

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Beratende Äußerung des Rechnungshofs vom 6. Oktober 2006 zur Struktur der Grundbuchämter und Ein- führung des Elektronischen Grundbuchs in Baden- Württemberg

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 19. März 2009 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 14/4136 Ziffer 2):

Die Landesregierung zu ersuchen,

bis zum 31. Dezember 2009 erneut über die Umsetzung des Landtagsbeschlusses vom 30. Januar 2008 (vgl. Drucksache 14/2225 Abschnitt II) zu berichten und dabei insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

- a) Aussage zum Sachstand der Digitalisierung;
- b) Vorlage einer konkreten Kalkulation für die noch notwendigen Digitalisierungen der Grundbücher;
- c) Darstellung der Leistungsanreize an die Kommunen des badischen Rechtsgebiets für eine schnelle und effiziente Digitalisierung der Grundbücher.

Bericht

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2009 Nr. I 0451.3 berichtet das Staatsministerium in Ergänzung zu seinem Schreiben vom 10. Dezember 2007 (vgl. Drucksache 14/2113) und 8. Dezember 2008 (vgl. Drucksache 14/3767) wie folgt:

1. Sachstand der Digitalisierung

Der Abschluss der Grundbuchdatenerfassung ist weiterhin eine sehr drängende Aufgabe der Grundbuchamtsreform. Bei den ergriffenen Maßnahmen ist zwischen dem badischen und dem württembergischen Rechtsgebiet zu differenzieren.

a) Erfassungsmethoden im württembergischen Rechtsgebiet

Die elektronische Erfassung der papierhaften Grundbücher im württembergischen Rechtsgebiet stützt sich inzwischen auf drei Säulen: aa) die Erfassungszentren, bb) die dezentrale Erfassung und cc) die Erfassung im Zuge der regulären Grundbuchbearbeitung.

aa) Erfassungszentren

Um die Erstdatenerfassung im württembergischen Rechtsgebiet weiter zu beschleunigen, hat das Piloterfassungszentrum, wie im Bericht der Landesregierung vom 12. Dezember 2008 – Drucksache 14/3767, Seite 4 f. – angekündigt, am 26. Januar 2009 bei dem Amtsgericht Stuttgart seinen Betrieb aufgenommen. Bis Mitte Oktober 2009 wurden in dem Erfassungszentrum über 50.000 Grundbücher digitalisiert. Hinsichtlich des Erfassungsguts ist hervorzuheben, dass dort überproportional viele Folianten erfasst und freigegeben wurden. Folianten sind Grundbücher im Format DIN A 3, die großteils sehr viele und auch handschriftliche Eintragungen in altdeutscher und Sütterlinschrift enthalten und deren Erfassung deshalb im Vergleich zu Loseblattgrundbüchern wesentlich zeitaufwändiger ist. Trotz der mit anfänglichen Schwierigkeiten verbundenen Pilotierung dieses neuen Organisationsmodells, des Einsatzes von teilweise bisher nicht in der Erstdatenerfassung tätigen Personals und der mit dem Transport verbundenen logistischen Aufwände ist die Erstdatenerfassung in dem Erfassungszentrum wirtschaftlicher als die Erstdatenerfassung in der dezentralen Struktur. Deshalb sollen das Erfassungszentrum Stuttgart seinen Betrieb 2010/2011 fortführen und zwei weitere Erfassungszentren bis Mitte 2010 eingerichtet werden.

bb) Dezentrale Erfassung

Das zweite wichtige und gut funktionierende Standbein der Erstdatenerfassung ist die dezentrale Erfassung vor Ort mit kleinen Erfassungsteams. Diese Erfassungsmethode muss aus zwei Gründen parallel zu den Erfassungszentren aufrechterhalten bleiben. Zum einen können in einem Erfassungszentrum nur Grundbücher von Grundbuchämtern mit größeren Grundbuchbeständen in wirtschaftlicher Form digitalisiert werden, denn unter den gegenwärtigen technischen Rahmenbedingungen muss für jedes Grundbuchamt eine relativ aufwändige Serverinstallation vorgenommen werden. Zum anderen erfordert die Erfassung von Stadt- und Gemeindegrundbüchern, sonstigen Sondergrundbüchern sowie Grundbüchern mit ungeklärten Flächenangaben oder altrechtlichen Eintragungen den Rückgriff auf die Grundakten, die in dem jeweiligen Grundbuchamt aufbewahrt werden. Ihre Erfassung muss daher vor Ort erfolgen.

