



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS GRAUBÜNDEN
DRETGIRA ADMINISTRATIVA DAL CHANTUN GRISCHUN
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL CANTONE DEI GRIGIONI

U 18 67

1. Kammer

Vorsitz Audétat
Richter Racioppi, von Salis
Aktuarin ad hoc Casutt

URTEIL

vom 30. April 2019

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

Bundesamt für Justiz BJ,

Beschwerdeführer

gegen

Grundbuchinspektorat und Handelsregister Graubünden,

Beschwerdegegner 1

und

A. _____ Stiftung,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Luca Tenchio,

Beschwerdegegnerin 2

betreffend Erwerb mit Veräusserungspflicht

1. A._____ (nachfolgend: Erblasserin) verstarb am 24. November 2013 in Deutschland. Sie war Eigentümerin des StWE-Grundstücks Nr. S50210 (55/1000 Miteigentum an Grundstück Nr. 3789, mit Sonderrecht an der 2,5 Zimmerwohnung Nr. 7) in der Gemeinde X._____.
2. Aus dem Zusatz zum Testament der Erblasserin vom 12. November 2012 geht hervor, dass die Erblasserin ihre Freundinnen B._____ und C._____ als Vermächtnisnehmerinnen eingesetzt hat. Sie sollten das lebenslange, unentgeltliche Wohnrecht an der obgenannten 2,5 Zimmerwohnung erhalten.
3. Gemäss Erbschein des Nachlassgerichts in Deutschland vom 18. Februar 2014 setzte die Erblasserin die A._____ Stiftung als Alleinerbin ein. Aus dem Erbschein geht ebenfalls hervor, dass die Erblasserin Testamentsvollstreckung angeordnet hat. Mit dem Testamentsvollstreckerzeugnis vom gleichen Datum wurde D._____ rechtsgültig zum Testamentsvollstrecker ernannt. Er hat das Amt angenommen.
4. Im Juli 2015 kam es zwischen D._____ und dem Grundbuchamt Y._____ sowie dem Grundbuchinspektorat und Handelsregister (nachfolgend: GIHA) zu mehreren Schriftenwechseln. D._____ hatte dem GIHA die für eine Bewilligung erforderlichen Unterlagen zugestellt und das GIHA hatte eine Vorprüfung vorgenommen. Danach teilte das GIHA D._____ am 29. Juli 2015 mit, dass die A._____ Stiftung als nicht gesetzliche Erbin eine Erwerbsbewilligung benötige und eine solche mangels Erfüllung der Bewilligungsgründe nicht in Aussicht gestellt werden könne. Aus Sicht des Bewilligungsgesetzes verbleibe nur die Veräusserung der Wohnung an nicht bewilligungspflichtige Personen.
5. Nach fast drei Jahren teilte das GIHA D._____ mit Schreiben vom 12. Juli 2018 mit, dass innert 30 Tagen ein Erwerbsgesuch eingehen müsse, da

ansonsten die Feststellung der Bewilligungspflicht samt Verweigerung der Bewilligung erfolge. Die Bewilligung werde an die Auflage geknüpft, das Grundstück innert zwei Jahren zu verkaufen.

6. Am 18. August 2018 reichte Luca Tenchio, als Vertreter von D._____, beim GIHA das Gesuch um Erwerbsbewilligung für die A._____ Stiftung ein. Die Bewilligung sei mit der Auflage zu erteilen, dass die Wohnung nicht vermietet werden dürfe und innert einem Jahr ab Zweitversterben oder Verzicht der Benutzung der Vermächtnisnehmerinnen veräussert werden müsse. Er begründete dies damit, dass die Vermächtnisnehmerinnen eine äusserst freundschaftliche und enge Beziehung zur Erblasserin pflegten, und sie regelmässig, über Jahrzehnte lang, alleine und in Begleitung ihre Ferien in der betroffenen Wohnung verbrachten.
7. Mit Verfügung vom 20. August 2018 erteilte das GIHA der A._____ Stiftung die Bewilligung zum Erwerb des vorgenannten Eigentums mit der Auflage, das Grundstück sei innert zwei Jahren nach dem Versterben der Nutzungsberechtigten, bzw. nach der definitiven Aufgabe ihrer Nutzung wieder zu veräussern. Die Verfahrenskosten wurden der antragsstellenden Partei auferlegt.
8. Am 31. Oktober 2018 erhob das Bundesamt für Justiz (nachfolgend: Beschwerdeführer) Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (nachfolgend: Verwaltungsgericht) gegen die Verfügung des GIHA (nachfolgend: Beschwerdegegner 1) vom 20. August 2018, mit dem Begehren, die Dispositivziffer 2 der Verfügung Nr. 253/18 des Beschwerdegegners 1 sei aufzuheben; stattdessen sei der Erwerb des Grundstücks mit der Auflage zu bewilligen, das Grundstück innert zweier Jahre ab Eintritt der Rechtskraft der Bewilligung wieder zu veräussern. Als Begründung bringt der Beschwerdeführer an, dass eigentlich zwei gesondert zu beurtei-

