellung diese Lücken nicht füllen kann. Mit anderen Worten lässt sich «eine inhaltliche Kontrolle und eine einheitliche Praxis im juristischen Kerngeschäft» so nicht erreichen. Vielmehr führte die eingetretene Situation im bernischen Grundbuchwesen insgesamt zu einer Verringerung von Fachkompetenz und damit zu einem Rückschritt auf dem Weg zu einer einheitlicheren Praxis. Hinzu kommt, dass einige Gremien gegenwärtig nicht mehr aktiv sind.

2.5 Noch nicht genügend entwickelte Querschnittsfunktionen, insbesondere im Bereich Digitalisierung

Wie bereits erwähnt, konnten wichtige Aufgaben des Stabs in den Querschnittsfunktionen wie Digitalisierung und Informatik, Qualitätssicherung, Vereinheitlichung der Prozesse, Finanzen und Rechnungswesen sowie Personal noch nicht wie angestrebt – und von den regionalen Standorten erwartet – entwickelt und umgesetzt werden.

⁵ Schlussbericht PPC, S. 24 f.

Dies liegt zu einem grossen Teil an noch nicht genügend lange besetzten Funktionen und der nur eingeschränkt möglichen Zusammenarbeit mit den regionalen Grundbuchämtern. Die gleichzeitige Reorganisation der GRIBE-Organisation hat zu weiteren Verzögerungen geführt. Zudem erscheinen die Aufgabenabgrenzungen des Stabs zu den regionalen Grundbuchämtern und anderen Stellen wie erwähnt nicht genügend geklärt. Angesichts der grossen Pendenzen der Grundbuchämter und der laufenden sowie zukünftigen Entwicklungen in den Bereichen der Querschnittsfunktionen liegt hier ein grosses Optimierungspotenzial. Gefragt sind Strategien, die das Grundbuchwesen im Kanton Bern auf die Zukunft ausrichten. Solche liegen noch kaum vor.

Dies zeigt sich insbesondere auch im Bereich der Digitalisierung bzw. mit der Digitalisierung verbundenen Bereichen. Hier bestehen eine Vielzahl von einzelnen Projekten bzw. Projektansätzen auf verschiedenen Ebenen, die das Grundbuchwesen betreffen und sich teilweise überschneiden oder nicht immer aufeinander abgestimmt sind.⁶ Wesentlich sind auch die neusten Entwicklungen auf Bundesebene, insbesondere das sich in den parlamentarischen Beratungen befindende Notariatsdigitalisierungsgesetz (NDG), das eine vollständig elektronische öffentliche Beurkundung ermöglichen wird, ohne dass es zu einem Medienbruch kommt. Bei vielen Projekten liegt die Verantwortung bei anderen Stellen von Bund und Kanton oder externen Anbietern bzw. es bestehen starke Abhängigkeiten. Eine aktuelle Gesamtarchitektur und damit auch eine klare Übersicht betreffend alle massgebenden Digitalisierungsprojekte fehlt.⁷ So besteht die Gefahr von Überschneidungen, Lücken und nicht effizienten Vorgehensplanungen.

2.6 Notariatswesen

Die Integration des Notariatswesens in das kantonale GBA ist grundsätzlich umgesetzt worden. Der Arbeitsanfall ist aufgrund von Einzelprojekten (z.B. neues Revisionsmodell Notariate) und der Aufsichtstätigkeit relativ hoch. Zusammen mit personellen Wechsels bzw. Vakanzen führt dies zu einem relativ hohen Geschäftsrückstand bei den Aufsichtsverfahren. Das neue Führungsmodell spielt diesbezüglich keine massgebende Rolle. In führungsmässiger und organisatorischer Hinsicht dürfte die Einbettung des Notariatswesens in das kantonale GBA aufgrund des bestehenden sachlichen Zusammenhangs grundsätzlich von Vorteil sein. Nachteilig kann sich aufgrund der kleinen personellen Dotation des Notariatswesens eine zu starke Belastung mit Amtsaufgaben (z.B. vollständige Einsitznahme in der GL, Arbeitsgruppen) auswirken. Dies ist bei einer allfälligen Optimierung der Führungsabläufe und -gefässe zu berücksichtigen. Weitere Anpassungen sind nicht nötig.

⁶ Beispielhafte Aufzählung solcher Digitalisierungsprojekte: Digitaler Prozess P1, Online-Formulare, Dashboard, Digitales Notariat (Notariat+), DMS-Anbindung an Capitastra, Chatbot, Confluence (Wissens- und Prozessmanagement), neue Formulare, Revision Direktionsverordnung über die Führung des Grundbuchs mit elektronischer Datenverarbeitung, GRUDIS Public, Revision GRUDIS-Verordnung, Darstellung Dienstbarkeiten im Grundbuch, laufende Weiterentwicklungen Capitastra und GRUDIS.

⁷ Das Konzept Digitalisierung Grundbuchführung («Strategie für ein Grundbuch 4.0») stammt aus dem Jahr 2018 und ist nicht mehr aktuell.

3 Vorschläge zur Optimierung des neuen Führungsmodells

Die Berichtsverfassenden schlagen die nachfolgenden Massnahmen vor. Sie sind im Rahmen der Umsetzungsplanung zu priorisieren und zu terminieren.

