

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Datenbankgrundbuchs (DaBaGG)

Der Bundesrat hat in seiner 906. Sitzung am 1. Februar 2013 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 12 Absatz 4 Satz 3 GBO),
Artikel 2 Nummer 17 (§ 46a Absatz 4 GBV)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, inwieweit die vorgesehenen Vorschriften zur Speicherung der Protokolle über Einsichten in das Grundbuch, d. h.

- die in § 12 Absatz 4 Satz 3 GBO-E vorgesehene Regelung, wonach das Protokoll nach Ablauf eines Jahres vernichtet werden kann,
- die in § 46a Absatz 4 Satz 1 GBV-E vorgesehene Regelung, wonach die nach § 46a Absatz 1 GBV gefertigten Protokolle nach Ablauf des auf die Erstellung der Protokolle nächstfolgenden Kalenderjahres gelöscht werden,
- sowie die in § 46a Absatz 4 Satz 2 GBV-E vorgesehene Regelung, wonach die Protokolldaten zu Grundbucheinsichten nach § 46a Absatz 3 Satz 1 GBV-E für die Dauer eines Jahres nach Ablauf der Frist, in der eine Bekanntgabe nicht erfolgen darf, für Auskünfte an den Grundstückseigentümer oder den Inhaber eines grundstücksgleichen Rechts aufbewahrt und anschließend gelöscht werden,

mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 7. Mai 2009, Rs. C-553/07, zu vereinbaren sind.

Begründung:

Der EuGH hat in oben genanntem Urteil entschieden, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 12 Buchstabe a der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr verpflichtet sind, ein Recht auf Auskunft über die Empfänger oder Kategorien der Empfänger der Daten sowie den Inhalt der übermittelten Information vorzusehen, das nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für die Vergangenheit gilt. Nach Ansicht des EuGH ist es Sache der Mitgliedstaaten, eine Frist für die Aufbewahrung dieser Informationen festzulegen, die einen gerechten Ausgleich bildet zwischen dem Interesse der betroffenen Person am Schutz ihres Privatlebens, zu dessen Verwirklichung insbesondere die Möglichkeit der Geltendmachung der in der Richtlinie 95/46/EG vorgesehenen Rechte und Rechtsbehelfe unabdingbar ist, auf der einen Seite und der Belastung, die die Pflicht zur Aufbewahrung der betreffenden Information für den für die Verarbeitung Verantwortlichen darstellt, auf der anderen Seite. Diesen zu schaffenden gerechten Ausgleich zwischen den in Rede stehenden Interessen sah der EuGH bei einer Regelung, die die Aufbewahrung der Information über die Empfänger oder Kategorien der Empfänger der Daten und den Inhalt der übermittelten Daten und dementsprechend den Zugang zu dieser Information auf die Dauer eines Jahres begrenzt, während die Basisdaten viel länger aufbewahrt werden, als nicht gewährleistet an, sofern nicht nachgewiesen werde, dass eine längere Aufbewahrung der betreffenden Information den für die Verarbeitung Verantwortlichen über Gebühr belasten würde.

Ausweislich der Begründung zu § 12 GBO-E und § 46a GBV-E soll die Protokollierung von Einsichten in das Grundbuch und der Erteilung von Abschriften ausschließlich dazu dienen, dem Grundstückseigentümer oder Inhaber eines grundstücksgleichen Rechts Auskunft zu erteilen. Daher stellt sich die Frage, ob die vorgesehene Aufbewahrungsfrist, die abhängig vom Zeitpunkt der Protokollierung zwischen einem und zwei Jahren beträgt, vor dem Hintergrund der Entscheidung des EuGH ausreichend ist.

2. Zu Artikel 2 Nummer 17 (§ 46a Absatz 1 Nummer 4 GBV)

In Artikel 2 Nummer 17 ist § 46a Absatz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 3 ist das Komma durch das Wort "sowie" zu ersetzen.
- b) Nummer 4 ist zu streichen.
- c) Die bisherige Nummer 5 wird Nummer 4.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht in § 46a Absatz 1 Nummer 4 GBV-E vor, dass das Protokoll, das nach § 12 Absatz 4 der Grundbuchordnung über Einsichten in das Grundbuch zu führen ist, unter anderem auch Angaben über den Umfang der Einsicht enthalten muss.