lende Erwerbstatbestände vorlägen und folglich zwei Bewilligungsverfahren im Sinne des BewG hätten durchgeführt werden müssen. Den ersten Tatbestand bilde der Erwerb des Eigentums am Grundstück durch die A._____ Stiftung als eingesetzte Erbin. Den zweiten Tatbestand bilde die testamentarische Einräumung des lebenslänglichen Nutzungsrechts an die Vermächtnisnehmerinnen zu Lasten des Grundstücks. Um eine solche Bewilligung sei weder ersucht worden, noch sei eine solche bereits ergangen. Damit die Bewilligung durch den Beschwerdegegner 1 erteilt werden könne, müsse dieser entsprechende Abklärungen in Bezug auf die enge und schutzwürdige Beziehung der Vermächtnisnehmerinnen zum Grundstück vornehmen. Der Beschwerdegegner 1 habe die beiden Tatbestände vermischt. Zudem überdauere das Nutzungsrecht der Vermächtnisnehmerinnen die Veräusserung der Wohnung. Dies dürfe jedoch nicht als Argument gegen den Verkauf und für eine verlängerte Verkaufsfrist genommen werden, da es dem Gesetzgeber vorliegend darum gehe, dem Erben den vorübergehenden Eigentumserwerb zu ermöglichen, damit er das Grundstück ordnungsgemäss wieder veräussern könne.

9. Mit Vernehmlassung vom 9. November 2018 beantragte der Beschwerdegegner 1 die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Er begründete dies damit, dass nicht zwei separate Bewilligungsverfahren nötig seien. Es gehe nur um das eingereichte Gesuch der Stiftung um Bewilligung des Erwerbs des infrage stehenden Grundstücks, unter Einhaltung des von der Erblasserin zulasten des Erwerbsobjekts verfügten Vermächtnisses. Der Erwerb sei mit der zweijährigen Auflage des Wiederverkaufs zu verknüpfen, wenn nicht enge, schutzwürdige Beziehungen zum Grundstück nachgewiesen werden könnten. Im vorliegenden Fall sei klar ersichtlich, dass es sich um eine enge, schutzwürdige Beziehung zum Grundstück handle. Es sei weltfremd anzunehmen, dass ein derartiges Vermächtnis ausgerichtet würde, ohne diese Beziehung. Der Beschwerdeführer argumentiere überspitzt for-

malistisch. Die Eintragung des Nutzungsrechts als Dienstbarkeit ins Grundbuch, sei von der Erblasserin weder verfügt worden, noch sei diese vorgesehen. Ein zweigeteiltes Bewilligungsverfahren sei auch unter dem Aspekt des Wiederverkaufs völlig undenkbar und unverhältnismässig. Mit der Auflage, das Grundstück spätestens zwei Jahre nach Ableben der Nutzerinnen an eine nicht bewilligungspflichtige Person verkaufen zu müssen, könne der Zweck des BewG optimal erfüllt werden. Der Beschwerdeführer schieesse mit Kanonen auf Spatzen und strebe keine praktikable, praxisbasierte Lösung an.

