

Die Stellungnahme der Bundesregierung zur Änderung des Grundbuchrechts

Die Hessische Landesregierung verfolgt im Rahmen der Verwaltungsreform das Ziel der Schaffung einer „Einheitlichen Bodenmanagementbehörde“. Die nun fast seit einer Dekade betriebenen Bemühungen zur Integration von Grundbuch und Liegenschaftskataster mündeten u. a. in einem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundbuchrechts. Intention dieser im Jahr 2004 in den Bundesrat eingebrachten Initiative ist die Beseitigung derjenigen bundesrechtlichen Normen, die einer Zusammenlegung entgegenstehen. Auf das Grundbuchwesen wirkt der Gesetzentwurf an zwei Stellen öffnend zugunsten der Landesgesetzgeber ein. Er gestattet,

- die Grundbücher künftig auch von anderen Stellen als den Amtsgerichten führen zu lassen und
- dass an Stelle von Rechtspflegern auch andere Personen zuständig sein können, wenn von erster Option Gebrauch gemacht wird.

Die Stellungnahme der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 verdeutlicht eine Vielzahl kritischer Positionen, die der Autor in diesem Beitrag vorstellen und würdigen möchte.

Die Hessische Initiative im Bundesrat

Der sechs Artikel enthaltende Gesetzestext trägt den Titel „Gesetz zur Änderung der Grundbuchordnung und anderer Gesetze“, besitzt den Umfang einer DIN-A4-Seite und ändert 10 bestehende Paragraphen fünf verschiedener Bundesgesetze. Betroffen sind die Grundbuchordnung (GBO), das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), das Rechtspflegergesetz (RPflG), das Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG) und die Kostenordnung. Die Grundbuchverfügung (GBV) bleibt unberührt.

Der Vorstoß der Hessischen Landesregierung in Form der aktuellen Entwurfsfassung besitzt seinen Ursprung in der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 12. bis 14.11.2003. Die Regierungschefs kamen damals grundsätzlich überein, die Öffnung gemeinsam zu ermöglichen. Der weitere förmliche Weg erschließt sich aus der Kurzdarstellung in Tabelle 1 und fand im Mai 2004 seinen vorläufigen Abschluss in einem Gesetzentwurf des Bundesrates, welcher im Februar 2006 unverändert erneut in den Bundestag eingebracht wurde.

Datum	Organ	Ereignis
04.03.04	Hessische Landesregierung	Hessen bringt den Gesetzentwurf in den Bundesrat ein (Drucksache des Bundesrates 184/04)
12.03.04	Deutscher Bundesrat	797. Sitzung, Tagesordnungspunkt 56; Zuweisung an den Rechtsausschuss (federführend), Innenausschuss, Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung
22.03.04	Ausschüsse des Deutschen Bundesrates	Empfehlung zur Einbringung des Gesetzentwurfs in den Bundestag und Bestellung eines Beauftragten (Drucksache des Bundesrates 184/1/04)
02.04.04	Deutscher Bundesrat	798. Sitzung, Tagesordnungspunkt 15; Beschluss zur Einbringung des Gesetzentwurfs beim Bundestag und Bestellung von Staatsminister Dr. Wagner (Hessen) als Beauftragten (Drucksache des Bundesrates 184/04-Beschluss)
14.05.04	Deutscher Bundestag	Gesetzentwurf des Bundesrates (Drucksache des Bundestages 15/3148)
05.12.05	Hessische Landesregierung	Beschluss der Beantragung einer erneuten Einbringung des unveränderten Gesetzentwurfs beim Bundestag
09.12.05	Hessische Landesregierung	Gesetzesantrag Hessens zur erneuten Einbringung in den Bundestag (Drucksache des Bundesrates 887/05) mit der Bitte um Herbeiführung der Beschlussfassung in sofortiger Sachentscheidung in der 818. Sitzung des Bundesrates
21.12.05	Deutscher Bundesrat	818. Sitzung, Tagesordnungspunkt 51; Beschluss: Erneute Einbringung des Gesetzentwurfs beim Bundestag und Bestellung von Staatsminister Banzer (Hessen) als Beauftragten
02.02.06	Deutscher Bundestag	Gesetzentwurf des Bundesrates (Drucksache des Bundestages 16/510)

Tabelle 1: Entwicklung der Initiative zur Änderung des Grundbuchrechts

Die Stellungnahme der Bundesregierung vom 14. Mai 2004 im Detail

Die Bundesregierung reagierte auf den Gesetzentwurf des Bundesrates am 14.05.2004 [Bundesregierung, 2004] mit der Geltendmachung erheblicher Bedenken. Sie gab sich damit an die Spitze einer massiven Widerstandsbewegung verschiedener Interessengruppen der Rechtspfleger und Notare. Stellvertretend für gleichlautende Bekundungen seien die Stellungnahmen des Deutschen Anwaltvereins, des Vereins der Rechtspfleger im Bundesdienst, des Verbandes der Rechtspfleger sowie des Bundes Deutscher Rechtspfleger genannt.

