

Berlin, im August 2004
Stellungnahme Nr. 38/2004

Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins

durch den Ausschuss Anwaltsnotariat
und den Geschäftsführenden Ausschuss der
Arbeitsgemeinschaft Anwaltsnotariat

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Grundbuchordnung
und andere Gesetze (Bodenmanagement-Behörde) –
BR Drucks. 184/04; BT Drucks. 15/3148

Mitglieder des Ausschusses Anwaltsnotariat:

Rechtsanwalt und Notar Günter Schmalzer, Emden
Rechtsanwalt und Notar Paul-Werner Beckmann, Herford
Rechtsanwalt und Notar Horst Eylmann, Stade
Rechtsanwalt und Notar Volker G. Heinz, Barrister at Law & Notary Public (London), Berlin
Rechtsanwalt und Notar Uwe Kärgel, Berlin
Rechtsanwalt und Notar Eike Maass, Frankfurt (Berichterstatter)
Rechtsanwalt und Notar Klaus Mock, Berlin
Rechtsanwalt und Notar Karl-Heinz Rennert, Dortmund

Mitglieder des Geschäftsführenden Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft Anwaltsnotariat:

Rechtsanwalt und Notar Günter Schmalzer, Emden
Rechtsanwalt und Notar Dr. Wolfgang Heeb, Stuttgart
Rechtsanwältin und Notarin Elke Holthausen-Dux, Berlin
Rechtsanwalt und Notar Jan de Vries, Leer
Rechtsanwältin und Notarin Gudrun Schröder-Hochstetter, Bochum

zuständiger DAV-Geschäftsführer:

Rechtsanwalt Dr. Peter Hamacher, Berlin

Verteiler:

Bundesministerium der Justiz

An die Justizministerien und Justizverwaltungen der Bundesländer der Bundesrepublik
Deutschland

An die Mitglieder des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages

Deutscher Notarverein e.V.

Verband Deutscher Anwaltsnotare e.V.

Verein Baden-Württembergischer Anwaltsnotare e.V.

Bundesnotarkammer

An die Notarkammern in der Bundesrepublik Deutschland

An die Mitglieder des Vorstandes des Deutschen Anwaltvereins e.V.

An die Vorsitzenden der Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins e.V.

An die Vorsitzenden der Fach- und Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen
Anwaltvereins e.V.

An die Vorsitzenden der Anwaltsvereine im Gebiete des Anwaltsnotariats des Deutschen
Anwaltvereins e.V.

Bundesrechtsanwaltskammer

An die Rechtsanwaltskammern in der Bundesrepublik Deutschland

An die Mitglieder des Ausschusses Anwaltsnotariat und des Geschäftsführenden
Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft Anwaltsnotariat des Deutschen Anwaltvereins e.V.

Forum Junge Anwaltschaft

Deutscher Steuerberaterverband

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der Berufsverband der deutschen Rechtsanwälte und repräsentiert die Mehrheit der selbständig tätigen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in Deutschland. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Durch seine Arbeitsgemeinschaft Anwaltsnotariat und den Gesetzgebungsausschuss Anwaltsnotariat nimmt der DAV die Interessen aller Anwaltsnotare in der Bundesrepublik Deutschland wahr.

Der Deutsche Anwaltverein lehnt den dem Bundesrat von der Hessischen Landesregierung zugeleiteten Gesetzesvorschlag nachdrücklich ab, in der Grundbuchordnung eine Öffnungsklausel zur Verlagerung der Grundbuchführung auf die Katasterämter bzw. eine neu zu schaffende Bodenmanagement-Behörde einzuführen. Die Einbringung dieses Gesetzesvorschlages in den Bundestag wurde vom Bundesrat in der Sitzung am 02.04.2004 beschlossen.