cc) Erfassung im Zuge der regulären Grundbuchbearbeitung

Schließlich soll die Digitalisierung auch weiterhin im Zuge der regulären Grundbuchbearbeitung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Grundbuchämter erfolgen.

b) Digitalisierungsfortschritt im württembergischen Rechtsgebiet

Im württembergischen Rechtsgebiet waren zum 30. Juni 2009 2.429.483 Grundbücher, 69,1 Prozent, elektronisch erfasst; 1.088.088 Grundbücher, 30,9 Prozent, sind demnach noch zu digitalisieren. Legt man den derzeitigen Erfassungsfortschritt zugrunde und rechnet man die zu erwartenden Erfassungsleistungen der zwei neuen Erfassungszentren hinzu, müsste die Erstdatenerfassung in Württemberg 2012 abgeschlossen sein. Sollte sich die Erfas-

sung der oben genannten „Problemgrundbücher“ derweil aufwändiger gestalten, könnten unter Umständen noch 2013 gewisse Resterfassungen anstehen.

c) Erfassungsmethoden im badischen Rechtsgebiet

Bei den Methoden zur Erfassung des papierhaften Grundbuchbestandes im badischen Rechtsgebiet ist zwischen den Grundbuchämtern mit ausschließlich staatlichem Personal und den kommunalen Grundbuchämtern zu unterscheiden.

aa) Grundbuchämter mit ausschließlich staatlichem Personal

Die Grundbücher der Grundbuchämter mit staatlichem Personal werden von den Mitarbeitern der Grundbuchämter und von den Erfassungsteams digitalisiert. Zudem erfolgt die Erfassung im Grundbuchamt im Zuge der regulären Grundbuchbearbeitung.

bb) Kommunale Grundbuchämter

Demgegenüber obliegt die Digitalisierung bei den kommunalen Grundbuchämtern bis zur Übernahme der Grundbuchführung durch das Land allein der jeweiligen Kommune. Insoweit hat die Landesregierung auch keine unmittelbaren Einflussmöglichkeiten, um die bislang eher geringen Erfassungsleistungen der Kommunen zu steuern. Deshalb hat sich der Landtag in seiner 39. Sitzung am 30. Januar 2008 auf Vorschlag des Rechnungshofs und des Finanzausschusses für die Gewährung entsprechender finanzieller Anreize ausgesprochen (Drucksachen 14/2113 und 14/2225).

(a) Leistungsanreiz durch ein „6-Euro-Gesetz“

Den Kommunen soll als Anreiz für eine erstmalige bzw. beschleunigte Digitalisierung ihrer Grundbuchbestände eine über § 21 Landesjustizkostengesetz hinausgehende Zusatzentschädigung in Höhe von 6,00 Euro für jedes elektronisch erfasste Grundbuchheft gewährt werden, das in der Grundbuchdatenzentrale eingespeichert wurde. Um die Kommunen, die die Bestände ihrer Grundbuchämter bereits digitalisiert haben, finanziell nicht zu benachteiligen, soll die Zusatzentschädigung auch für bereits digitalisierte Grundbücher gewährt werden. Das Anreizsystem soll aber nur in Kraft gesetzt werden, wenn eine ausreichende Zahl an badischen Kommunen bereit ist, bestimmte Erfassungsleistungen verbindlich zuzusagen.