Die Bundesnotarkammer ging in ihrem Positionspapier weit über die Aussagen der

Bundesregierung hinaus [Bundesnotarkammer, 2004, S. 67-70] und offenbarte überraschenderweise erhebliche Informationsdefizite in Bezug auf das Wesen des amtlichen Liegenschaftskatasters. Die Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) reagierte am 19.05.2004 mit einer Gegenäußerung des damaligen Vorsitzenden Herrn Klöppel [AdV, 2004, S. 70-73].

Die Stellungnahme der Bundesregierung [Bundesregierung, 2004] gliedert sich in drei Teile:

- Bedenken gegen die Änderungen des Grundbuchrechts,
- Bedenken gegen die Änderungen des Rechtspflegergesetzes,
- Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte.

Während der dritte Teil keine Positionen zum fachlichen Inhalt der Initiative formuliert – er setzt sich mit der Auffassung des Bundesrates auseinander, das Änderungsgesetz bedürfe der Zustimmung des Bundesrates – lassen sich aus den ersten beiden Abschnitten insgesamt acht fachliche Kernbereiche unterschiedlicher Komplexität extrahieren, welche im Folgenden wiedergegeben und diskutiert werden.

Die Zusammenführung ist in der ehemaligen DDR gescheitert.

Quelle: [Bundesregierung, 2004; Nummer 1 b]

Der Position der Bundesregierung kann man sich insoweit anschließen, als dass man rückblickend feststellt, dass sich die Qualität der Liegenschaftsdokumentation der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) nicht mit den Ansprüchen unserer bundesrepublikanischen Rechtsordnung und unserer Gesellschaft messen lässt. Dies äußert sich auch darin, dass heute – eineinhalb Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung – ungeklärte Eigentumsverhältnisse teilweise immer noch den Rechtsverkehr in den neuen Ländern behindern. Zwar bestand das Privateigentum im System der sozialistischen Gesellschaftsordnung der DDR fort, doch besaß es im Vergleich zum vom Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland geprägten Rechtsverständnis eine untergeordnete Bedeutung. Der politische Auftrag an die für die Führung des Liegenschaftskatasters und des Grundbuchs zuständigen Liegenschaftsdienste stellte den Nachweis der Bodennutzung als Grundlage staatlicher Planungen in den Vordergrund. Das vorrangige Interesse galt nicht der grundstücksbezogenen Eigentumssicherung, sondern der großflächigen

Nutzungsinformation. Diese Priorisierung des Personal- und Mitteleinsatzes erfolgte zu Lasten der im Deutschen Reich erlangten Qualitätsstandards im Bereich des Grundbuch- und Liegenschaftswesens.

Für die mit der entsprechenden Expertise ausgestattete Fachwelt steht außer Frage, dass eben nicht die organisatorische Zusammenlegung zu den bekannten Negativeffekten führte, sondern mangelndes staatliches Interesse und langanhaltende schlechte personelle und technische Ausstattung der Liegenschaftsdienste [Tilly, 2004, S. 1]. Das in der DDR verwirklichte System eines integrativen, die tatsächlichen und die rechtlichen Verhältnisse am Grundstück in der Zuständigkeit der Katasterverwaltung zusammenführenden Registers hat aus heutiger Sicht zwar versagt, jedoch nicht aus Gründen der fachlichen Systematik. Das integrative Register kann leistungsfähig sein und übersteigt in seinem Informationswert den der getrennten Systeme [Bauer et al., 1999, Einleitung, Rn. 35].

Die Verschmelzung der Daten ist bereits jetzt rechtlich zulässig.

Quelle: [Bundesregierung, 2004; Nummer 1 c, Satz 1 und 2]

Für die Auseinandersetzung mit der Aussage der Bundesregierung stellen die §§ 126 GBO (Datentechnik), 127 GBO (Zusammenwirken mit dem Liegenschaftskataster) und 86 GBV (Zusammenarbeit mit den katasterführenden Stellen) die hauptsächlichen Normen dar. Sie lassen ein enges technisches Zusammenspiel der Grundbuch- und Katasterämter zu und machen damit die schriftlichen Mitteilungen überflüssig. Der § 127 Abs. 1 GBO widmet sich dem Kern des Kommunikationsverfahrens. Er gestattet den Landes-

regierungen den Erlass von Rechtsverordnungen zur Regelung eines weitgehend automatisierten Datenaustausches. Die entsprechenden Daten können im direkten Datenfluss digital zum Elektronischen Grundbuch (EGB) transferiert und dort interaktionsfrei ohne das weitere Zutun des Urkundsbeamten (gemäß § 12 c Abs. 2 Nr. 2 GBO) in die EGB-Datenbank und in die Hilfsverzeichnisse eingespeichert werden. Die erwähnte Rechtsverordnung kann ebenso das Verfahren der Gegenrichtung regeln, in dem die Grundbuchämter die erforderlichen Daten an die Katasterämter maschinell übermitteln. Für beide Übertragungsrichtungen findet das Verfahren von Amts wegen und unaufgefordert statt (§ 86 Abs. 3 GBV).