1. Bereits der von der Hessischen Landesregierung gewählte populistische Begriff "Bodenmanagement-Behörde" lässt ernste Zweifel daran aufkommen, ob das Gesetzesvorhaben überhaupt vor einem sachlichen Hintergrund genügend durchdacht worden ist oder ob es sich nicht nur um einen – heutzutage verschiedentlich festzustellenden – Versuch handelt, durch vermeintlichen Reformaktionismus irgendetwas Neues vorzustellen, das dann aber bei näherer Betrachtung weder neu noch besser noch kostengünstiger ist und gegenüber dem bewährten bisherigen System kaum die erhofften Vorteile, dafür aber bereits jetzt mit Sicherheit vorauszusehende erhebliche Nachteile mit sich bringt. Die vorstehend angesprochenen Zweifel werden bereits durch die Formulierung des Problems und Zieles des Gesetzesantrages des Landes Hessen vom 04.03.2004 erweckt. Dort ist nur völlig nebulös von "zu erwartenden Synergien" die Rede. Ebenso bleibt offen, was mit "einheitlicher Beratung und Bedienung der Grundstückseigentümer und Investoren" gemeint sein soll.

Der Begriff "Bodenmanagement-Behörde" soll offenbar fortschrittliches, unternehmerisches Handeln suggerieren. Es fällt jedoch schon schwer, für diesen Begriff eine innere Verbindung zum derzeitigen, allseits als bewährt anerkannten Grundbuchsystem herzustellen: Das bisherige Grundbuchsystem hat als Teil der freiwilligen Gerichtsbarkeit eine genaue, stets verlässliche und mit öffentlichem Glauben versehene Grundlage für den Rechtsverkehr mit dem hochwertigen Gut "Grund und Boden" geschaffen. Das bisherige Katastersystem als Teil der Liegenschaftsverwaltung hat dafür die technischen Voraussetzungen geliefert. Bereits der Begriff der "Bodenmanagement-Behörde" erscheint vor diesem Hintergrund nur als Worthülse; auch was sich dahinter nach den Vorstellungen der Hessischen

Landesregierung verbirgt, ist kein Fortschritt, sondern ein erheblicher Rückschritt, bei dem zudem völlig ungewiss ist, ob damit – nur auf die Behördenorganisation bezogen – irgendein Euro gespart wird, während die Nachteile für die Rechtsuchenden und Grundstückseigentümer schon jetzt unübersehbar sind. Schließlich kann der Entwurf auch noch nicht einmal eine Kosteneinsparung darlegen; den in jedem Fall eintretenden (erheblichen) Kosten einer Umstrukturierung werden wieder nur "zu erwartende Synergieeffekte" entgegen gesetzt, ergänzt lediglich durch ebenso nebulöse "Rationalisierungsgewinne", mit denen "zu rechnen" sei.

2. Das deutsche Grundbuchwesen in seiner derzeitigen Form ist eine Errungenschaft, die bisher nicht nur im Ausland als beispielhaft angesehen wurde. Das System konnte mit seinen Vorzügen für die Sicherheit des Rechtsverkehrs mit Grundstücken so überzeugen, dass es nachzubildendes Beispiel für ausländische Rechtssysteme war und auch heute im Bereich des erweiterten Europa, insbesondere von früher zum Ostblock gehörenden Ländern übernommen wird. Man muss kein Prophet sein, um vorherzusagen, dass das System einer "Bodenmanagement-Behörde" in keinem Fall zu einem derartigen Erfolg führen, sondern nur das Ergebnis haben kann, dass im Laufe der Zeit alle mit dem heutigen Grundbuchsystem verbundenen Vorzüge aufgegeben oder verspielt werden.