3.1 Massnahmen zur Aufgabenverteilung zwischen GBA bzw. Stab und den regionalen Grundbuchämtern

#	Massnahme	Beschreibung
3.1.1	Präzisierung der Aufgabenverteilung	Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen von GBA/Stab und den regionalen Grundbuchämtern sollten insbesondere im Amtsreglement präzisiert und klarer dargestellt werden.
3.1.2	Stärkung der Verantwortung der Standortleitung im Kerngeschäft	Die Verantwortung der geschäftsleitenden Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter für das Kerngeschäft sollte gestärkt werden. Die Bestrebungen für eine einheitliche Praxis im juristischen Kerngeschäft sind auf klar definierte Bereiche zu beschränken (bspw. Praxisänderungen aufgrund der Umsetzung oberinstanzlicher Entscheide, wichtige Rechtsänderungen, Auswirkungen gesamtkantonalen oder eidg. Projekte [vor allem im Bereich Digitalisierung], einheitliche Formulare und Merkblätter).
3.1.3	Überprüfung und Neukonzeption der Gremien/Fachgruppen und der Handbuchkommission	Die Anzahl, Zusammensetzung/Leitung und inhaltliche Ausrichtung der Gremien/Fachgruppen ist zu überprüfen. Das Konzept der Handbuchkommission ist anzupassen: Die regionalen Grundbuchämter sind zwingend in die Arbeitsgruppen einzubinden, jedoch mit ressourcenschonenden Arbeitsweisen. So ist das Handbuchkonzept im Hinblick auf die Einführung eines Antrags- und Vernehmlassungsverfahrens anzupassen. Die übrigen Gremien (Fachgruppen etc.) sollten direkt der Amtsleitung GBA bzw. dem Stab Bericht erstatten. Diese hat über den Einbezug der GL fallweise zu entscheiden.
3.1.4	Klare Aufgabenzuweisungen und Kommunikation der Ansprechpersonen im Stab	Innerhalb des Stabs ist eine klare Kompetenzzuweisung zu erstellen. Für alle Querschnittsfunktionen sind Ansprechpersonen zu bezeichnen und zu kommunizieren.

3.2 Organisatorische und personelle Massnahmen

#	Massnahme	Beschreibung
3.2.1	Überarbeitung des Amtsreglements	Das Amtsreglement ist zu überarbeiten und auf das Wesentliche zu beschränken. Die (neuen) Zuständigkeiten sind eindeutig zuzuweisen.
3.2.2	Straffung der Entscheidungsprozesse	Die regionalen Grundbuchämter sind darauf angewiesen, ihre Ressourcen möglichst im Tagesgeschäft einsetzen zu können. Umgekehrt muss die Amtsleitung ihre Führungsverantwortung wahrnehmen können. Die Geschäftsleitung kann nicht die Funktion einer «Schattenamtsleitung» wahrnehmen. Die Amtsleitung muss in ihrem Zuständigkeitsbereich verstärkt Entscheidungsverantwortung übernehmen. Die Rolle und Zusammensetzung der GL, aber auch die Entscheidungsprozesse, sind im Rahmen der Überarbeitung des Amtsreglements zu straffen.
3.2.3	Einheitliche Anstellungsbehörde	Damit der Personaleinsatz künftig flexibler gestaltet werden kann, sollte das kantonale GBA (wie unter dem alten Führungsmodell die GL) als Anstellungsbehörde fungieren. Art. 11 Abs. 1 Bst. c und d OSDV sollten entsprechend angepasst werden.
3.2.4	Anforderungsprofil Amtsleiter bzw. Amtsleiterin GBA	Der Amtsleitung kommt eine Schlüsselfunktion zu. Damit die mit dem neuen Führungsmodell verbundenen Aufgaben erfüllt und eine genügende Akzeptanz der Mitarbeitenden (insbesondere in den regionalen Grundbuchämtern) erreicht werden kann, sollte eine erfahrene Führungspersönlichkeit mit Kompetenzen im Grundbuchwesen und einer Ausbildung vorzugsweise als Notarin bzw. Notar, allenfalls als Rechtsanwältin bzw. Rechtsanwalt angestellt werden.
3.2.5	Verstärkter Changeprozess	Die Umsetzung des neuen Führungsmodells ist noch nicht fertig. Dies gilt umso mehr, als im Rahmen des Reviews Anpassungen zur Optimierung erfolgen werden. Den bestehenden Unsicherheiten, Vorbehalten und Umsetzungsschwierigkeiten muss mit einem sorgfältigen Changeprozess Rechnung getragen werden.

3.3 Projektbezogene Massnahmen

#	Massnahme	Beschreibung
3.3.1	Digitalisierungsstrategie	Die Erarbeitung einer Digitalisierungsstrategie durch das GBA sollte rasch an die Hand genommen werden. Diese sollte einerseits im Sinne einer Digitalisierungsarchitektur sämtliche für das Grundbuchwesen im Kanton Bern relevanten Digitalisierungsprojekte auf allen Ebenen (GBA-intern, Kanton und DIJ, Bund) abbilden und andererseits auch die einzelnen, bereits laufenden oder angedachten Digitalisierungsprojekte einbeziehen.
3.3.2	Einheitliche Merkblätter und Formulare	Die Bewirtschaftung der Website, das Erstellen von Merkblättern, Formularen und Standardverfügungen etc. können zentral vorgenommen werden und tragen wesentlich zu einem einheitlichen Erscheinungsbild, aber auch zur Rechtsvereinheitlichung bei. Diese Aufgabe sollte durch den Stab künftig noch schwergewichtiger, rechtzeitig (bei Rechtsänderungen oder anderweitigem Anpassungsbedarf), unter Einbezug der betroffenen Kunden (z.B. Notariate) und in guter Qualität erfolgen. Soweit solche Instrumente vorhanden sind, sind sie durch die regionalen Grundbuchämter zwingend zu beachten bzw. anzuwenden.
3.3.3	Gezielte Prozessvereinheitlichungen	<p>Gewisse Abläufe und Prozesse sollten angeglichen und vorgegeben werden. Dies gilt insbesondere für solche im Bereich der Querschnittsaufgaben wie z.B. Digitalisierung, aber auch betreffend aufwändige (neue) Aufgaben wie die (Anpassung der) Bestimmungen zur Handänderungssteuer. Hierzu muss jedoch vorerst genauer analysiert werden, welche Prozesse vereinheitlicht werden sollen; eine kürzlich erstellte Übersicht über die bestehende Prozesslandschaft soll dazu als Grundlage dienen.</p> <p>Eine umfassende Vereinheitlichung der Abläufe, Prozesse und Organisationsstrukturen der regionalen Grundbuchämter ist hingegen aufgrund der Verschiedenartigkeit im heutigen Zeitpunkt weder zielführend noch mit vertretbarem Aufwand umsetzbar. Die an den regionalen Standorten vorhandenen Prozesshandbücher sind unter Vorbehalt der oben angesprochenen Vereinheitlichungen grundsätzlich beizubehalten.</p>