§ 126 Abs. 2 GBO eröffnet die Option, direkt auf Verzeichnisse der Katasterämter zuzugreifen, anstatt eigene Hilfsverzeichnisse einzurichten. Da die Führung des Grundbuchs in maschineller Form gemäß § 126 Abs. 2 GBO auch die Einrichtung und Führung der Hilfsverzeichnisse umfasst, bedarf auch dieser Direktzugriff einer Rechtsverordnung der Landesregierung bzw. Landesjustizverwaltung. Von dieser Möglichkeit wird im System des Automatisierten Grund- und Liegenschaftsbuchverfahrens (AGLB) in den Freistaaten Bayern, Sachsen und Thüringen bereits langjährig Gebrauch gemacht [Bengel et al., 2000, Einführung, Rn. 14 a, Vorbemerkung zu § 126 GBO, Rn. 8, 10]. Noch weiter gehende Verschmelzungen könnten sich aus § 126 Abs. 3 GBO ergeben, der den Grundbuchämtern den Spielraum gibt, die Datenverarbeitung der Grundbücher und Hilfsverzeichnisse auf externen Anlagen abzuwickeln. Mit der Auslagerung verbinden lässt sich die Bündelung für mehrere Amtsbezirke oder für ein ganzes Land,

wie die gängige Praxis der Landesjustizverwaltungen belegt.

Der in der GBO und GBV dargelegte Datenaustausch zur Aufrechterhaltung der Übereinstimmung der Bestandsdatennachweise geht vom Anfordern, Übermitteln und Einspeichern von Informationen zur automatisierten Fortführung des jeweils gegenüberstehenden Sekundärnachweises aus. In Verbindung mit der Möglichkeit einer externen Datenverarbeitung stellt sich die Frage, ob eine vollständige Verschmelzung und redundanzfreie Datenhaltung in einem integrierten Datenmodell zulässig ist. Weder die GBO noch die GBV schließen dies explizit aus oder fordern einen physikalisch unabhängigen Speicherort der gemeinsam benötigten Daten. Zachert geht von einer rechtlichen Zulässigkeit einer integrierten und redundanzfreien Datenhaltung aus [Zachert, 2002, S. 208]. Unabhängig davon kann man aus rein technischer Sicht die Auffassung vertreten, zum Aufbau eines umfassenden Informationssystems bedürfe es weder einer Verschmelzung von Datenkörpern, noch einer Integration von Behörden, wenn es gelingt, sich in einer gemeinsamen Anstrengung auf die Einhaltung anerkannter Standards der Datenmodellierung und des Datenaustauschs zu verpflichten. Nichts anderes geschieht schließlich im Prozess der Einrichtung von eGovernment- oder Geodaten-Infrastrukturen, an welchem die Vermessungsverwaltungen maßgeblich beteiligt sind.

Eine Öffnungsklausel gefährdet die Bundeseinheitlichkeit des EGB.

Quelle: [Bundesregierung, 2004; Nummer 1 c, Satz 3]

Das Studium der einschlägigen Rechtsvorschriften des Bundesrechtes erschließt keine Norm, die die Länder in der Aus-

führung des Grundbuchrechts als eigene Angelegenheit dahingehend bindet, eine bundeseinheitliche Implementierung des EGB vorzunehmen. Eine solche Verpflichtung existiert nicht; im Gegenteil: die in § 126 Abs. 1 GBO enthaltene Ermächtigung legt die Entscheidung, ob und in welchem Umfang das Grundbuch in maschineller Form als automatisierte Datei geführt wird, in die Hände der Landesregierungen.

Von einer bisher einheitlichen Implementierung des EGB kann nicht die Rede sein. Der Einsatz unterschiedlicher Programmsysteme beschränkt sich nicht nur auf „dienende“ Bestandteile des EGB, wie Betriebssystem und Datenbank, sondern umfasst auch den Kern der EGB-Anwendung. Die tabellarische Übersicht der Bundesnotarkammer [Bundesnotarkammer, 2006] verdeutlicht dies. SOLUM-STAR nimmt zwar mittlerweile die Marktführerschaft in der Bundesrepublik wahr – insgesamt 13 Bundesländer führen das EGB mit diesem Softwareprodukt – jedoch in gänzlich unterschiedlichen Programmgenerationen (V 1.x und V 2.x) und -versionen. Vollkommen abweichend davon kommt in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein FOLIA/EGB und in Mecklenburg-Vorpommern ARGUS-EGB zum Einsatz.