Eine Zusammenlegung von Grundbuch- und Katasteramt bedeutet im Ergebnis einen einschneidenden Systemwechsel von der Ausübung freiwilliger Gerichtsbarkeit durch hoch qualifizierte Rechtspfleger zur technischen Grundstücksverwaltung durch noch erst zu qualifizierende Verwaltungsangestellte. Das Tor dazu wird – wenn auch noch versuchsweise versteckt, so doch offensichtlich – durch die in Art. 4 des Gesetzesentwurfs vorgeschlagene Änderung des Rechtspflegergesetzes geöffnet. Ein entsprechender Systemwechsel wurde bekanntlich schon ab 1952 in der ehemaligen DDR versucht; er ist dort gescheitert. Die nach dem Untergang der DDR zutage getretenen, eine Großzahl von Beteiligten treffenden, fatalen Auswirkungen auf das Grundbuchsystem konnten nur durch Rückverlagerung der Zuständigkeit auf die Gerichte der freiwilligen Gerichtsbarkeit und nur unter den größten Schwierigkeiten wieder beseitigt werden. Es muss schon verblüffen, dass in dem vom Bundesrat übernommenen Gesetzesentwurf der Hessischen Landesregierung diese gar nicht so lange zurückliegenden Erfahrungen einfach ausgeblendet werden, um über die Argumentation mit irgendwie erwarteten, aber nirgends konkreter beschriebenen Synergieeffekten – welche sich übrigens auch noch viel einfacher erreichen lassen – wiederum den gleichen Irrweg einzuschlagen.

3. Unter welchem beschränkten Blickwinkel der Gesetzesvorschlag konzipiert ist, zeigt mit besonderer Deutlichkeit der erste Absatz des Allgemeinen Teils der Begründung der BR-Drucksache 184/04: Danach soll die Zusammenführung von Grundbuch und Kataster eine "konsequente Fortsetzung der technischen Entwicklung der vergangenen Jahre im Bereich Grundbuchwesen und Katasterverwaltung" darstellen. Diese – offensichtlich nur von Technokraten – ausgedachte Zusammenführung werde durch das "geltende Bundesrecht verhindert", weshalb dieses geändert werden müsse, um "den Ländern, die davon Gebrauch machen wollen, die Möglichkeit zu geben, "sich bietende Synergieeffekte (da sind sie wieder) zu nutzen". Auf welche Weise und wie nachhaltig mit einem derart vereinfachten Blickwinkel in gewachsene Organisationen und ein bewährtes Rechtssystem zum Nachteil – fast – aller Beteiligten eingegriffen wird, wird schlichtweg nicht beachtet.

4. Da in der Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates vom 14.05.2005 (Anlage 2 zur BT-Drs. 3148) völlig zutreffend auf eine ganze Reihe wesentliche Einwendungen hingewiesen worden ist, darf zunächst darauf zur Vereinfachung und zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen werden.

Folgende Hinweise aus der Praxis verstärken und bekräftigen die in der Stellungnahme der Bundesregierung geltend gemachten Bedenken:

a) Aufgrund ihrer Tätigkeit sind Anwaltsnotare eingehender als andere Berufsträger sowohl – in ihrer Eigenschaft als Notare – mit den Entscheidungsabläufen im Grundbuchverfahren als auch – in ihrer Eigenschaft als Rechtsanwälte – mit den Entscheidungsabläufen in Verwaltungsverfahren vertraut. Die dabei festzustellenden, durch das Gewaltenteilungsprinzip bedingten grundsätzlichen Unterschiede von Gerichtsentscheidungen im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit, zu denen auch die Entscheidungen von Rechtspflegern in Grundbuchsachen gehören, einerseits und von Verwaltungsakten andererseits lassen es ausgeschlossen erscheinen, das eine Verfahren einfach in den anderen Bereich zu verlagern, ohne dass sich dessen andere Systematik auf das "umgepflanzte" Verfahren auswirken würde. Deshalb muss es auch als Illusion angesehen werden, dass sich im Rahmen einer Bodenmanagement-Behörde die das Grundbuch betreffenden Verfahrensteile unverändert nach den Verfahrensvorschriften der GBO abwickeln lassen sollen und ein gleicher Standard wie bisher beibehalten wird. Die Rechtsanwendung in den Ländern, die beim bisherigen Prinzip verbleiben, wird sich über kurz oder lang von denjenigen unterscheiden, in denen Bodenmanagement-Behörden eingerichtet werden. Dieser Effekt wird noch schneller und nachhaltiger eintreten, wenn dabei, wie durch die Öffnungsklausel zu Art. 4 des Gesetzesentwurfs vorgesehen, auch