(b) Erhebung des Justizministeriums zu einem „6-Euro-Gesetz“

Im Hinblick auf diesen Wirtschaftlichkeitsvorbehalt befragte das Justizministerium im März 2009 die Kommunen des badischen Rechtsgebiets, wie viele Grundbücher sie mindestens und zwar verbindlich bis spätestens 30. Juni 2014 im Gegenzug für die von der Landesregierung geplante Zusatzentschädigung erfassen würden. Die Verpflichtungserklärung stand unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, dass der Landtag bis zum 30. Juni 2010 eine gesetzliche Grundlage für die geplante Zusatzentschädigung verabschiedet wird.

Von den 326 befragten Kommunen erhielt das Justizministerium 285 Rückmeldungen. 119 Kommunen sagten verbindlich zu, über den von ihnen bereits erfassten Grundbuchbestand hinaus mindestens weitere 307.642 Grundbücher im Gegenzug für die geplante Zusatzentschädigung zu erfassen. Dies entspricht 17,8 Prozent des papierhaften Grundbuchbestandes der kommunalen Grundbuchämter. Somit hätte das Land nach der Übernahme der Grundbuchämter selbst noch 842.058 Grundbücher – 48,7 Prozent des kommunalen Gesamtbestandes – zu digitalisieren.

Das Justizministerium ist der Ansicht, dass die Kommunen bei dem Zustandekommen des „6-Euro-Gesetzes“ tatsächlich weit mehr als die versprochenen 307.642 Grundbücher erfassen werden: Zum einen dürften die Gemeinden bei der verbindlichen Zusage der Erfassungsleistung zurückhaltend geantwortet haben. Zum anderen ist davon auszugehen, dass die Zusatzentschädigung weitere Kommunen motivieren wird, ihren Grundbuchbestand zu erfassen. Diese Prognose kann darauf gestützt werden, dass allein 31 Gemeinden zwar das Elektronische Grundbuch bereits in Betrieb genommen und mit der Erstdatenerfassung begonnen haben, aber keine Zusage in Bezug auf die verbindliche Erfassungsleistung abgegeben haben bzw. abgeben wollten. Weitere acht Gemeinden haben keine elektronisch erfassten Grundbücher zugesagt, obgleich sie die Einführung des Elektronischen Grundbuches konkret planen.

Weil die Kosten der Zusatzentschädigung und der Eigenerfassung der verbleibenden Grundbücher deutlich unter den Kosten liegen, die bei einer reinen Eigenerfassung anfielen, hat das Justizministerium einen entsprechenden Gesetzesentwurf erarbeitet. Dieser soll demnächst mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Notariats- und Grundbuchwesens in den Landtag eingebracht werden.

d) Digitalisierungsfortschritt im badischen Rechtsgebiet

Der Stand der Erstdatenerfassung betrug im badischen Rechtsgebiet zum 30. Juni 2009 50,4 Prozent (1.178.423 Grundbücher). Bei dem Erfassungsfortschritt ist allerdings zwischen den Grundbuchämtern mit ausschließlich staatlichem Personal und kommunalen Grundbuchämtern zu unterscheiden.

aa) Grundbuchämter mit ausschließlich staatlichem Personal

Bei den Grundbuchämtern mit staatlichem Personal ist die Erstdatenerfassung nahezu abgeschlossen. Der Erfassungsstand beträgt inzwischen 94,7 Prozent des Grundbuchbestandes (564.429 Grundbücher). Dass die Erfassung der verbleibenden 31.827 Grundbücher noch nicht 2009 abgeschlossen werden kann, dürfte – wie bereits mitgeteilt (Bericht der Landesregierung vom 12. Dezember 2008, Drucksache 14/3767, Seite 5) – darauf beruhen, dass mit dem zunehmendem Fortschritt des Digitalisierungsprozesses anteilig mehr umfangreiche und rechtlich komplizierte Grundbücher, insbesondere Folianten, zur Erfassung anstehen. Das Justizministerium rechnet damit, dass die Erfassung der Grundbücher der Grundbuchämter mit staatlichem Personal 2010 abgeschlossen sein wird.