Eine Uneinheitlichkeit viel größerer Tragweite ergibt sich jedoch bei der Begutachtung der Datenform, -qualität und -verwertbarkeit. Die drei Alternativen des § 67 GBV (Umschreibung, Neufassung, Umstellung) führen entweder zu trivialen Rasterdaten oder hochwertigen, strukturierten Informationen. Lediglich in Sachsen und Thüringen liegen aus Neufassung gewonnene Grundbuchdaten vor. Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass eine deutschlandweite Migration der Rasterbilder in

strukturierte Daten zur Aufwertung und Vereinheitlichung der Grundbuchdaten eine langfristige Vision bleibt.

Die unabgestimmten Einführungszeitpunkte des EGB und die Mischung der Datenmodelle erschweren die Benutzung, Verknüpfung und Akzeptanz über Ländergrenzen hinweg. Dieser Tatsache geschuldet ist das Scheitern des Projektes „Elektronisches Grundbuch Mitteldeutschland“ der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In einer Pressemitteilung vom 15.09.2004 erklärte Thüringens Justizminister Harald Schliemann: „Die Länder seien in ihrer eigenen Entwicklung so unterschiedlich fortgeschritten, dass ein gemeinsames Grundbuch nicht möglich sei.“ Die Bewertung dieser Aussage vor dem Hintergrund, dass alle drei Länder das gleiche EGB-System verwenden, widerlegt die Auffassung, mit einer bundeseinheitlichen Grundbuchsoftware allein wäre eine einheitliche Realisierung und Entwicklung sichergestellt.

Die Verwendung ein und desselben Programmsystems stellt jedoch kein Erfordernis auf dem Weg zu einem bundeseinheitlichen EGB dar. Stattdessen müssen die Implementierungen auf einem verbindlichen Daten- und Prozessmodell beruhen, das die Struktur des Grundbuchs hinreichend genau wiedergibt. Die bestehenden formellrechtlichen Bundesnormen können dies nicht leisten. Die Kataster- und Vermessungsverwaltungen demonstrieren mit ihrem Datenmodell [AdV, 2006], dass trotz landesspezifischen Fachrechts eine einheitliche Basis definiert werden kann. Das Bestandsverzeichnis und die Abteilung I des Grundbuchs sind vollständig in das Modell integriert und somit auf Seiten der Vermessungsverwaltungen bundesweit harmonisiert. Damit sind die Katasteräm-

ter mit Einführung des Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystems (ALKIS®) den Grundbuchämtern einen großen Schritt voraus.

Eine einheitliche Beratung und Bedienung ist bereits jetzt möglich.

Quelle: [Bundesregierung, 2004; Nummer 1 d]

Die Bundesregierung geht davon aus, dass mit einer – auch ohne Öffnungsklausel zulässigen – räumlichen Zusammenführung die Voraussetzung für eine umfassende Serviceleistung aus einer Hand gegeben ist und die Grundbuch- und Katasterämter somit auch ohne Verlagerung der Grundbuchführung ein gemeinsames, räumlich konzentriertes Angebot einrichten könnten. Diese Auffassung darf in der Tat geteilt werden. Unter Beibehaltung des momentanen Status der Grundbuchämter als Abteilungen der Amtsgerichte gemäß § 1 Abs. 1 GBO ergeben sich im Rahmen der Organisationshoheit der Bundesländer vielfältige Möglichkeiten für ein räumliches Zusammengehen. Lösungsansätze bieten folgende Punkte [Schüttel, 2006, S. 213]:

- Abweichend vom Regelfall können die Landesregierungen per Rechtsverordnung die Führung des Grundbuchs einem Amtsgericht für die Bezirke mehrerer Amtsgerichte zuzuweisen (§ 1 Abs. 3 GBO).
- Nicht alle Abteilungen eines Amtsgerichts müssen sich an einem Ort oder in einem Gebäude befinden.
- Zweigstellen können fachliche wie auch räumliche Teilzuständigkeiten wahrnehmen.
- Die Geschäftsstelle kann aus mehreren räumlich getrennten Einheiten bestehen und zu Teilen außerhalb des Amtsgerichts untergebracht sein.

Die Anwendung der vorgenannten Alternativen lässt sich als gängige Praxis beobachten und geht bisweilen über Ländergrenzen hinaus, wie die Initiative zur Schaffung eines gemeinsamen zentralen Grundbuchamtes für Berlin und Brandenburg aus dem Jahr 2005 belegt [Der Tagesspiegel online, 2005].