3.4 Geprüfte und nicht zur Umsetzung empfohlene Massnahmen

#	Massnahme	Beschreibung
3.4.1	Zentralisierung der Grundbuchämter	<p>Gemäss Art. 122 Abs. 1 EG ZGB⁸ besteht in jeder der fünf Verwaltungsregionen des Kantons ein Grundbuchamt. Die Schaffung eines einzigen (zentralen) Grundbuchamts analog zum Handelsregisteramt (Art. 139 Abs. 1 EG ZGB) bedürfte somit einer Anpassung der formell-gesetzlichen Grundlagen und damit der Zustimmung des Grossen Rats. Eine solche Zentralisierung liegt ausserhalb des Auftrags und wäre zudem angesichts der Debatte im Grossen Rat zur Motion 247-2022 kaum mehrheitsfähig. Abgesehen davon wäre die Standort- bzw. Arbeitsplatzfrage nicht geklärt und ein flexiblerer Ressourceneinsatz kann auch mit anderen, weniger weitgehenden Massnahmen erreicht werden.</p> <p>Sollte sich aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung abzeichnen, dass die Prozesse vermehrt standardmässig digitalisiert ablaufen und weniger standortgebunden erfolgen müssen, sollte die Frage der Zentralisierung der Grundbuchämter jedoch wieder aufgegriffen werden. Zudem sollte die Entwicklung in anderen Bereichen der dezentralen Verwaltung verfolgt und entsprechende Erkenntnisse auf ihre Übertragbarkeit auf die Grundbuchämter geprüft werden. Denkbar wäre insofern auch eine verstärkte organisatorische Zusammenarbeit mit Synergieeffekten (z.B. zwischen den Regionen Jura bernois und Seeland, vgl. Betreibungs- und Konkursämter).</p>

⁸ Gesetz vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB; BSG 211.1).

#	Massnahme	Beschreibung
3.4.2	Ressourcenmässiger Aus- oder Abbau des Stabs	<p>Damit das GBA bzw. der Stab insbesondere im Bereich der Rechtsvereinheitlichung eine spürbar prägnantere Rolle übernehmen könnte, müsste im Stab ein deutlicher <i>Ausbau</i> des Fachwissens und somit auch der Ressourcen erfolgen. Realistischerweise müssten ca. 3 – 4 (erfahrene) Grundbuchverwalterinnen oder Grundbuchverwalter die Amtsleitung unterstützen und in der Handbuchkommission sowie in den Fachgruppen die Federführung übernehmen und auch mittels Formularen, Wegleitungen und Anweisungen für eine Vereinheitlichung besorgt sein. Dies hätte zwar unbestrittenermassen gewisse Vorteile (einheitlichere Praxis für die Kunden, insbesondere Notariate). Aufgrund des nach wie vor dezentralen Vollzugs wäre jedoch eine vollständige Vereinheitlichung nicht möglich. Eine solche sollte gemäss der Mehrheit der Interviewteilnehmenden auch gar nicht angestrebt werden.</p> <p>Eine Aufstockung der Ressourcen zur Bewältigung der Arbeitsrückstände in den regionalen Grundbuchämtern erscheint momentan zielführender und vordringlicher. Eine Verschiebung von Ressourcen von den regionalen Standorten zum Stab wurde vom Grossen Rat im Rahmen der Behandlung der Motion 247-2022 abgelehnt.</p> <p>Damit der Stab die Amtsleitung GBA überhaupt wirkungsvoll unterstützen kann, ist auch ein <i>Abbau</i> der personellen Ressourcen nicht möglich. Andernfalls liessen sich die mit dem neuen Führungsmodell angestrebten Ziele ohnehin nicht erreichen. Zudem wird seitens der regionalen Standorte die mit der Schaffung des neuen Modells verbundene Reduzierung von 200 Stellenprozenten bei den Regionen zwar als spürbarer Verlust empfunden. Angesichts der über alle Standorte vorhandenen über 100 Vollzeitstellen (Full Time Equivalent [FTE]) dürfte dieser jedoch nicht als wesentliche Ursache für die Geschäftsrückstände gelten können. Umgekehrt wäre eine Rückverschiebung in diesem Ausmass kaum massgebend für den Pendenzenabbau wirksam.</p>

#	Massnahme	Beschreibung
3.4.3	Integration/Zusammenschluss GBA mit anderem Amt (z.B. AGI)	Auch wenn das AGI teilweise Schnittstellen zu den Tätigkeiten des GBA aufweist, weichen die Aufgaben, die dafür nötigen personellen Kompetenzen und die Betriebskultur erheblich voneinander ab. Es würden sich kaum Effizienzgewinne erzielen lassen. Zudem würden die bestehenden Mängel beim neuen Führungsmodell der Grundbuchämter dadurch nicht behoben. Angesichts des bei einer solchen Massnahme anfallenden Restrukturierungsaufwands wäre ein Zusammenschluss deshalb nicht zielführend.