10. Am 7. November 2018 nahm die A._____ Stiftung (nachfolgend: Beschwerdegegnerin 2) ebenfalls Stellung zur Beschwerde vom 31. Oktober 2018 mit dem Antrag, die Beschwerde sei kostenfällig abzuweisen. Sie begründete dies damit, dass der Sinn und Zweck des BewG der Schutz des einheimischen Bodens sei und dies auch in Bezug auf die Bewilligung und deren Auflage im Auge behalten werden solle. Auch gemäss Rechtsprechung reiche eine emotionale Beziehung zum Grundstück, um die Bewilligung sogar ohne Auflage erteilen zu müssen. Die Bewilligung könne auch so erteilt werden, wie geschehen, weil jeder Käufer die Wohnung aufgrund des Wohnrechts gar nicht selbst benutzen könnte. Bereits deswegen sei ein Auseinanderfallen von Eigentumserwerb und Wohnrechtsberechtigung zu unterlassen. Zudem seien die Vermächtnisnehmerinnen wirtschaftlich als "Erben" nach Art. 8 Abs. 2 BewG zu betrachten.
11. Mit Schreiben vom 20. November 2018 teilte der Beschwerdeführer den Verzicht auf eine Replik mit und verwies vollumfänglich auf seine Ausführungen in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 31. Oktober 2018.

Das Gericht zieht in Erwägung:

- 1.1. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens bildet die Verfügung vom 20. August 2018 des Beschwerdegegners 1, mit welcher die beantragte Bewilligung für den Erwerb des StWE-Grundstücks Nr. S50210, Gemeinde X._____ an die Beschwerdegegenerin 2 erteilt wird, unter gleichzeitiger Auflage, das Grundstück innert zwei Jahren nach dem Versterben der Nutzungsberechtigten bzw. nach der definitiven Aufgabe der Nutzung durch diese, wieder zu veräussern.
- 1.2. Das Verwaltungsgericht ist zuständig, die Beschwerde gegen die Verfügung des Beschwerdegegners 1 zu beurteilen (Art. 15 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland [BR 217.600; EGzBewG]). Der Beschwerdeführer ist sodann zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert (Art. 50 VRG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland [SR 211.412.41; BewG]). Die vorliegende Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 38 und Art. 52 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [BR 370.100; VRG]). Auf die Beschwerde ist einzutreten.
2. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung von Bundesrecht, indem der Beschwerdegegner 1 sein Ermessen überschritten habe und die wesentlichen Umstände des Einzelfalles mit einem weiteren Einzelfall verknüpft habe, ohne dazu eine gesetzliche Grundlage zu haben. Gemäss Art. 51 Abs. 1 lit. a VRG können mit Beschwerde Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens geltend gemacht werden. Bei Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung handelt es sich um qualifizierte Ermessensfehler. Sie sind der Kontrolle durch das Verwaltungsgericht zugänglich. Eine Ermessensüberschreitung ist gegeben, wenn die Behörde Ermessen in einem Bereich ausübt, in dem ihr der Rechtsatz kein Ermessen einräumt. Ermessensmissbrauch liegt hingegen vor, wenn mit dem Entscheid der Behörde die in der Norm vorgegebenen

Voraussetzungen und Grenzen beachtet worden sind, das Ermessen aber nach unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Gesichtspunkten getätigt wird oder allgemeine Rechtsprinzipien verletzt werden. Schliesslich darf der Entscheid nicht nur unangemessen sein, sondern er muss sich als unhaltbar erweisen und im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zu Sinn und Zweck des Gesetzes stehen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 434 ff.). Nachfolgend ist zu prüfen, ob der Beschwerdegegner 1 sein Ermessen mit der modifizierten Auflage in Dispositivziffer 2 der Verfügung vom 20. August 2018 überschritten hat.

3. Gemäss Erbschein vom 18. Februar 2014 setzte die Erblasserin die Beschwerdegegnerin 2 als Alleinerbin ein. Dieser steht somit das Eigentum an der 2,5-Zimmerwohnung, StWE-Grundstück-Nr. S50210, Gemeinde X._____ zu. Im handgeschriebenen Testament vom 12. November 2012 überlässt die Erblasserin ihren beiden Freundinnen B._____ und C._____ (nachfolgend: Vermächtnisnehmerinnen) das Nutzungsrecht an der vorgeannten Wohnung. Das Eigentum und die Nutzung der 2,5-Zimmerwohnung fallen somit auseinander.
4. Das Bewilligungsgesetz verfolgt nach Art. 1 BewG das Ziel, die Überfremdung des einheimischen Bodens zu verhindern. Dadurch soll sichergestellt werden, dass der Boden in erster Linie den Einwohnern der Schweiz vorbehalten bleibt und der Umfang des ausländischen Grundeigentums dauerhaft auf einem tragbaren Mass stabilisiert wird (Botschaft vom 16. September 1981 zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative "gegen den Ausverkauf der Heimat"; BBl 1981 III S. 585 ff., S. 619). Deswegen hat der Gesetzgeber den Erwerb eines Grundstücks gemäss Art. 655 des schweizerischen Zivilgesetzbuchs (SR 210; ZGB) durch Personen im Ausland einer Bewilli-