Über die Bündelung der Standorte hinausgehend erfordert die integrierte Beratung und Auskunft die Schaffung gewisser Infrastrukturen der inneren Organisation und optimalerweise die Integration der Benutzungsprozesse. Ein integriertes Dienstleistungsangebot, das von einem Ansprechpartner ausgeht, setzt die Weiterbildung der in beiden Institutionen vorhandenen Servicekräfte für das jeweils andere Fachgebiet voraus. Die räumliche Integration unterstützt den fachlichen Austausch und erlaubt den Zugriff auf den jeweiligen Fachexperten in über Standardfälle hinausgehenden Anfragen. Dieses Ziel ließe sich nach Auffassung des Autors ebenfalls realisieren, ohne das Grundbuchrecht zu modifizieren. Dem steht auch die besondere Stellung des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle nicht entgegen, da Verwaltungsbeamte/-angestellte der Katasterbehörden gemäß § 153 Abs. 5 GVG zu Urkundsbeamten ernannt werden könnten [Schüttel, 2006, S. 213]. Die Konditionen einer gemeinsamen Serviceeinheit ließen sich im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung festschreiben.

Schnittstellen innerhalb des Amtsgerichts werden gestört.

Quelle: [Bundesregierung, 2004; Nummer 1 g]

Mit einer Auslagerung des Grundbuchamtes aus dem Amtsgericht verbunden ist der Transfer der gesamten Grundakten, deren

Aufbewahrung außerhalb des Grundbuchamtes nicht vorstellbar erscheint, da ein intensiver Zugriff durch das Grundbuchamt selbst stattfindet. Im Gegensatz zum eigentlichen Grundbuch, das mit dem EGB digital vorliegt und an entsprechend präparierten Arbeitsplätzen an PCs eingesehen werden kann, liegen die Grundakten in Papierform vor. Sie müssen bei vielen anderen Verfahren – insbesondere Nachlass-, Insolvenz- und Zwangsversteigerungssachen – in den Amtsgerichten beigezogen werden und sind für einen reibungslosen Geschäftsablauf unerlässlich. Gleiches gilt auch in entgegengesetzter Richtung für die Einsicht in Akten, insbesondere der Nachlass- oder Betreuungsabteilung. Eine verteilte Lagerung würde einen massiven Aktenversendungsmechanismus auslösen. Die Folge wäre eine spürbare Verzögerung vieler Vorgänge, verbunden mit erheblichen Mehrkosten.

Größere Freiheiten bei Standortkonzeptionen werden erst mit der Verfügbarkeit elektronischer Akten in allen Bereichen der Justiz und Verwaltung gegeben sein. In der Vergangenheit scheiterte die Digitalisierung der immensen Mengen gesammelter Dokumente an den Kosten, die bisher als nicht im Verhältnis zum Nutzen der Maßnahme stehend beurteilt wurden – auch zum aktuellen Zeitpunkt ist eine flächendeckende Digitalisierung der Akten weder vorgesehen noch geplant. Den normativen Rahmen für eine teilweise papierlose Benutzung der Grundakten gibt § 10 a GBO vor, indem er eine Aufbewahrung als Wiedergabe auf einem Bildträger oder auf anderen Datenträgern gestattet. Ohne Zweifel eröffnet der zitierte Paragraph nicht die Einrichtung eines elektronischen Urkundenverkehrs, sondern behandelt die „Umstellung“ papierener Urkunden [Bau-

er et al., 1999, § 10 a GBO, Rn. 8]. [Demharter, 2002, § 10 a GBO, Rn. 2].

In der Mehrzahl dürfte sich der abteilungsübergreifende Zugriff auf aktuelle oder zeitnahe Verfahren beschränken. Zumindest für diese Teilmenge könnte die Einleitung einer elektronischen Erfassung bei Urkundeneingang – unter Verzicht auf ein Scannen sämtlicher historischer Informationen – eine erhebliche Flexibilisierung bewirken. Eine weitere Vereinfachung läge darin, die beibringenden Stellen auf eine duale Abgabe der Urkunden zu verpflichten (analog und digital als Bilddatei). Die Ablage der so generierten Rasterbildarchive in geeigneten Dokumentmanagementsystemen schüfe in Verbindung mit der Einbettung in eine Intranet/Internet-basierte Lösung die Voraussetzungen für einen ortsunabhängigen Zugriff.

Ob die gesetzliche Grundlage für einen elektronischen Abruf digitaler Grundakten vorliegt, muss nach Ansicht des Autors bezweifelt werden, da sich das Abrufverfahren nach § 133 GBO ausschließlich auf das Grundbuch und seine Hilfsverzeichnisse erstreckt. Eine diesbezügliche Erweiterung wie im Falle der Hilfsverzeichnisse (§ 12 a Abs. 1 Satz 7 GBO) sollte zum Gegenstand einer normativen Anpassung erklärt werden. Konsequenter stellte sich jedoch die durchgängige Etablierung des elektronischen Rechtsverkehrs im Grundbuchwesen dar.