IV ERGEBNISSE AUDIT GESCHÄFTSLAST REGIONALE GRUNDBUCHÄMTER

1 Geschäftsprozesse der Grundbuchämter

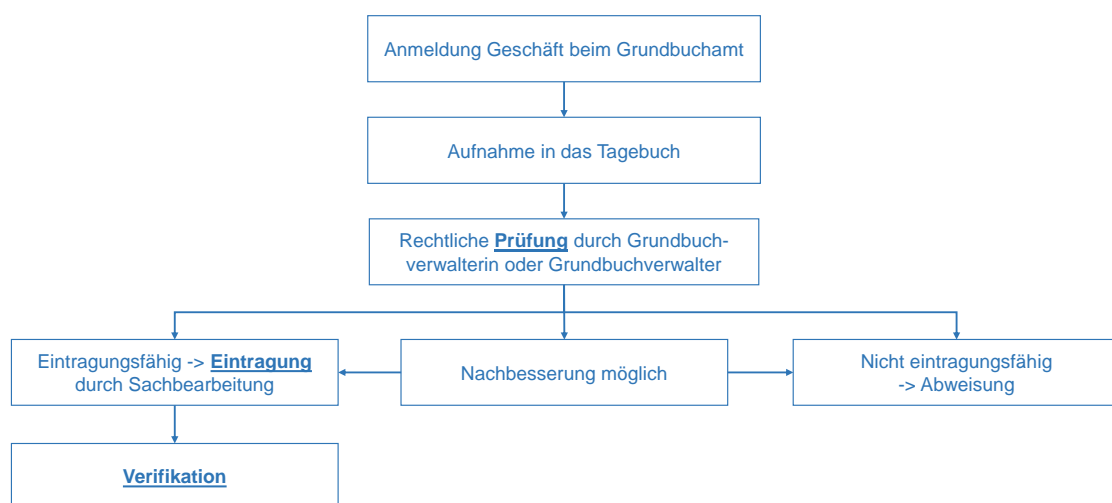
1.1 Übersicht

In den regionalen Grundbuchämtern werden drei Geschäftsprozesse unterschieden: Grundbuchführung, Veranlagung und Bezug der Handänderungssteuern sowie Auskünfte. Die Geschäftsprozesse umfassen das Tagesgeschäft der regionalen Grundbuchämter. Neben den Geschäftsprozessen werden auch Führungsprozesse und Supportprozesse ausgewiesen, die – soweit sie nicht an den regionalen Standort gebunden sind – nach dem neuen Führungsmodell durch das kantonale Grundbuchamt wahrgenommen werden. Die folgende Grafik zeigt die Geschäftsprozesse im Überblick.⁹



1.2 Prozess Grundbuchführung

Der Prozess bindet von den drei Geschäftsprozessen am meisten Ressourcen und stellt das eigentliche Kerngeschäft der regionalen Grundbuchämter dar. Er umfasst die Hauptschritte **Prüfung** durch eine Grundbuchverwalterin oder einen Grundbuchverwalter, **Eintragung** durch die Sachbearbeitung und **Verifikation** durch eine qualifizierte Sachbearbeiterin oder einen qualifizierten Sachbearbeiter.



⁹ Auszug aus dem «Prozessmodell der Grundbuchämter».

2 Entwicklung eingereichte und hängige Geschäfte¹⁰

2.1 Eingereichte Geschäfte

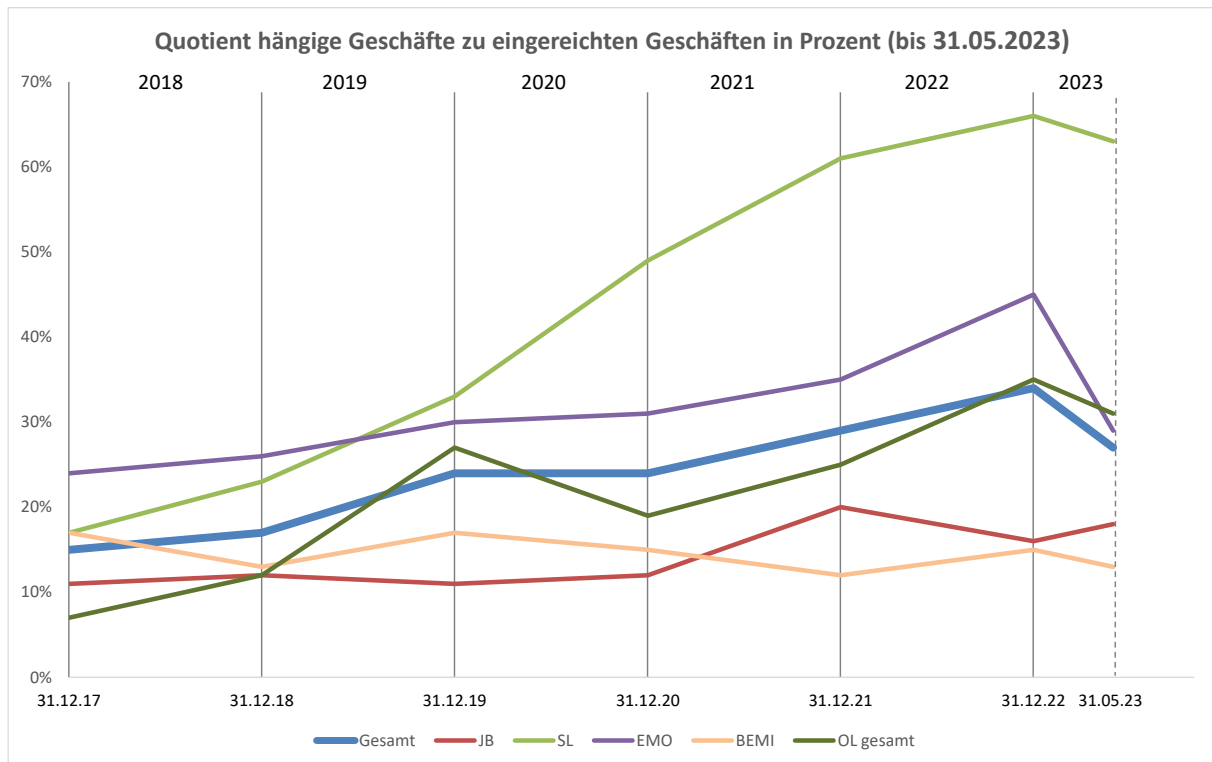
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gesamt	64788	59213	62796	62956	63054	59160
JB	4115	3607	4187	4230	4115	4090
SL	9229	9178	9560	9496	10026	9028
EMO	11612	11541	12360	12427	12712	11605
BEMI	18547	17271	18712	18580	18307	17241
OL Thun	9609	6636	7043	6933	6427	6346
OL Interlaken	4995	5048	5076	5217	5288	4695
OL Frutigen	6681	5932	5858	6073	6179	6155
OL gesamt	21285	17616	17977	18223	17894	17196

2.2 Hängige Geschäfte

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	31.5.2023
Gesamt	9487	9804	15376	15400	18209	20316	19000
JB	456	430	444	491	838	649	687
SL	1578	2150	3124	4647	6137	5959	5930
EMO	2746	2957	3734	3901	4497	5255	3456
BEMI	3187	2187	3259	2810	2285	2501	3652
OL Thun	436	552	1583	1087	1618	2187	1794
OL Interlaken	340	781	1463	1147	1197	1644	1456
OL Frutigen	744	747	1769	1317	1637	2121	2025
OL gesamt	1520	2080	4815	3551	4452	5952	5275

¹⁰ Die Geschäftszahlen – insbesondere die hängigen Geschäfte jeweils per Ende Monat (vgl. letzte Spalte der Tabelle von Ziffer 2.2) – sind aus technischen Gründen mit einer gewissen Ungenauigkeit behaftet.