gungspflicht unterstellt (Art. 2 BewG). Diese Bewilligung ist für das bewilligungspflichtige Geschäft konstitutiv. Vor der Erteilung der Bewilligung befindet sich das Rechtsgeschäft in einem Schwebezustand. Es wird erst mit Erteilung der Bewilligung definitiv verbindlich (Bundesgerichtsurteil 2C_109/2015 vom 3. November 2016, E.3.2).

- 4.1. Personen im Ausland bedürfen für den Erwerb von Grundstücken einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde (Art. 2 Abs. 1 BewG), sofern keine Ausnahme der Bewilligungspflicht vorliegt (Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3 sowie Art. 7 BewG). Der Erwerb des Eigentums oder eines Wohnrechts gilt als Erwerb eines Grundstückes (Art. 4 Abs. 1 lit. a BewG). Die Beschwerdegegnerin 2 hat ihren Sitz in Deutschland (Bf-act. 11), die Vermächtnisnehmerinnen sind deutsche Staatsangehörige (Bf-act. 5).
- 4.2. Der Beschwerdegegner 1 hat der Beschwerdegegnerin 2 die Bewilligung zum Erwerb des StWE-Grundstücks Nr. S50210 erteilt. Er beruft sich auf Art. 8 Abs. 2 BewG (Bf-act. 1, Dispositivziffer 1). Dieser besagt, dass einem Erben, welcher der Bewilligung bedarf und keinen Bewilligungsgrund hat, der Erwerb mit der Auflage bewilligt wird, das Grundstück innert zweier Jahre wieder zu veräussern. Die vom Beschwerdegegner 1 erteilte Bewilligung erging jedoch unter der Auflage, das Grundstück innert zwei Jahren nach dem Versterben der Nutzungsberechtigten bzw. nach der definitiven Aufgabe der Nutzung durch diese wieder zu veräussern (Bf-act. 1, Dispositivziffer 2).
5. Der Streitpunkt liegt in der Auflage, welche der Beschwerdegegnerin 2 im Rahmen der Bewilligung erteilt wurde (Bf-act. 1). Der Beschwerdeführer rügt, dass die beiden Erwerbstatbestände vermischt worden seien. Er begründet dies damit, dass zwei bewilligungspflichtige aber nicht bewilligungsfähige Tatbestände zu einem bewilligungsfähigen Tatbestand verknüpft worden seien. Nachfolgend ist zuerst zu prüfen, ob es sich um zwei

je einzeln bewilligungspflichtige und bewilligungsfähige Tatbestände handelt.

- 5.1.1. Beim ersten Tatbestand handelt es sich um den erbrechtlichen Erwerb des Stockwerkeigentum-Grundstücks Nr. S50210 (55/1000 Miteigentum an Grundstück Nr. 2464, mit Sonderrecht an der 2,5-Zimmerwohnung Nr. 7) durch die Beschwerdegegnerin 2. Personen im Ausland bedürfen für den Erwerb von Grundstücken einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde (Art. 2 Abs. 1 BewG). Als Erwerb eines Grundstückes gilt der Erwerb des Eigentums (Art. 4 Abs. 1 lit. a BewG). Juristische Personen, die ihren statutarischen oder tatsächlichen Sitz im Ausland haben, gelten als Personen im Ausland (Art. 5 Abs. 1 lit. b BewG). Die Beschwerdegegnerin 2 ist eine Stiftung, welche ihren tatsächlichen Sitz im Ausland hat und Eigentum an einem Grundstück erwirbt. Der Erwerb untersteht der Bewilligungspflicht.
- 5.1.2. Ein Erwerb ist bewilligungsfähig, wenn er unter einen allgemeinen oder kantonalen Bewilligungsgrund subsumiert werden kann. Einem Erben, welcher der Bewilligung bedarf und keinen Bewilligungsgrund hat, wird der Erwerb mit der Auflage bewilligt, das Grundstück innert zweier Jahre wieder zu veräussern. Weist der Erbe enge, schutzwürdige Beziehungen zum Grundstück nach, so kann die Bewilligung ohne diese Auflage erteilt werden (Art. 8 Abs. 2 BewG). Die Beschwerdegegnerin 2 ist eingesetzte Alleinerbin der Erblasserin. Sie kann jedoch als Stiftung keine engen, schutzwürdigen Beziehungen zum Grundstück aufweisen, weshalb die Bewilligung nur mit der Auflage der Veräusserung innert zwei Jahren erteilt werden kann.
- 5.2.1. Beim zweiten Tatbestand handelt es sich um den erbrechtlichen Erwerb des Nutzungsrechts des Stockwerkeigentum-Grundstücks Nr. S50210 (55/1000 Miteigentum an Grundstück Nr. 2464, mit Sonderrecht an der 2,5-