Bedenken bezüglich des Rechtspflegeorgans.

Quelle: [Bundesregierung, 2004; Nummer 1 f, 2 a und 2 b]

Die Einwände der Bundesregierung münden in der Würdigung des besonderen Status des Rechtspflegers, seiner Einbindung

in ein gerichtliches Verfahren und den Befürchtungen, die mit der Umgestaltung bzw. Abschaffung dieser besonders herausgehobenen Stellung verbunden sind.

Der Rechtspfleger ist sachlich unabhängig und nur an Recht und Gesetz gebunden (§ 9 RPfGG); er agiert somit wie der Richter frei von Weisungen. Die daraus resultierende Generalvermutung der Freiheit von Einflussnahmen auf die Ausgestaltung und Erledigung seiner Aufgaben stellt neben der unbestritten hohen fachlichen Kompetenz die Grundvoraussetzung für die Aufrechterhaltung der das Grundbuchwesen tragenden Prinzipien der gesetzlichen Richtigkeitsvermutung und des öffentlichen Glaubens dar. Die Grundbucheintragung als Verlautbarung des Rechts im Grundbuch besitzt materiell-rechtlich bei rechtsgeschäftlichen Begründungen oder Änderungen von Rechten konstitutive Wirkung. Ohne die Eintragung tritt die materielle Rechtsänderung nicht ein. Die Führung des Grundbuchs ist nicht mit einer verwaltungsmäßigen, bloßen Registertätigkeit gleichzusetzen – hier werden Rechtsverhältnisse verbindlich gestaltet. Sie gestattet schließlich nur in Verbindung mit richterähnlicher, sachlicher Neutralität die Gewähr eines umfassenden Gutglaubensschutzes. Die Auffassung, bei der Grundbuchführung handele es sich schlicht um den Nachweis und die Dokumentation der vor Notaren beurkundeten Rechtsgeschäfte an Grundstücken, verkennt die materiell-rechtlich gestaltete Funktion und Bedeutung der Grundbucheintragung.

Der Gesetzentwurf lässt eine vollständige Abkehr vom Rechtspflegerstatus ebenso zu, wie den Paralleleinsatz sachlich unabhängiger und weisungsgebundener Bediensteter. Eine solche Mischung könn-

te jedoch wegen ihrer unterschiedlichen Stellung und Verwurzelung in der Bodenmanagementbehörde (Stichwort justizielle Anbindung) Konflikte zwischen den Mitarbeitern provozieren. Wesentlich schwerwiegender stellt sich jedoch die Festlegung und Einhaltung von sachdienlichen Kriterien zur Geschäftsverteilung zwischen den gebundenen und ungebundenen Grundbuchführern dar. Die Kombination könnte dazu führen, dass die weisungsungebundenen Rechtspfleger nicht mit Vorgängen und Eintragungen betraut werden, die mit einem Interessenkonflikt innerhalb der Behörde behaftet sind.

Die Ausgestaltung des Grundbuchverfahrens als gerichtliches Verfahren schafft in Verbindung mit der Tätigkeit unabhängiger Rechtspfleger Vertrauen und bietet Sicherheit im Rechtsverkehr. Die hohe Bedeutung und Unvermehrbarkeit des Grund und Bodens legt gerade auch im Hinblick auf Beilehungsfähigkeit und die Vermittlung unterschiedlicher Nutzungsansprüche ein Festhalten an den bewährten staatlichen Schutzmaßnahmen und -instrumenten nahe.

Die Einheitlichkeit des Grundbuchwesens würde aufgegeben werden.

Quelle: [Bundesregierung, 2004; Nummer 1 e]

Die Bundesregierung nimmt das Grundbuchwesen in seiner heutigen Erscheinung zwar als Teilbereich der Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet wahr, doch ist die von ihr als bundeseinheitlich aufgefasste Materie durch Länderspezifika gekennzeichnet, die u. a. aus den, in der GBO und GBV enthaltenen Ermächtigungen zugunsten der Länder resultieren. Beispiele zur Zusammenfassung von Grundbuchbezirken, zum Anle-

gungsverfahren, zum Datenaustausch mit den Katasterbehörden und zum Zeitpunkt der Einrichtung des EGB belegen die Vielfalt exemplarisch und verdeutlichen die Tragweite und das Spektrum.