bb) Kommunale Grundbuchämter

Die Erfassungsleistung bei den kommunalen Grundbuchämtern hat sich im Vergleich zu dem letzten Bericht der Landesregierung – Drucksache 14/3767, Seite 5 – nicht wesentlich erhöht. Die Kommunen des badischen Rechtsgebiets haben von den von ihnen geführten Grundbüchern gegenwärtig 35,2 Prozent (613.994 Grundbücher) digital erfasst. Bei der Einführung des Elektronischen Grundbuchs zeichnet sich auch weiterhin ein unterschiedliches Bild ab. Nur knapp die Hälfte (46,3 Prozent) der Kommunen haben dieses bislang eingeführt. Weitere 6,1 Prozent der Kommunen planen die Einführung des Elektronischen Grundbuchs konkret. Die übrigen Kommunen haben trotz der Verpflichtung aus § 27 Absatz 2 a Landesgesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit noch immer nicht die erforderliche Technik zur Digitalisierung angeschafft.

e) Landesweiter Digitalisierungsfortschritt

Landesweit waren zum 30. Juni 2009 damit insgesamt 3.607.906 Grundbücher, 61,6 Prozent, digitalisiert. Noch weitere 2.249.728 papierhafte Grundbücher, 38,4 Prozent, sind zu digitalisieren.

2. Kalkulation für die noch notwendigen Digitalisierungen der Grundbücher

In Bezug auf die Kalkulation ist wegen der unterschiedlichen Erfassungsmethoden nach badischem und württembergischem Rechtsgebiet zu unterscheiden.

a) Voraussichtliche Digitalisierungskosten in Württemberg

Das Justizministerium kalkuliert für die Erfassung der verbleibenden Papierbestände in den Erfassungszentren und in der dezentralen Erfassung in Württemberg mit Kosten in Höhe von insgesamt mindestens 23,137 Mio. Euro. Die Kosten setzen sich wie folgt zusammen:

Legt man die Erfassungsleistung des Erfassungszentrums Stuttgart von Anfang Januar bis Ende Mai 2009 zugrunde, ergeben sich unter Berücksichtigung der Kostenbestandteile Personal, Räume, Anschaffungs- und Instandhaltungskosten für EDV Kosten je erfassten Grundbuch in Höhe von 21,79 Euro. Berücksichtigt man indes die üblichen Anlaufschwierigkeiten eines solchen Pilotprojekts und den wesentlichen Umstand, dass im Erfassungszentrum innerhalb des relativ kurzen Zeitraums überproportional viele Folianten, deren Erfassung und Freigabe im Vergleich zu Loseblattgrundbüchern länger dauert, erfasst wurden, kann prognostiziert werden, dass die Stückkosten künftig bei 20,11 Euro liegen werden.

Die Erfassungszentren sollen zunächst die Grundbücher im württembergischen Rechtsgebiet bis Ende 2011 erfassen. Anschließend sollen die Grundbücher der kommunalen Grundbuchämter im badischen Rechtsgebiet – soweit sich die Fremderfassung nicht als wirtschaftlicher erweist – mit Blick auf das unverschiebbare Ende des Eingliederungsprozesses Ende 2017 in den Erfassungszentren digitalisiert werden. Demnach können die Erfassungszentren bei einer jährlichen Erfassungsleistung von ca. 70.000 Grundbüchern pro Erfassungszentrum bis Ende 2011 insgesamt 420.000 Grundbücher digitalisieren. Hieraus ergeben sich für die reine Digitalisierung geschätzte Erfassungskosten in Höhe von ca. 8,446 Mio. Euro. Weil das Registraturgut für den Digitalisierungsprozess erst bei den einzelnen Grundbuchämtern abzuholen und in das Erfassungszentrum zu verbringen sein wird, fallen noch Transportkosten an. Die Kosten hierfür können gegenwärtig allerdings nur grob auf etwa 0,200 Mio. Euro geschätzt werden.