Die Protokollierung des Umfangs der Einsicht ist zur Wahrung der Rechte des Eigentümers nicht zwingend geboten. Dem mit der Einführung einer Protokollierungspflicht und einem Anspruch des Grundstückseigentümers auf Auskunft aus dem Protokoll in § 12 GBO verfolgten Ziel, zum Schutz des Persönlichkeitsrechts des Immobilieneigentümers diesem die Möglichkeit einzuräumen, nachträglich von einer Einsichtnahme durch Dritte Kenntnis zu erlangen, ist bereits hinreichend genügt, wenn der Eigentümer überhaupt in die Lage versetzt wird, davon Kenntnis erlangen zu können, dass eine Einsichtnahme stattgefunden hat.

Demgegenüber ist zweifelhaft, ob eine Protokollierung des Umfangs einer Einsichtnahme in das Grundbuch praktisch überhaupt realisierbar ist; jedenfalls würde eine solche Protokollierungspflicht einen unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand verursachen. Es wird sich schon schwer verlässlich feststellen lassen, welche Teile des Grundbuchs eingesehen worden sind; dies würde eine umfassende Beaufsichtigung des Einsichtnahmeprozesses durch Bedienstete der Justiz voraussetzen. Die Erkenntnisse müssten - selbst wenn dies stichwortartig erfolgt - relativ aufwendig schriftlich festgehalten werden. Der hierdurch entstehende Mehraufwand kann durch Streichung der Pflicht zur Protokollierung des Umfangs der Einsichtnahme vermieden werden, ohne dass hierdurch eine Rechtslage entstünde, die den Interessen des Immobilieneigentümers nicht mehr hinreichend Rechnung tragen würde.

3. Zu Artikel 2 Nummer 27 (§ 76a Absatz 0₁ -neu- GBV)

In Artikel 2 Nummer 27 ist § 76a Absatz 1 folgender Absatz 0₁ voranzustellen:

"(0₁) Für Eintragungen in das Datenbankgrundbuch sind vorbehaltlich der Sätze 2 und 3 Eintragungsmasken, Mustertexte und Eintragungsformate gemäß der Bekanntmachung der durch Verwaltungsabkommen der Länder eingerichteten Koordinierungsstelle für Pflege und Weiterentwicklung des Datenbankgrundbuchs im Bundesanzeiger vom ... (*einfügen: Datum und Fundstelle der Bekanntmachung*) zu verwenden. Die Koordinierungsstelle kann Anpassungen, Änderungen oder Ergänzungen anordnen, die es, ohne den Inhalt der Eintragungsmasken zu verändern, ermöglichen, technische Entwicklungen nutzbar zu machen. Das Grundbuchamt soll von den vorgegebenen Mustertexten nur abweichen, soweit dies aus materiellrechtlichen Gründen erforderlich ist."

Begründung:

Um die Effizienz des Datenbankgrundbuchs nicht zu gefährden, ist es zwingend geboten, dessen bestimmungsgemäße Nutzung sicherzustellen. Hierzu soll in § 76a GBV-E auf die technische Beschreibung des Datenbanksystems mit sämtlichen zur Verfügung stehenden Eintragungsmasken, Mustertexten und Eintragsformaten verwiesen werden. Diese Beschreibung soll von der durch Verwaltungsabkommen der Länder eingerichteten zentralen Koordinierungsstelle für Pflege und Weiterentwicklung des Datenbankgrundbuchs im Bundesanzeiger bekanntgemacht werden. Durch die statische Verweisung macht sich der Verordnungsgeber die Bekanntmachung zu eigen und trifft damit eine den Rechtspfleger bindende Regelung. Dabei sind auch Abweichungen von den Bestimmungen der Abschnitte II und III der Grundbuchverfügung zulässig. So kann beispielsweise vorgesehen werden, dass ein Geldbetrag entgegen § 17 Absatz 1 Satz 1 GBV im Eintragungstext nicht als Wort auszusprechen ist.