Des Weiteren bestehen gemäß § 136 GBO nach wie vor Vorbehalte für landesgesetzliche Grundbuchrechte (Fischereirechte, Bergwerkseigentum, Nutzungsrechte). Auf den der Landesgesetzgebung im Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (BGBEG) vorbehaltenen Gebieten können die Länder von allen Vorschriften der GBO abweichen. Sie brauchen sich demnach auch nicht der Amtsgerichte als Grundbuchämter zu bedienen [Demharter, 2002, § 136 GBO, Rn. 6].

Die weitreichendsten Divergenzen zum Bundesstandard lassen sich in Baden-Württemberg ausmachen; dort stehen sich historisch bedingt die Grundbuchtraditionen der Landesteile Badens und Württembergs gegenüber. Diese Zweiteilung gilt aufgrund der §§ 143 GBO und 35 RPfG fort. Im gesamten Bundesland werden die Grundbücher anstelle der Amtsgerichte von staatlichen Grundbuchämtern geführt, die bei den Gemeinden oder staatlichen Notariaten angesiedelt sind. Diese Zuständigkeitsabweichung zum restlichen Bundesgebiet fällt in den Wirkungskreis der im Entwurf vorgesehenen GBO-Klausel. Darauf Bezug nehmend kann bei Ausnutzung der vorgesehenen Öffnung zwar nicht von einer qualitativen aber von einer quantitativen Abnahme der Bundeseinheitlichkeit ausgegangen werden.

Bundesland- und landesteilspezifische Besonderheiten gelten ebenfalls für die grundbuchführenden Organe. Die staatlichen Notariate sind mit verbeamteten Notaren im Landesdienst besetzt. Daneben nehmen diese Aufgaben im ba-

dischen Rechtsgebiet in beschränktem Umfang auch Rechtspfleger wahr. Auch die baden-württembergischen Amtsnotare und Rechtspfleger sind mit sachlicher Unabhängigkeit ausgestattet. Somit wird die Betrauung von weisungsgebundenen Bediensteten momentan nirgends in der Bundesrepublik praktiziert. In Folge dessen würde die volle Ausschöpfung der Gesetzesinitiative über die momentan im deutschen Grundbuchwesen bestehenden Modelle (Bund/Baden/Württemberg) qualitativ hinausgehen. Die Bundeseinheitlichkeit wäre zerstört, da sich die Positionen der Länder zum Gesetzentwurf in diesem Punkt schon heute als uneinheitlich darstellen. Selbst bei bundeseinheitlicher Betrauung der Rechtspfleger innerhalb einer Bodenmanagementbehörde scheint die viel zu vage angedeutete justizielle Anbindung Spielraum für landesspezifische Lösungen zu bieten. Insgesamt führte dies zu Implementierungen, die in erheblichem Maße vom bisherigen System, aber auch untereinander abweichen.

Die vorgesehene Zuständigkeitsverlagerung vom Amtsgericht zu einer anderen Stelle ist im Entwurf optional gestaltet worden und in seiner Zielrichtung beliebig. Aufgrund der denkbaren Vielfalt kann auch diesbezüglich von einer zukünftigen Uneinheitlichkeit des Grundbuchwesens gesprochen werden.

Die behaupteten Synergieeffekte sind sehr fraglich.

Quelle: [Bundesregierung, 2004; Nummer 1 a]

Die Integration der Grundbuchgerichte und Katasterbehörden birgt vielfältige Synergieressourcen in sich. Sie resultieren aus dem Abbau fachlich redundanter Tätigkeiten/Verfahren und aus Umorgani-

sationen. Ohne die an anderer Stelle bereits dargelegten Integrationsmöglichkeiten zu wiederholen [Schüttel, 2006, S. 209 - 216], sind im Einzelnen folgende Maßnahmen hervorzuheben:

- die Einführung eines Datenverbundes,
- die Schaffung eines integrierten Kundenservices,
- die Konzentration und Zentralisierung der Standorte,
- die Zusammenlegung der Fachbereiche,
- die gemeinsame Nutzung von Querschnittsdiensten,
- die Integration der Geschäftsprozesse.

Der gänzlichen Infragestellung der Synergien kann nicht gefolgt werden. Die Bundesregierung behält allerdings weitestgehend Recht, sollte es nicht zur Verschmelzung der Geschäftsprozesse kommen. Auszuschließen ist dies bei der Vielzahl der potentiellen Integrationsmodelle nicht. Folgt man der Auffassung des Autors und hält am unabhängigen Status der Rechtspfleger fest, bleibt eine durchgreifende Neuorganisation der Geschäftsprozesse verwehrt. Die für diese Einordnung erforderliche justizielle Anbindung der Grundbuchabteilung verhindert außerdem die weitgehende Zusammenlegung von Aufsichts- und Querschnittsdiensten. Beide Verluste stellen die Notwendigkeit der angestrebten Gesetzesinitiative in Frage, da die Umsetzung der bis zu dieser Stufe in Wert zu stellenden Synergieeffekte mit der momentanen Gesetzeslage konform geht.