Zimmerwohnung Nr. 7) durch die beiden testamentarisch eingesetzten Vermächtnisnehmerinnen. Der Erwerb des Nutzungsrechts ist dem Grundstückserwerb gleichgesetzt (Art. 4 Abs. 1 lit. a BewG). Als Personen im Ausland gelten auch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, welche ihren rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitz nicht in der Schweiz haben (Art. 5 Abs. 1 lit. a BewG). Darunter fallen auch die Vermächtnisnehmerinnen. Ihr Erwerb wäre folglich ebenfalls bewilligungspflichtig.

- 5.2.2. Erwerberinnen, deren Bewilligungspflicht sich nicht ausschliessen lässt, haben nach dem Erwerb um die Bewilligung oder die Feststellung nachzusehen, dass sie keiner Bewilligung bedürfen (Art. 17 Abs. 1 BewG). Die Vermächtnisnehmerinnen haben kein Gesuch um Erwerbsbewilligung gestellt, weshalb darüber nicht entschieden werden kann. Sollten sie sich dafür entscheiden, ein Gesuch um Erwerbsbewilligung beim Beschwerdegegner 1 einzureichen, so hätte dieser deren Bewilligungsfähigkeit zu prüfen. Diese beurteilte sich für Vermächtnisnehmerinnen, wie in der Verfügung vom 20. August 2018 dargelegt, nach Art. 8 Abs. 2 BewG. Die Vermächtnisnehmerinnen wären bewilligungsfähig, falls sie enge, schutzwürdige Beziehungen zum Grundstück nachweisen könnten. Darüber konnte die Vorinstanz jedoch mangels Gesuch gar nicht entscheiden.
- 5.3. Der Beschwerdegegner 1 hat sein Ermessen überschritten indem er die beiden Tatbestände miteinander vermischt hat, obwohl nur das Bewilligungsgesuch der Beschwerdegegnerin 2 eingegangen ist, und die Vermächtnisnehmerinnen gar kein Gesuch um Erwerbsbewilligung beim Beschwerdegegner 1 gestellt hatten. Dies muss zur Gutheissung der Beschwerde führen, wobei die Vorinstanz abzuklären haben wird, ob die Vermächtnisnehmerinnen ihr Nutzungsrecht ausüben wollen oder nicht. Diese Abklärung kann entweder direkt bei den Vermächtnisnehmerinnen oder über den Willensvollstrecker erfolgen.

- 6.1. Sollten die Vermächtnisnehmerinnen kein entsprechendes Gesuch einreichen oder wäre deren enge und schützenswerte Beziehung nicht ausgewiesen, so hätte die Vorinstanz der Stiftung den Eigentumserwerb mit der Auflage nach Art. 8 Abs. 2 BewG zu bewilligen.