2.3 Relation hängige Geschäfte zu den eingereichten 2017 bis 31. Mai 2023



Der Quotient per 31. Mai 2023 wurde wie folgt berechnet: Hängige Geschäfte per 31. Mai 2023 in Relation zu den eingereichten Geschäften der ersten fünf Monate 2023, die auf 12 Monate hochgerechnet wurden.¹¹

¹¹ Ein Vergleich der vorgenommenen Hochrechnung mit entsprechend hochgerechneten Zahlen der Jahre 2017 – 2022 zeigt, dass die Abweichung der hochgerechneten Zahlen zu den tatsächlichen Zahlen am Jahresende nicht relevant bzw. nicht «jahreszeitlich» bedingt ist (2022: hochgerechnet 60'154, tatsächlich 59'160; 2021: hochgerechnet 64'620, tatsächlich 63'054; 2020: hochgerechnet 60'499, tatsächlich 62'959; 2019: hochgerechnet 63'934, tatsächlich 62'796; 2018: hochgerechnet 58'025, tatsächlich 59'213; 2017: hochgerechnet 65'189, tatsächlich 64'788).



3 Allgemeine Feststellungen

Die in den vorstehenden Tabellen erfassten Statistiken zeigen auf, dass bei mehr oder wenig gleichbleibender Anzahl eingereicherter Geschäfte die Anzahl der hängigen Geschäfte seit Jahren im Steigen ist. Seit dem im Februar 2023 erreichten Höchststand von 21'165 hat jedoch eine Trendumkehr stattgefunden: In den Monaten März bis Ende Mai ist die Zahl kontinuierlich auf 19'000 gesunken, obwohl die eingereichten Geschäfte in den ersten fünf Monaten 2023 im Vorjahresvergleich um gesamthaft über 4'000 zugenommen haben.¹² Ob diese Entwicklung nachhaltig ist und was die genauen Ursachen dafür sind, kann gegenwärtig noch nicht abschliessend beurteilt werden.

Eine gewisse Anzahl hängiger Geschäfte ist angesichts der nötigen Bearbeitungsschritte und erforderlichen Qualität (öffentlicher Glauben des Grundbuchs) sowie der damit verbundenen Durchlaufzeit bei den Grundbuchämtern unvermeidlich. Zudem sind in diesen Zahlen auch Geschäfte enthalten, die reklamiert werden müssen, d.h. namentlich von Dritten korrigiert oder ergänzt werden müssen. Aus technischen Gründen können diese Zahlen noch nicht differenziert ausgewiesen werden.

Die bestehende Situation führt für betroffene Kundinnen und Kunden oftmals zu deutlich zu langen Wartezeiten und sorgt entsprechend für Verärgerung. Gleichzeitig sind hohe Pendenzen belastend für die Mitarbeitenden an den betroffenen Standorten.

Die Unterschiede zwischen den Standorten sind relevant und haben sich in den letzten Jahren deutlich vergrössert. Setzt man die Ende 2022 hängigen Geschäfte in Relation zu den neu eingereichten Geschäften im 2022, so reichen die entsprechenden Prozentzahlen von 15 (Bern-Mittelland) bis 66 (Seeland). Über alle Grundbuchämter beträgt der Quotient 34%. Im Vergleich zu 2017 zeigt sich, dass damals der Quotient über alle Standorte nur 15% betrug und mit einer Ausnahme (Emmental-Oberaargau) kein Standort über 20% lag. Klar ersichtlich ist aus der Grafik von Ziffer III.2.4 auch, dass die Zunahme der unerledigten Geschäfte schon lange vor Inkraftsetzung des neuen Führungsmodells einsetzte. Dieses ist damit für die negative Entwicklung eindeutig nicht ursächlich, brachte aber bisher aus den unter Ziffer III.2 genannten Gründen auch noch nicht die erhoffte Entlastung.

Die über alle Standorte gültigen Ursachen für die Entwicklung der Geschäftsrückstände von 2017 bis 2022 sind nicht eindeutig erkennbar und dürften vielschichtig sein:¹³ Der Sprung der hängigen Geschäfte von 2018 auf 2019 betrifft die gesamte bernische Grundbuchführung und ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Insbesondere die 2015 eingeführten Änderungen betreffend Handänderungssteuer spielten dabei eine massgebende Rolle. Weiter dürften viele Geschäfte immer komplexer werden und die Zahl von notwendigen Projekten zunehmen. Gerade Digitalisierungsprojekte, die mittelfristig die Verfahrensschritte vereinfachen sollen, sind mit einem beachtlichen Initialaufwand verbunden, der neben dem üblichen Tagesgeschäft erbracht werden muss. Zudem spüren die regionalen Grundbuchämter (wie

¹² Da in Ziffer 2.1 nur die Jahresendzahlen ausgewiesen werden, ist der Vorjahresvergleich per Ende Mai dort nicht ersichtlich.

¹³ Vgl. dazu auch die Antwort des Regierungsrates vom 31. August 2022 auf die Interpellation 061-2022.

auch der Stab) die schwierige Lage auf dem Arbeitsmarkt respektive den vorhandenen Fachkräftemangel. An mehreren Standorten konnten Stellen über längere Zeit nicht besetzt werden.

4 Standortspezifische Feststellungen

4.1 Allgemeines

Anlässlich der Standortbesuche konnte festgestellt werden, dass sich die Strukturen und Abläufe zwar teilweise voneinander unterscheiden. Dies liegt jedoch zum einen in der teilweise deutlich abweichenden Grösse der Standorte begründet. Zum anderen weicht die Betriebskultur an den Standorten voneinander ab, ohne dass jedoch wesentliche Nachteile oder gar Missstände erkannt wurden. Insgesamt erschienen die Prozesse durchdacht und begründet, wobei einzelne Verbesserungsmaßnahmen möglich sind. Im Folgenden werden nur Punkte erwähnt, die besondere Beachtung erfordern bzw. im Vergleich zu den anderen Standorten wesentlich abweichend erscheinen. Zudem werden wesentliche standortspezifische Feststellungen in Bezug auf die Geschäftslast bzw. die Ressourcen erwähnt.