Um möglichst schnell und flexibel auf die Bedürfnisse der grundbuchamtlichen Praxis reagieren zu können, soll die Koordinierungsstelle im Interesse der bestmöglichen Nutzbarkeit des Systems befugt sein, Anpassungen, Änderungen und Ergänzungen bei den Eintragungsmasken, Mustertexten und Eintragsformaten auch ohne Mitwirkung des Verordnungsgebers in das System einzupflegen, soweit damit keine Auswirkungen auf den rechtlichen Gehalt der vorgegebenen Eintragungstexte verbunden sind. Die Regelung orientiert sich an § 3 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 der Verordnung zur Einführung von Vordrucken für das Mahnverfahren bei Gerichten, die das Verfahren maschinell bearbeiten. Soweit das Erfordernis, aus rechtlichen Gründen von den Vorgaben abzuweichen, nicht nur im Einzelfall besteht, kann die flächendeckende Bereitstellung neuer Eintragungsmasken oder Mustertexte in Betracht kommen. Diese kann die Koordinierungsstelle bereits vor der Ergänzung der technischen Beschreibung des Datenbanksystems und der Anpassung der Bezugnahme durch den Verordnungsgeber als unverbindliches Angebot in das System einpflegen.

Auf die formale und inhaltliche Prüfung der Eintragungsanträge durch den Rechtspfleger wirkt sich die vorgeschlagene Regelung nicht aus. Die Verpflichtung zur Nutzung vorgegebener Eintragungsmustertexte ist dadurch begrenzt, dass das Grundbuchamt in jedem Einzelfall die Möglichkeit haben muss, von den Mustertexten abzuweichen, wenn materiellrechtliche Gründe eine abweichende Formulierung erfordern. Wegen der Vielzahl der möglichen Eintragungsinhalte kann eine abschließende Kodifikation nicht garantiert werden. Zudem muss auch künftig eine Fortbildung des Immobiliarsachenrechts durch die Rechtsprechung möglich sein. Hierzu bedarf es unter Umständen neuer Formulierungen für Eintragungstexte. Das System muss daher entsprechende Freitextfelder bereitstellen. Ein Abweichen von den vorgegebenen Texten aus lediglich redaktionellen Erwägungen ist jedoch nicht zulässig, auch wenn aus Gründen des Schutzes des Rechtsverkehrs ein diesbezüglicher Verstoß nicht zur Unwirksamkeit der Eintragung führen soll.

4. Zu Artikel 2 Nummer 33 (§ 93 Satz 3 GBV)

In Artikel 2 Nummer 33 ist § 93 Satz 3 zu streichen.

Begründung:

§ 93 GBV in seiner derzeit geltenden Fassung ermächtigt die Landesregierungen - mit Übertragungsmöglichkeit auf die Landesjustizverwaltungen -, durch Rechtsverordnung "die Anlegung des maschinell geführten Grundbuchs einschließlich seiner Freigabe ganz oder teilweise dem Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu übertragen und in der Grundbuchordnung oder in dieser Verordnung (GBV) nicht geregelte weitere Einzelheiten des Verfahrens nach diesem Abschnitt (Abschnitt XIII GBV: Vorschriften über das maschinell geführte Grundbuch) zu regeln". Die genannte Vorschrift wird durch § 93 Satz 1 und 2 GBV-E redaktionell neu gefasst.

§ 93 Satz 3 GBV-E würde die den Landesregierungen bereits erteilte Ermächtigung, die Anlegung des maschinell geführten Grundbuchs einschließlich seiner Freigabe ganz oder teilweise dem Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu übertragen, auf das "herkömmliche elektronische Grundbuch" beschränken und die Anlegung des Datenbankgrundbuchs hiervon ausnehmen, obwohl das Datenbankgrundbuch einen Unterfall des maschinell geführten Grundbuchs darstellt. Die beabsichtigte Einschränkung hätte zur Folge, dass die Anlegung des Datenbankgrundbuchs bundesweit zwingend ausschließlich durch Rechtspfleger (vgl. § 3 Nummer 1 Buchstabe h RPflG) erfolgen könnte, was wiederum erhebliche Verzögerungen und Mehrkosten nach sich zöge.

Im Interesse einer beschleunigten und kostengünstigen Anlegung des Datenbankgrundbuchs sollten den Ländern die derzeit bestehenden Übertragungsmöglichkeiten ungeschmälert zur Verfügung stehen, damit sie die Möglichkeit haben, auch Urkundsbeamte der Geschäftsstelle - insbesondere solche, die sich bereits bei der Anlegung des herkömmlichen elektronischen Grundbuchs bewährt haben - mit der Anlegung und Freigabe des Datenbankgrundbuchs zu betrauen.