Verwaltungsangestellte an sich originäre Rechtspflegeraufgaben wahrnehmen sollen. Ein einheitliches Grundbuchverfahren stünde nur noch auf dem Papier. Die in der Entwurfsbegründung versuchte entgegengesetzte Argumentation überzeugt nicht:

Bei einer Verlagerung der Grundbuchämter in Bodenmanagement-Behörden, die der Exekutive zugeordnet sind, wird aufgrund der dort natürlicherweise vorherrschenden Auffassung, ein Teil der Verwaltung zu sein, der Bereich des Grundbuchwesens solange als Fremdkörper angesehen werden, solange er nicht assimiliert, d.h. durch Überstülpen von Verwaltungsverfahrensprinzipien oder wenigstens durch Auslegung der bisherigen Verfahrensgrundsätze im Lichte der Exekutive angepasst worden ist. Auch dieser Vorgang würde beschleunigt, je mehr Verwaltungsangestellte in Grundbuchsachen tätig sind.

b) Bei den Notaren kann als einhellige Auffassung festgestellt werden, dass die Grundbuchabteilungen bei den Gerichten bestens aufgehoben sind und insbesondere mit Hilfe des elektronischen Grundbuchs für eine optimale Versorgung der Bevölkerung sorgen können. Gerade die Notare können auch aus eigener Erfahrung die Probleme erkennen, die sich dadurch ergeben würden, wenn die Grundbuchämter aus dem Bereich der Gerichtsbarkeit herausgelöst und deren Aufgaben im Rahmen einer Verwaltungsbehörde wahrgenommen würden: Viele Grundbucheintragungen, insbesondere in Abt. II des Grundbuches, nehmen Bezug auf eine – u.U. vor vielen Jahren zu einem Vorgängergrundbuch – abgegebene Bewilligung. Allein die zutreffende Feststellung des Inhalts der Bewilligung einer z.B. 1957 bestellten Grunddienstbarkeit würde sich künftig weit schwieriger und zeitraubender darstellen als bisher, da auch eine "modern organisierte Bodenmanagement-Behörde" nichts anderes tun könnte, als auf die – anderenorts verbliebenen – alten Grundakten zurückzugreifen. Die einheitliche Organisation, die diesen Zugriff erleichtern könnte, wäre sofort oder spätestens einige Zeit nach der Verlagerung nicht mehr vorhanden.

c) Betreut z.B. ein Notar den Grundstückserwerb eines Beteiligten in einer Zwangsversteigerung, wobei zur Finanzierung des zum Zuschlag führenden Gebots eine neue Grundschuld bestellt werden muss, wird er sich praktischen Schwierigkeiten gegenüber gestellt sehen, die kaum zu bewältigen sind: Die in der Gerichtsorganisation verbleibende Zwangsvollstreckungsabteilung ist ebenso auf eine enge Verbindung mit dem Grundbuchamt angewiesen wie das umgekehrt der Fall ist. Ist diese Verbindung zerschnitten, wird im Zweifel eine Zwangsversteigerung nur noch dann Erfolg haben, wenn der zum Zuge gekommene Bieter über genügend Eigenmittel verfügt, weil mit Sicherheiten, die erst später im Grundbuch eingetragen werden, nicht mehr gearbeitet werden kann bzw. für den Notar

keine genügend verlässliche Grundlage mehr für eine treuhänderische Abwicklung zur Verfügung steht.

d) Die Abwicklung von Nachlässen, zu denen Grundbesitz gehört, würde ebenfalls schwieriger. Dasselbe gilt für die Durchführung von Insolvenzverfahren, in denen Betriebsgrundstücke involviert sind.

e) Im Rahmen der bisherigen Gerichtsorganisation haben sich die Grundbuchämter durch große Bürgernähe bewährt. Bei Auslagerung der Grundbuchämter zu an anderen Standorten eingerichtete Bodenmanagement-Behörden ginge diese Bürgernähe verloren. Die dort tätigen technischen Verwaltungsangestellten des Katasterwesens sind kaum in der Lage, Publikumsverkehr wie im normalen Grundbuchamt abzuwickeln. Dies wäre auch nicht Aufgabe der etwa zur Bodenmanagement-Behörde versetzten Rechtspfleger. Hinzu kommt, dass bei Neuorganisationen oft gewachsene örtliche Verbindungen außer Acht gelassen werden: So soll z.B. in Hessen das Grundbuch für Frankfurt in einer in Limburg, das etwa 1 Stunde Bahnfahrt entfernt ist, einzurichtenden Bodenmanagement-Behörde angesiedelt werden.