Die Systemleistungen werden grundsätzlich an allen Standorten überwacht, jedoch nicht überall gleich. Teilweise erfolgt vorwiegend eine Qualitätskontrolle. Führungskennzahlen pro Mitarbeiterin oder Mitarbeiter (Anzahl bearbeiteter Geschäfte und Bearbeitungsdauer) werden an keinem Standort umfassend erhoben.

4.2 Bern-Mittelland

Der Standort Bern-Mittelland (BEMI) verfügt insgesamt über 32.2 FTE. Entsprechend seiner Grösse ist er relativ stark strukturiert. In einer Geschäftskontrolle werden die Zuteilung der Grundbuchgeschäfte an die Grundbuchverwalterin oder den Grundbuchverwalter und an die Sachbearbeitung vorgenommen. Ersichtlich ist jeweils auch das Stadium der Geschäftsbearbeitung (z.B. Vorprüfung, Beanstandung, Abweisung, Bearbeitung, Verifikation). Die Beschreibung der Prozesse erscheint klar und aktuell.¹⁴

Die Geschäftsrückstände im Standort BEMI sind seit Jahren ziemlich konstant und geben grundsätzlich keinen Anlass zur Beanstandung. Die Zunahme seit Ende 2022 bis 31. Mai 2023 sollte nur temporärer Natur sein und basiert insbesondere auf zwei Faktoren: Wechsel bzw. Einarbeitung von drei neuen GBV und laufende Bereinigungsarbeiten (für andere Standorte). Zwei Sachbearbeitende bzw. in der Verifikation tätige (qualifizierte) Sachbearbeitende unterstützen momentan im Umfang von jeweils ca. 0.5-0.8 FTE die Standorte Seeland und Emmental-Oberaargau.

4.3 Seeland

Der Standort Seeland (SL) verfügt über insgesamt 14.5 FTE. Die Geschäftsabläufe sind im Vergleich zum BEMI weniger stark strukturiert, erscheinen jedoch unter Be-

¹⁴ Für Näheres: Prozesshandbuch Grundbuchamt Bern-Mittelland vom 11. Mai 2022.

rücksichtigung der Grösse des Standorts – soweit beurteilbar – insgesamt als plausibel. Die Prozessbeschreibung ist nicht in allen Teilen aktuell und wirkt aufgrund vieler Zusatzdokumente ein wenig unübersichtlich und überladen.¹⁵

Die Geschäftsrückstände im SL sind seit Jahren hoch. Immerhin konnte die Anzahl der hängigen Geschäfte seit 2021 bis heute stabilisiert bzw. sogar leicht abgebaut werden. Ein deutlicher Abbau ist trotz der Unterstützung durch eine Sachbearbeiterin vom BEMI im 2023 noch nicht gelungen, was auch mit der im Vergleich zu den anderen Standorten hohen Anzahl von eingereichten Geschäften im Jahr 2021 zusammenhängen dürfte (Nachwirkung). Die hohen Geschäftsrückstände sorgen für eine belastende Situation bei den Mitarbeitenden und für Kritik von den Kundinnen und Kunden (insbesondere Notariate).

4.4 Jura bernois

Das Grundbuchamt Jura bernois (JB) ist mit 5.35 FTE sehr klein. Entsprechend sind die Abläufe sehr einfach gehalten und werden flexibel gehandhabt. Die Prozessbeschreibungen im Handbuch sind aktuell. Das Handbuch wirkt jedoch tendenziell überladen und unübersichtlich.¹⁶

Die Geschäftslast konnte ab 2022 gegenüber den Vorjahren, in denen sie anstieg, reduziert werden. Dies trotz eines seit längerem bestehenden krankheitsbedingten Ausfalls im Umfang von 0.8 FTE, was 15% des Sollbestands entspricht.

4.5 Emmental-Oberaargau

Das Grundbuchamt Emmental-Oberaargau (EMO) verfügt über 21.15 FTE. Die Abläufe erscheinen durchdacht und zweckmässig. Das Prozesshandbuch ist demgegenüber nicht aktuell.¹⁷

Die Anzahl hängiger Geschäfte ist in den letzten Jahren bis Ende 2022 stetig und deutlich gestiegen, was sich auch in der Entwicklung der Relationskurve zeigt. Ab 2023 hat eine deutliche Trendumkehr stattgefunden. Diese wird in erster Linie auf die Unterstützung auf Sachbearbeitungsebene durch eine Mitarbeiterin des BEMI zurückgeführt.

4.6 Oberland (besucht am Standort Thun)

Das Grundbuchamt Oberland (OL) verfügt insgesamt über 28.95 FTE (Thun 11.55, Interlaken 8.75, Frutigen 8.65). Beim Grundbuchamt Oberland werden die Akten grundsätzlich ausnahmslos elektronisch geführt und bearbeitet. D.h., die Akten werden zu Beginn eingescannt und während des ganzen Bearbeitungsprozesses nur elektronisch verwendet (und somit nicht ausgedruckt). Dies führte bei der Einführung des Prozessmodells zu einem recht grossen Initialaufwand. Heute bringt die elektronische Aktenführung vor allem Vorteile für eine Bearbeitung im Homeoffice und gegebenenfalls für eine standortübergreifende Bearbeitung. Die Zuteilung der Geschäfte

¹⁵ Für Näheres: Prozesshandbuch 2.0 Grundbuchamt Seeland vom 24. Februar 2021.

¹⁶ Für Näheres: Manuel du Bureau du registre foncier du Jura bernois du 28.07.2022.

¹⁷ Für Näheres: Prozesshandbuch Grundbuchamt Emmental-Oberaargau Version 1.05 vom 9. Februar 2015.

an die Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter erfolgt grundsätzlich nach Gemeinden. Das Prozesshandbuch ist sehr detailliert und umfangreich.¹⁸

Die Anzahl hängiger Geschäfte war bis Ende 2022 seit Jahren im Steigen begriffen. Die Verschlechterung der Relation von 2022 im Vergleich zu 2017 ist im Oberland sogar am grössten. Ob diese Situation mit der elektronischen Aktenführung zusammenhängt, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Es ist jedoch anzunehmen, dass sich hier der Initialaufwand nachteilig ausgewirkt hat. Seit 2023 ist jedoch auch im Oberland die Anzahl der hängigen Geschäfte zurückgegangen.