Fazit

Die Stellungnahme der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 beinhaltet Argumente, die als unstrittig angesehen werden dürfen und selbst von den Initiatoren des Gesetz-

entwurfs anerkannt werden. Dazu zählt sicher die Feststellung, dass in gewissem Rahmen eine technische Integration und eine einheitliche Beratung und Bedienung bereits jetzt rechtlich zulässig ist. Der Bezug auf die Unzulänglichkeiten des Grundstücksnachweises der ehemaligen DDR erscheint jedoch derart abstrus, dass er keiner weiteren Wertung bedarf. Nach Ansicht des Verfassers gelang es in diesem Beitrag, schlüssige Gegenargumente anzuführen – so für die potentielle Gefährdung der Bundeseinheitlichkeit des EGB und die Infragestellung der Synergieeffekte. Die Aktualität des letztgenannten Punktes ergibt sich nicht zuletzt aus der wiederum ablehnenden Haltung der Bundesregierung vom 2.02.2006 auf den im Dezember 2005 unverändert erneut in den Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf. Die Bundesregierung macht in ihrer zweiten Stellungnahme deutlich, dass sie in eine erneute Prüfung nur dann eintrete, wenn von Seiten der Länder konkrete Synergieeffekte nachgewiesen würden, die nicht anders als durch eine Zusammenlegung von Grundbuch- und Katasterämtern erreicht werden könnten [Bundesregierung, 2006].

Die Auseinandersetzung der Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf lenkt die Aufmerksamkeit jedoch auch auf schwerwiegende Hindernisse und Missstände, die es im Zuge einer Realisierung der Integrationsidee zu überwinden gilt. Dazu zählen:

- die Störung der Schnittstellen innerhalb des Amtsgerichts,
- die Bedenken gegen eine Abkehr vom Rechtspflegerstatus,
- die Bedenken gegen einen parallelen Einsatz der Rechtspfleger neben Verwaltungsangestellten/-beamten und

- die Aufgabe der Einheitlichkeit des Grundbuchwesens.

Lösungen für diese Fragestellungen könnten entsprechende Untersuchungen und Pilotierungen in den Bundesländern oder aber ein überarbeiteter Gesetzentwurf bieten.

Literatur

AdV (2004): Stellungnahme des Vorsitzenden der AdV zum Positionspapier der Bundesnotarkammer vom 15.03.2004, 19.05.2004, Vermessung Brandenburg 2/2004

AdV (2006): Dokumentation zur Modellierung der Geoinformationen des amtlichen Vermessungswesens (GeoInfoDok), Version 5.1, Stand: 31.03.2006

Bauer, H.-J.; Freiherr von Oefele, H. (1999): Grundbuchordnung, Kommentar, Verlag Franz Vahlen München

Bengel, M.; Bauer, R., Weidlich, D. (2000): Grundbuch, Grundstück, Grenze, 5. erweiterte Auflage, Herman Luchterhand Verlag, Neuwied, Kriftel, Berlin

Bundesnotarkammer (2004): Positionspapier der Bundesnotarkammer zur Verlagerung der Grundbuchführung auf die Katasterämter, 15.03.2004, Vermessung Brandenburg 2/2004

Bundesnotarkammer (2006): Tabellarische Übersicht zum Einführungsstand in den Bundesländern mit Stand vom 21.08.2006, URL: http://www.bnotk.de/Service/Elektronischer_Rechtsverkehr/elektronisches_Grundbuch.html (1.12.2006)

Bundesregierung (2004): Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/3148, Gesetzentwurf des Bundes-

rates vom 14.05.2004 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Grundbuchordnung und anderer Gesetze, Anlage 2, Stellungnahme der Bundesregierung

Bundesregierung (2006): Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/510, Gesetzentwurf des Bundesrates vom 2.02.2006 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Grundbuchordnung und anderer Gesetze, Anlage 2, Stellungnahme der Bundesregierung

Demharter, J. (2002): Grundbuchordnung, Band 8 der Beckschen Kurzkommentare, 24. Auflage, Verlag C. H. Beck München

Der Tagesspiegel online (2005): Zwei Länder, ein Grundbuchamt vom 20.10.2005, URL: <http://archiv.tagesspiegel.de/archiv/20.10.2005/2126428.asp> (1.12.2006)

Schüttel, M. (2006): Zusammenführung von Grundbuch und Liegenschaftskataster – Lösungsansätze, Synergien, Grenzen, FuB 5/2006

Tilly, H. (2004): Liegt Berlin im Osten?, Vermessung Brandenburg 2/2004

Zachert, R. (2002): Grundbuch und Kataster im Spannungsfeld der Staatsgewalten, AVN 6/2002