5. Zu Artikel 5 Überschrift und Absatz 2 -neu- (Inkrafttreten)

Artikel 5 ist wie folgt zu ändern:

- a) Der Überschrift sind die Wörter "und Anwendung" anzufügen.
- b) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
- c) Folgender Absatz 2 ist anzufügen:

"(2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass Artikel 1 Nummer 5 und 6 sowie Artikel 2 Nummer 17 erst von einem späteren Datum, spätestens vom 1. Januar 2018 an, anzu-

wenden sind. Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf die Landesjustizverwaltungen übertragen."

Begründung:

§ 12 Absatz 4 und § 12a Absatz 3 GBO-E schaffen eine in § 46a GBV-E konkretisierte allgemeine Protokollierungspflicht der Grundbuchämter über die Gewährung von Einsicht und die Erteilung von Abschriften aus Grundbüchern und Grundakten sowie über die Gewährung von Einsicht und die Erteilung von Auskünften aus Verzeichnissen nach § 12a Absatz 1 GBO, die flankiert wird von einem allgemeinen Auskunftsrecht des Eigentümers oder Inhabers eines grundstücksgleichen Rechts. Die genannten Regelungen gehen über die bereits heute für das automatisierte Abrufverfahren geltenden speziellen Vorschriften des § 133 GBO und des § 83 GBV hinaus und werden bei den Grundbuchämtern einen erheblichen Verwaltungs- und Personalaufwand verursachen. In Baden-Württemberg findet beispielsweise derzeit eine Reform des Grundbuchwesens statt, im Rahmen derer landesweit mehr als 650 Grundbuchämter sukzessive von 2012 bis 2017 in 13 grundbuchführende Amtsgerichte eingegliedert werden. Während dieses Reformprozesses sollten zusätzliche Mehrbelastungen der Beschäftigten bei den Grundbuchämtern durch neue gesetzliche Standards vermieden werden. Vor dem Hintergrund, dass Eigentümer von ihrem bestehenden Auskunftsrecht nach § 133 Absatz 5 Satz 2 GBO und § 83 Absatz 2 GBV bisher nur in verschwindend geringer Zahl Gebrauch gemacht haben, erscheint es im Interesse eines reibungslosen Ablaufs der Reform des Grundbuchwesens beispielsweise in Baden-Württemberg vertretbar, die neuen Vorschriften über die umfassende Protokollierungspflicht und das allgemeine Auskunftsrecht (§ 12 Absatz 4 und § 12a Absatz 3 GBO-E, § 46a GBV-E) erst nach Durchführung dieser Reform, spätestens ab 1. Januar 2018, anzuwenden. Um dies zu ermöglichen, wird in Artikel 5 Absatz 2 eine Ermächtigung an die Landesregierungen mit Übertragungsmöglichkeit auf die Landesjustizverwaltungen vorgeschlagen.

6. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob und wie der Vollzug bundesgesetzlich geregelter Steuern bei Verwirklichung des Gesetzgebungsvorhabens weiter gewährleistet wird.

Begründung:

Zur Durchführung der Besteuerung besteht für das jeweilige Grundbuchamt die materiell-rechtliche Verpflichtung, Informationen zu Eigentümerwechseln und in einigen weiteren Fällen an die Finanzverwaltung mitzuteilen (§ 29 Absatz 4 BewG, Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen, Zweiter Teil,

4. Abschnitt, XVIII Ziffer 5). In zahlreichen Ländern wird dieser Informationsbedarf aktuell über den Datenaustausch mit der Vermessungs- und Katasterverwaltung (VKV) abgewickelt, d. h. die VKV leitet die vom Grundbuchamt elektronisch übermittelten Daten zu Änderungen im Grundbuch - nach entsprechender Filterung - auch an das Finanzamt weiter (§ 29 Absatz 4 Satz 4 BewG). Dies gilt auch für Länder, in denen das Liegenschaftsbuch bereits auf den neuen Standard ALKIS umgestellt wurde, da auch dort die für eine Übermittlung notwendigen Datenstrukturen vorhanden sind. Eine direkte elektronische Datenübermittlung vom Grundbuch zur Finanzverwaltung erfolgt nicht.