Die verbleibenden 668.088 Grundbücher sollen dezentral erfasst werden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen gehen wir davon aus, dass für die Digitalisierung eines Grundbuchs im Mittel eine halbe Stunde Arbeitszeit von Bediensteten des mittleren Justizdienstes und eine Viertelstunde Arbeitszeit eines Bediensteten des gehobenen Dienstes (Freigabe und ggfls. Vornahme von Zu- bzw. Abschreibung von Grundstücken) aufgewendet werden muss. Auf dieser Grundlage sind für die dezentrale Erfassung Personalkosten in Höhe von etwa 14,490 Mio. Euro anzusetzen.

Hervorzuheben ist, dass in diese Berechnung das finanzielle Risiko, welches sich aus zeitlichen Verzögerungen im Zusammenhang mit der Erfassung von Folianten, Sondergrundbüchern und Grundbüchern mit ungeklärten Flächenangaben oder altrechtlichen Eintragungen ergeben kann, nicht einbezogen werden konnte, weil sich der Umfang und die Qualität der „Problemgrundbücher“ derzeit nicht einmal annähernd ermitteln lassen. Belastbare Schätzungen über etwaige Mehrkosten sind deshalb zurzeit nicht möglich.

b) Voraussichtliche Digitalisierungskosten in Baden

Das Justizministerium kalkuliert, dass für die Erfassung der Grundbücher im badischen Rechtsgebiet mindestens weitere 22,648 Mio. Euro benötigt werden. Die Kosten setzen sich hier wie folgt zusammen:

Im Falle des Zustandekommens des „6-Euro-Gesetzes“ müsste das Land den Gemeinden für die Digitalisierung der bereits erfassten sowie der verbindlich zugesagten Grundbücher insgesamt 5,315 Mio. Euro leisten.

Für die Erfassung der verbleibenden Grundbücher fielen bei einer landeseigenen Erfassung bei einem Stückkostenpreis von 20,11 Euro weitere Kosten in Höhe von mindestens 16,933 Mio. Euro an. Weil davon auszugehen ist, dass die Kommunen im Hinblick auf ihre nicht unerheblichen Investitionen in das Elektronische Grundbuch bestrebt sein werden, möglichst viele Grundbücher zu erfassen, werden aller Voraussicht nach die „Problemgrundbücher“ letztlich von dem Land zu erfassen sein. Welcher zusätzliche Erfassungsaufwand hiermit verbunden sein wird, lässt sich derzeit nicht einmal ansatzweise erahnen. Es ist insoweit darauf hinzuweisen, dass die veranschlagten Kosten eine Mindestschätzung darstellen.

Das Justizministerium prüft derzeit, ob eine Fremdvergabe der Erstdatenerfassung Kosteneinsparpotenziale gegenüber einer Eigenerfassung in der dezentralen Struktur und den Erfassungszentren erschließt. Mitte 2009 hat das Justizministerium im Rahmen einer Markterkundung Unternehmen um die Abgabe einer Kostenschätzung gebeten. Im September 2009 sind verschiedene Kostenschätzungen eingegangen, die außerordentlich variieren. Eine abschließende Bewertung der Kostenschätzungen wird nach intensiven Gesprächen mit den Dienstleistern noch Ende des Jahres erfolgen.

Weil die zu erfassenden Grundbücher in jedem Fall erst von den Kommunen zu dem jeweiligen Erfassungszentrum oder dem Fremddienstleister befördert werden müssen, fallen noch Transportkosten in Höhe von ca. 0,400 Mio. Euro an.

c) Voraussichtliche Digitalisierungskosten landesweit

Insgesamt ergeben sich aus heutiger Sicht für den Abschluss der Erstdatenerfassung Kosten in Höhe von mindestens 45,785 Mio. Euro. Weil das Risiko, dass die Erfassung sogenannter Problemgrundbücher wesentlich zeitaufwändiger ausfallen kann, derzeit nicht seriös abgeschätzt werden kann, erscheinen die ursprünglich kalkulierten 53,5 Mio. Euro (Drucksache 14/3700, Seite 2) durchaus realistisch – jedenfalls fangen sie das geschilderte Risiko auf. Andererseits können sich aus der Fremdvergabe der Erstdatenerfassung im badischen Rechtsgebiet möglicherweise noch Einsparpotenziale ergeben.