5) Woher bei der geplanten Verlagerung von Grundbuchämtern durch Ausgliederung aus dem Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit in Verwaltungsbehörden und Zusammenlegung mit den Katasterämtern einerseits Synergieeffekte kommen können und andererseits sogar Kosteneinsparungen zu erwarten sind, bleibt völlig offen. Der bereits derzeit erreichte Stand datenverarbeitungsmäßiger Kommunikation erfordert eine solche Verlagerung nicht: Datenmäßig können auch an unterschiedlichen Standorten verbleibende Einrichtungen ohne weiteres vernetzt werden. Wollte man dabei nicht stehen bleiben, wäre es ebenfalls viel einfacher, logischer und auch kostengünstiger, die bestehenden Katasterämter den Grundbuchämtern anzugliedern.

6) Teil der gegenwärtigen Überlegungen zur Justizreform ist eine generelle Reform des Bereichs der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Durch diese Überlegungen wird das Registerwesen insgesamt, soweit es bisher im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit angesiedelt ist, betroffen, nämlich angefangen vom Grundbuchamt über die Handelsregister, Vereinsregister bis hin zu den Güterrechtsregistern. Es wäre auch insoweit ein falscher Weg, bestimmte Teilbereiche, die zudem infolge einer Öffnungsklausel durch jedes Bundesland unterschiedlich weiterverfolgt werden könnten, herauszugreifen und damit Modernisierungsüberlegungen für das Registerwesen insgesamt in den Hintergrund zu stellen. Dies würde letztlich auch keinen Fortschritt, sondern einen bedenklichen Rückfall in

föderalistisches Denken bedeuten, der schon aus dem Interesse der bundeseinheitlichen Ausgestaltung eines für das gesamte Bundesgebiet maßgeblichen Registers verhindert werden sollte.

Darüber hinaus würde ein solcher Rückfall in föderalistisches Denken auch eine zumindest kontraproduktive Auswirkung gegenüber dem Gedanken einer möglichst weitgehenden Rechtsvereinheitlichung in einem vereinigten Europa haben: Einem z.B. mit Hauptsitz in Frankreich oder Italien ansässigen Investor, der sich im Bereich der erweiterten Europäischen Union an verschiedenen Orten mit Grundstücksentwicklungen betätigt, wird kaum begreiflich gemacht werden können, warum in Deutschland das früher als (fast) perfekt geltende Grundbuchsystem auf einmal zersplittert wird und er sich z.B. in Bayern wie bisher mit verlässlich arbeitenden Grundbuchämtern im Bereich der Gerichtsorganisation, in Hessen aber mit einem neuen Kunstgebilde "Bodenmanagement-Behörde" zu beschäftigen hat. Sein Unverständnis wird sich noch steigern, wenn er z.B. ein größeres Entwicklungsprojekt in Frankfurt am Main durchzuführen beabsichtigt und dafür Grundstücke teils von privaten Verkäufern, worunter Erbengemeinschaften mit ungeklärten Nachlassverhältnissen sind, sowie teils aus Zwangsversteigerungen erwerben muss, wobei bei einzelnen dieser Grundstücke dann etwa noch alte, in den Grundbüchern eingetragene Bebauungsbeschränkungen zu berücksichtigen sind, deren Eintragungsbewilligungen sich in den Grundakten irgendwelcher Vorgängergrundbücher befinden. Die Frage, welche "Synergieeffekte" für ihn mit der Einrichtung einer Bodenmanagement-Behörde in Limburg verbunden sind, die aber für wesentliche Bereiche der vorstehend zu klärenden Probleme wieder nicht zuständig ist, wird dieser Investor kaum positiv beantworten können.