5 Zusammenfassende Würdigung der Situation

- Die Wahrnehmung der Führungsverantwortung durch die standortleitenden GBV ist ausbaufähig. Das kantonale GBA wird zu wenig unterstützt. Durch Optimierungen beim neuen Führungsmodell können einzelne, berechnete Verbesserungsanliegen der regionalen Grundbuchämter aufgenommen werden. Im Gegenzug führt dies zu einer verstärkten Verantwortung in den Regionen.
- Die Anzahl der hängigen Geschäfte hat im Zeitraum 2017 bis 2022 stark und – abgesehen von einem Sprung von 2018 auf 2019 – über Jahre hinweg relativ stetig zugenommen. Diese Entwicklung ist unabhängig zur Einführung des neuen Führungsmodells. In Relation zu den neu eingereichten Geschäften haben sich die Geschäftsrückstände im Vergleich von 2017 zu 2022 mehr als verdoppelt. Seit Februar 2023 zeichnet sich eine Entspannung ab.
- Die Unterschiede zwischen den Standorten sind sowohl in den absoluten bzw. in Relation gesetzten Zahlen wie auch punkto Entwicklung signifikant. Mit Ausnahme von Bern-Mittelland (und mit Abstrichen Jura bernois) haben die Geschäftsrückstände bis Ende 2022 deutlich bis stark zugenommen.
- Allgemein gültige Gründe für die gestiegene Anzahl hängiger Geschäfte sind schwierig zu eruieren. Ein Faktor dürfte die Handänderungssteuer sein, deren Vollzug für die regionalen Grundbuchämter aufwändig ist und durch verschiedene oberinstanzlich motivierte oder bestätigte Praxisänderungen noch zusätzlich erschwert wurde. Es ist zu befürchten, dass mit dem auf 1. April 2023 eingeführten flächendeckenden Einspracheverfahren die Belastung der regionalen Grundbuchämter noch verstärkt wird.
- Das neue Führungsmodell der Grundbuchämter ist nicht die Ursache für die Geschäftsrückstände. Es hat bisher jedoch auch noch nicht die erhoffte Entlastungswirkung für die regionalen Grundbuchämter gebracht, was sich zusammen mit der grundlegenden Skepsis gegenüber dem neuen Modell negativ auf die Motivation vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auswirken dürfte. Ursächlich ist auch die mangelhafte Unterstützung durch die regionalen Grundbuchämter.
- Seit der Einsetzung der interimistischen Führung des GBA durch die DIJ nehmen die Geschäftsrückstände ab. Ob diese Entwicklung dauerhaft ist und was die Gründe dafür sind, kann gegenwärtig nicht abschliessend beurteilt werden.
- Aufgrund der mehrstufig ablaufenden Geschäftsprozesse (z.B. Eintragungsprozess: Prüfung durch GBV -> Eintragung durch Sachbearbeitung -> Verifikation)

¹⁸ Für Näheres: Prozesshandbuch 2.0 Grundbuchamt Oberland vom 24. September 2021.

wirken sich Geschäftsrückstände auf einer Stufe zwangsläufig auch die gesamten Abläufe aus, da die Mitarbeitenden nur beschränkt stufenübergreifend tätig sein können.

- Ein Geschäftsmonitoring ist bei den regionalen Grundbuchämtern nur beschränkt vorhanden, griffige und auf die einzelnen Mitarbeitenden bezogenen Kennzahlen fehlen.
- Die Fluktuationen und Absenzen liegen gemäss den vorhandenen Kennzahlen im durchschnittlichen Bereich. Der Fachkräftemangel und der Ersatz von langjährigen Mitarbeitenden (vor allem GBV und höhere Sachbearbeitende) stellen jedoch im Bereich des Grundbuchwesens eine überdurchschnittliche Herausforderung dar, da es sich um eine spezialisierte Aufgabenerfüllung handelt. Das auf Stufe Sachbearbeitung seit 2009 bestehende Fachlaufbahnkonzept kann zwar Anreize für die Mitarbeitenden auf Stufe Sachbearbeitung bieten, lässt sich jedoch aufgrund der in der Realität nicht vorhandenen Durchlässigkeit gegen unten zunehmend nur unzureichend umsetzen. Schliesslich ist es angesichts der hohen Geschäftslast besonders wichtig, dass rasch auf Ausfälle, Vakanzen und personelle Problemfälle reagiert wird. Die Zusammenarbeit mit dem HR der DIJ sollte noch verstärkt auf diese Herausforderungen ausgerichtet werden.
- Die Möglichkeiten eines flexiblen Personaleinsatzes werden bisher noch zu wenig genutzt. Die Anstellung von Springerinnen bzw. Springer erwies sich als nicht zielführend, da diese zuerst eingeführt bzw. ausgebildet werden mussten und nicht genügend in der Lage waren, sich auf die jeweiligen standortspezifischen Abläufe einzulassen. Erfolgsversprechender ist der standortübergreifende Einsatz von erfahrenen Mitarbeitenden, wobei diesbezüglich die personalrechtlichen Bestimmungen Grenzen setzen.

6 Vorschläge zur Verringerung der Geschäftsrückstände bei den regionalen Grundbuchämtern

#	Massnahme	Beschreibung
6.1	Grundsätzliche Optimierungen des neuen Führungsmodells	Durch eine Umsetzung der unter Ziffer III vorgeschlagenen Optimierungsmassnahmen sollte mittelfristig eine Entlastung der regionalen Grundbuchämter entstehen.
6.2	Insbesondere: Kantonales GBA als Anstellungsbehörde	Vgl. Massnahme III.3.2.3.
6.3	Insbesondere: Verstärkte Unterstützung durch eine optimierte Aufgabenerfüllung des Stabs des GBA bei den Querschnittsaufgaben	Vgl. insbesondere die Massnahmen III.3.1.1., 3.1.4 und 3.3.2.