3. Elektronische Grundakte und elektronischer Rechtsverkehr

Seit Einführung des elektronischen Grundbuchs können die Grundbücher elektronisch geführt und digital gespeichert werden. Mit dem am 1. Oktober 2009 in Kraft getretenen Gesetz zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte im Grundbuchverfahren sowie zur Änderung weiterer grundbuch-, register- und kostenrechtlicher Vorschriften (ERVGBG, BGBl. 2009 I, Seite 2713) können die Vorteile der elektronischen Aktenführung auch für die Grundakten nutzbar gemacht werden, denn es wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass im Grundbuchverfahren Anträge und sonstige Dokumente rechtsverbindlich auf elektronischem Wege eingereicht werden können. Notare sollen – wie bereits im elektronischen Registerverfahren realisiert – verpflichtet werden, ausschließlich auf elektronischem Weg mit den Grundbuchämtern zu korrespondieren.

a) Einführung der Elektronischen Grundakte – „Hybridakte“

Erhebungen des Justizministeriums ergaben, dass bei der Grundbuchbearbeitung schwerpunktmäßig auf jüngere Dokumente zugegriffen wird. Das

Archivierungskonzept des Justizministeriums sieht deshalb vor, die bisherigen Grundakten in Papierform aufzubewahren und nur neu hinzukommende Aktenteile ab einem Stichtag elektronisch in einer sogenannten Hybridakte zu speichern.

b) Zentrale Lagerung und Sicherung der Unterlagen in Kooperation mit dem Landesarchiv Baden-Württemberg

Weil bei einer dezentralen Lagerung der Grundbücher und Grundakten an den elf künftigen Standorten die Unterlagen mangels geeigneter Gebäude ohnehin räumlich getrennt von den Grundbuchämtern untergebracht werden müssten und zudem allein die Personalkosten jährlich schon um etwa 300.000 Euro höher als beim Betrieb eines Zentralarchivs liegen würden, plant das Justizministerium, die Unterlagen künftig zentral in Kooperation mit dem Landesarchiv Baden-Württemberg zu verwalten. Diese Zusammenarbeit ist im Hinblick auf die Langzeitsicherung und die logistischen Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Bereithaltung der großen Aktenmengen stellen, sinnvoll. Die rechtliche Umsetzung des Archivierungskonzepts kann durch untergesetzliche Normen der Landesregierung erfolgen.

c) Finanzielle Auswirkungen

Nach den Berechnungen einer Unternehmensberatung entstehen für die Einrichtung des Zentralarchivs sowie zur Umstellung auf die Hybridaktenführung einmalige Kosten in Höhe von etwa 16,3 Mio. Euro. Die jährlichen Betriebskosten werden nach vollständiger Umstellung auf das genannte Archivierungskonzept bei etwa 4,6 Mio. Euro liegen und somit 2,4 Mio. Euro geringer ausfallen als in der bisherigen Struktur.

d) Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger

Die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs stellt einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der Justiz dar. Die schnelle Übertragung von Dokumenten und Informationen auf elektronischem Weg wird im Grundbuchwesen zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren beitragen und damit den Nutzen der Justiz für die Unternehmen und Bürger im Land spürbar steigern. Die vollumfängliche Elektronisierung des Rechtsverkehrs mit den Grundbuchämtern wird in Zukunft die Abwicklung des Handels mit Immobilien deutlich beschleunigen. Die Regeleintragszeiten könnten sich auf wenige Tage und in Eilfällen gar auf wenige Stunden verkürzen. Dies wäre ein weiterer wichtiger Beitrag zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Baden-Württemberg, weil Investitionen schneller getätigt und Immobilienkredite schneller gewährt werden könnten.