- 6.2. Sollten hingegen die Vermächtnisnehmerinnen ein Gesuch einreichen, welches nach Art. 8 Abs. 2 BewG bewilligungsfähig ist, wäre weiter zu prüfen, inwieweit der erblasserische Wille mit den Vorgaben des Sachen- und Erbrechts sowie mit dem BewG in Einklang ist bzw. gebracht werden kann. Aus dem Testament vom 12. November 2011 geht hervor, dass die Erblasserin der Stiftung nur das nackte Eigentum an der 2,5-Zimmerwohnung überlassen wollte, während die Vermächtnisnehmerinnen das Nutzungsrecht an dieser Wohnung erhalten sollten. Diese Konstruktion führt zu zwei bewilligungspflichtigen Erwerbssituationen. Die Frage ist, ob Art. 8 Abs. 2 BewG so interpretiert werden kann, dass der erblasserische Wille zum Tragen kommen kann. Dies wäre etwa der Fall, wenn man – wie es die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung gemacht hat – die Auflage an die Stiftung mit einer Suspensivbedingung verknüpft, oder wenn man die allenfalls bei den Vermächtnisnehmerinnen vorliegenden engen, schutzwürdigen Beziehungen zum Grundstück auf den Erwerb des nackten Eigentums durch die Stiftung ausdehnt als notwendige Voraussetzung, um das abgeleitete Nutzungsrecht überhaupt zu ermöglichen, diesfalls verknüpft mit einer Resolutivbewilligung hinsichtlich des Bestands des Nutzungsrechts; bei Wegfall der Bedingung würde dann ohne Zutun die Auflage gemäss Art. 8 Abs. 2 BewG in Kraft treten. Beide Varianten erscheinen prima vista jedenfalls nicht zum Vorneherein als unzulässig, zumal die Anordnung der Erblasserin in keinerlei Hinsicht als Umgehung der Vorgaben des BewG erscheinen und dessen Sinn und Zweck auch nicht zuwiderlaufen. Immerhin hätte die Erblasserin das angestrebte Ergebnis – zumindest nach schwei-

zerischem Erbrecht – weitgehend auch mit einer Vor- und Nacherbeneinsetzung erreichen können, was vorbehältlich der besonderen Nähe der Vorerbinnen zur Liegenschaft gemäss Art. 8 Abs. 2 BewG bewilligungsfähig gewesen wäre. Für eine Auslegung des BewG im Sinne von an sich unproblematischen erbrechtlichen Anordnungen hat sich auch das Bundesgericht in seinem Urteil 2C_109/2015 vom 3. November 2016 ausgesprochen, in welchem es eine Auflage des Eigentümers sinngemäss den Nutzungsberechtigten überband, um die beabsichtigte Nutzung überhaupt zu ermöglichen (vgl. dort E.4).

7. Zusammengefasst hat der Beschwerdegegner 1 sein Ermessen nach Art. 51 Abs. 1 lit. a VRG überschritten, indem er zwei separate Erwerbstatbestände in eine Bewilligung zusammenfasste, obschon für den einen Erwerbstatbestand gar kein Gesuch gestellt wurde und somit auch die notwendigen Abklärungen betr. enge und schutzwürdige Beziehungen gemäss Art. 8 Abs. 2 BewG unterblieben sind. Die Beschwerde wird demzufolge gutgeheissen. Die angefochtene Dispositivziffer 2 erweist sich nach dem Gesagten als unrechtmässig und ist aufzuheben. Die Sache wird zur weiteren Abklärung des Sachverhalts und der Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.
8. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die Gerichtskosten je zur Hälfte zu Lasten des Grundbuchinspektorats und Handelsregisters sowie der A._____ Stiftung (Art. 73 Abs. 1 und Abs. 2 VRG).
9. Aussergerichtlich wird keine Parteienschädigung zugesprochen, da der Beschwerdeführer lediglich in seinem amtlichen Wirkungskreis obsiegt, wofür gemäss Art. 78 Abs. 2 VRG keine aussergerichtliche Entschädigung gewährt werden kann.

Demnach erkennt das Gericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Dispositivziffer 2 der Verfügung vom 20. August 2018 des Grundbuchinspektorats und Handelsregisters aufgehoben.

2. a) Das Grundbuchinspektorat und Handelsregister hat den Vermächtnisnehmerinnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids eine 30-tägige Frist anzusetzen, um ein Bewilligungsgesuch für das testamentarisch eingeräumte Nutzungsrecht einzureichen.

2. b) Anschliessend hat das Grundbuchinspektorat und Handelsregister die aufgehobene Ziff. 2 der Verfügung vom 20. August 2018 im Sinne der Erwägungen neu zu verfügen.

3. Die Gerichtskosten, bestehend
 - aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.--
 - und den Kanzleiauslagen von Fr. 314.--
 - zusammen Fr. 2'314.--

- gehen je hälftig zu Lasten des Grundbuchinspektorats und Handelsregisters sowie der A._____ Stiftung und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

4. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5. [Rechtsmittelbelehrung]

6. [Mitteilungen]