#	Massnahme	Beschreibung
6.4	Insbesondere: Erarbeitung einer Digitalisierungsstrategie	Vgl. Massnahme III.3.3.1.
6.5	Einführung von Führungskennzahlen	Der Einsatz von mitarbeiterbezogenen Führungskennzahlen (insbesondere Anzahl und Bearbeitungsdauer der Geschäfte) durch die regionalen Grundbuchämter ist zwingend vorzusehen.
6.6	Flexiblerer Personaleinsatz unter den Standorten und Anpassungen beim Personalmanagement	<p>Schaffung einer Stellenbörse, die unter Verantwortung der Amtsleitung GBA den gezielten Ressourceneinsatz an den regionalen Standorten verstärkt. Dabei ist der Ansatz der Freiwilligkeit/Motivation der Mitarbeitenden hoch und der unproduktive Ressourcenverbrauch (Arbeitswege, Spesen) sowie der administrative Aufwand tief zu halten.</p> <p>Das Personalmanagement und die Zusammenarbeit mit dem HR der DIJ ist stärker auf die aktuellen Herausforderungen auszurichten (insbesondere Umgang mit Vakanzen/Fluktuationen, Fachkräftemangel, Laufbahnplanung).</p>
6.7	Gezielte und befristete Erhöhung der personellen Ressourcen	Zum kurzfristigen Abbau der Geschäftsrückstände sollte in Ergänzung zum flexibleren Personaleinsatz bei den hauptsächlich betroffenen regionalen Grundbuchämtern eine befristete Erhöhung der Ressourcen ermöglicht werden. Dies unter der Bedingung, dass entsprechende Fachkräfte sofort produktiv einsetzbar sind (Erhöhung Beschäftigungsgrad, ehemalige Mitarbeitende).
6.8	(Verstärkte) Zentralisierung auf Stufe DIJ/Kanton	In den Bereichen Finanzen und Rechnungswesen müssen noch zu viele Aufgaben durch die regionalen Grundbuchämter erledigt werden. Es besteht Potenzial für Synergiegewinne. Dabei ist eine Zentralisierung auf Stufe GBA nicht zielführend, vielmehr sollte – wie bereits in anderen Direktionen erfolgreich umgesetzt – eine Zusammenführung auf Stufe Direktion bzw. Kanton angestrebt werden.

7 Geprüfte und nicht zur Umsetzung empfohlene Massnahmen

#	Massnahme	Beschreibung
7.1	Zwingende Einführung der elektronischen Aktenführung (Digitaler Prozess P1 / «Modell Oberland»)	Es soll den regionalen Ämtern überlassen werden, ob sie im heutigen Zeitpunkt d.h. bevor eine umfassende Digitalisierungsstrategie vorliegt, auf eine vollständige elektronische Aktenführung umstellen. Unter Federführung/Koordination des Stab sind jedoch die Voraussetzungen für eine freiwillige Einführung vorzusehen (Vorstellung des Prozesses, Unterstützung bei der allfälligen Umsetzung).
7.2	Zentralisierung der Grundbuchämter	Vgl. Massnahme III.3.4.1.
7.3	Unbefristete Erhöhung der Ressourcen	Aus heutiger Sicht sollten zuerst die übrigen zur Umsetzung empfohlenen Massnahmen ergriffen werden.

V ZUSAMMENFASSENDE SCHLUSSBEMERKUNGEN UND WEITERES VORGEHEN

Zusammenfassend zeigt sich aus Sicht der Berichtsverfassenden im Rahmen des **Reviews**, dass das neue Führungsmodell angesichts der anstehenden Herausforderungen nicht per se schlecht ist. Es weist jedoch in der Ausgestaltung und Umsetzung Mängel auf. Angesichts der von Beginn weg ablehnenden Haltung von vielen massgebenden Mitarbeitenden der regionalen Grundbuchämter und der hohen Geschäftslast hätte die Einführung mit einem verstärkten Changeprozess begleitet werden sollen. Durch verschiedene Massnahmen kann es gelingen, das Modell in der Konzeption und hinsichtlich der Umsetzung zu optimieren. Dabei sollte der Hauptfokus einerseits auf die Betonung der Kompetenzen und Verantwortung der regionalen Grundbuchämter im Kerngeschäft und andererseits auf eine stärkere Wahrnehmung der Führungs- und Stabsaufgaben des kantonalen Grundbuchamts bei den Querschnittsaufgaben, insbesondere der Digitalisierung, gelegt werden.

Der **Audit** in Bezug auf die Geschäftslast hat hervorgebracht, dass verschiedene Gründe für den festgestellten Anstieg der hängigen Geschäfte verantwortlich sein dürften. Das neue Führungsmodell ist nicht ursächlich, hat aber jedoch bisher auch noch keine massgebende Unterstützung für die regionalen Grundbuchämter gebracht. Mit den vorgeschlagenen Optimierungen des Führungsmodells sollte eine Entlastung der regionalen Grundbuchämter erreicht werden können. Zusammen mit dem Ergreifen von weiteren Massnahmen wie flexiblerer Personaleinsatz, temporäre Kapazitätserhöhung und Verstärken der Führungsinstrumente an den regionalen Standorten, sollten die Geschäftsrückstände auf ein für die Mitarbeitenden sowie die Kundinnen und Kunden tragbares Niveau gesenkt werden können.

Mit dem Entscheid über die Massnahmenvorschläge sollten diese im Rahmen einer Umsetzungsplanung priorisiert und terminiert werden. Zudem ist der Kommunikation über die Massnahmen gebührend Beachtung zu schenken. Diese beiden Punkte sind jedoch nicht Bestandteil des Berichts. Die Massnahmenvorschläge lassen aufgrund ihrer Flughöhe einen Gestaltungsspielraum offen. Soweit sie weiterverfolgt werden sollen, sind sie deshalb im Rahmen der Umsetzung unter Einbezug der Beteiligten, insbesondere der GL, zu konkretisieren.

Die Berichtsverfassenden danken allen Beteiligten für ihre tatkräftige Mitarbeit bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts.

Res Publica Consulting AG



Peter Seiler
Partner / CEO



Michael Müller
Partner / Mitglied des Verwaltungsrats

Bern, 30. Juni 2023