Das Gesetzgebungsvorhaben kann dazu führen, dass die Vermessungs- und Katasterämter die zur Besteuerung notwendigen Daten, die sie über die Grundbuchämter erhalten, nicht mehr gefiltert und automatisiert an das Finanzamt weiterleiten, weil es sich dabei nicht um originäre Daten der VKV handelt. Dies würde bedeuten, dass in Ländern, in denen die Finanzverwaltung derzeit maschinell strukturierte Daten über die VKV erhält, diese zukünftig nicht mehr lieferbar wären. Als Alternativen würde die Finanzverwaltung dort nur noch dokumentbasierte und ungefilterte Eintragungsmittelungen bekommen, oder das Grundbuch müsste eine neue Schnittstelle konzipieren, abstimmen und realisieren.

Folglich müssten neue Wege gefunden werden, damit die Finanzverwaltung künftig die erforderlichen Daten unmittelbar vom Grundbuchamt erhält. Andernfalls könnten Vollzugsdefizite bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, der Erbschaft- und Schenkungsteuer, der Grunderwerbsteuer und Grundsteuer sowie ein erheblicher Personalaufwand entstehen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Deutschland nach der EU-Amtshilferichtlinie künftig verpflichtet ist, Daten über unbewegliches Vermögen im Rahmen eines Datenaustauschverfahrens bereit zu stellen (vgl. Richtlinie 2011/16/EU des Rates der Europäischen Union vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG, ABl L 64 vom 11.3.2011, S. 1 ff.).

Sollten künftig zwischen den Grundbuchämtern und den Finanzämtern neue automationstechnische Schnittstellen erforderlich werden, um den Datenfluss weiter zu gewährleisten, müssten mit Blick auf den Programmieraufwand angemessene Übergangsregelungen geschaffen werden, damit die Überleitung in neue Organisationsstrukturen nahtlos und funktionssicher gelingt.

7. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die Kostenfolgen für die Länder in der Weise aufzuschlüsseln, dass deutlich wird, ob die Kosten für Entwicklung und Implementierung in jedem Fall entstehen und wie gegebenenfalls die Verteilung vorgenommen werden soll bzw. welche Kosten nur dann entstehen, wenn sich ein Land zur Umsetzung des Datenbankgrundbuchs entschließt.

Begründung:

Der Gesetzentwurf eröffnet den Ländern die Möglichkeit, durch Rechtsverordnung ein Datenbankgrundbuch einzuführen. Für die technische Entwicklung und Implementierung beziffert er die den Ländern entstehenden Kosten auf ca. 35 Millionen Euro bis zum Jahr 2015. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist zu prüfen, ob es sinnvoll ist, dass ein Land sich finanziell an gemeinsamen Kosten für die Entwicklung und Implementierung auch dann beteiligt, wenn es das Datenbankgrundbuch nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt einführt. Die Ausführungen zu den Kostenfolgen im Gesetzentwurf erlauben eine solche Prüfung nicht, so dass hier weitere Informationen erforderlich sind.

8. Zur datenschutzkonformen Erweiterung des Grundbuchabrufverfahrens

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Gesamtstruktur des Grundbucheinsichtsrechts daraufhin zu überprüfen, inwieweit die erweiterten technischen Möglichkeiten des Datenbankgrundbuchs mit strukturierter Datenhaltung dazu genutzt werden könnten, das Grundbuchabrufverfahren datenschutzkonform zu erweitern.

Begründung:

Die Bundesregierung verfolgt mit dem Gesetzentwurf die von den Landesjustizverwaltungen unterstützten Ziele der Kosteneinsparung und Effizienzsteigerung der Verwaltung sowie der Erfüllung der durch die technischen Möglichkeiten gestiegenen Erwartungen von Unternehmen, Notaren und Behörden. Ein wesentliches Anliegen ist es, den Nutzern möglichst differenziert und gezielt Auskunft zu geben.

Das Datenbankgrundbuch mit strukturierter Datenhaltung könnte es auch ermöglichen, das automatisierte Abrufverfahren inhaltlich beschränkt auf das Bestandsverzeichnis und bzw. oder die Abteilung I für bestimmte Gruppen zugänglich zu machen, ohne dass die Voraussetzungen nach § 133 Absatz 4 Satz 3 GBO vorliegen, etwa WEG-Verwalter. Damit würden die neuen technische Möglichkeiten der Verwaltungen für die Bürger nutzbar gemacht und gleichzeitig Bürokratie abgebaut.