



**Verband der Rechtspfleger e.V.**

Berufsvertretung der Rechtspflegerinnen  
und Rechtspfleger

Verband der Rechtspfleger e.V. • Gaußstraße 6 • 31787 Hameln

**Elektronische Post!**

Niedersächsisches Justizministerium

z. Hd. Frau Laß

Am Waterlooplatz 1

30169 Hannover

Korrespondenzanschrift:

Dipl.-Rpfl.'in Angela Teubert-Soehring

Vorsitzende

Gaußstraße 6

31787 Hameln

Tel.: 050151 / 2 60 67 priv.

Tel.: 05151 / 796 - 270 dienstl.

Fax: 05151 / 796 - 166 dienstl.

E-Mail: [angela.teubert-soehring@justiz.niedersachsen.de](mailto:angela.teubert-soehring@justiz.niedersachsen.de)

E-Mail: [teubert@rechtspfleger.net](mailto:teubert@rechtspfleger.net)

[www.rechtspfleger.net](http://www.rechtspfleger.net)

Hameln, 20. Dezember 2020

**Entwurf einer Verordnung des Niedersächsischen Justizministeriums über den elektronischen Rechtsverkehr und die elektronische Aktenführung in Grundbuchsachen (eGrundbuch-Verordnung - eGruVO)**

**Ihr Schreiben vom 18. November 2020 - 1512 – 103. 73 SH 3**

Sehr geehrte Frau Laß,

der Verband der Rechtspfleger dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Einführung der elektronischen Grundakte wird aufgrund der damit langfristig verbundenen Vorteile für eine effiziente Gestaltung der Arbeitsabläufe begrüßt.

Allerdings bestehen auch erhebliche Bedenken. Im Wesentlichen geht die Annahme des Entwurfs fehl, Einführung und Betrieb der elektronischen Akte seien ohne finanzielle Folgen für

das Land. Tatsächlich werden entweder erhebliche Personalkosten für die Digitalisierung entstehen. Oder es ist mit einer Zunahme der Staatshaftungsfälle wegen überlanger Verfahrensdauer in Grundbuchsachen zu rechnen, da die Grundbuchämter bereits jetzt überlastet sind. Der Verband der Rechtspfleger fordert deshalb, die personellen Voraussetzungen in den Grundbuchämtern zu schaffen, bevor die mit der Digitalisierung von Urkunden verbundenen Mehraufwände entstehen.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt betrifft die irrige Annahme, die Vernichtung von Urkunden, die Eintragungsbestandteil oder –grundlage geworden sind, sei verantwortbar. Tatsächlich sind auch bei angemessener Personalausstattung Scanfehler unvermeidbar. Die bundesrechtlich nicht gebotene Vernichtung besagter Urkunden landesrechtlich anzuordnen bedeutet, dass künftig in nennenswerter Zahl der Inhalt von Grundbucheintragungen aufgrund von Digitalisierungsfehlern nicht mehr festgestellt werden kann. Das ist nach Auffassung des Hauptpersonalrats politisch nicht zu verantworten, denn der gesellschaftliche wie finanzielle Schaden für Eigentümer und Rechteinhaber steht in einem geradezu grotesken Missverhältnis zu dem fiskalischen Nutzen der Reduzierung von Lagerkosten.

Im Einzelnen:

### **I. Zu § 1 Absatz 3**

Der Verband der Rechtspfleger hält die Verständlichkeit der Formulierung für optimierbar und ist in der Sache der Auffassung, dass eine pauschale Ausnahme für Sonderformate übersieht, dass auch diese nicht selten in digitaler Form existieren. Es dürfte auch damit zu rechnen sein, dass alsbald Abgeschlossenheitsbescheinigungen in digitaler Form erteilt werden können, die dabei in Bezug genommenen Grundrisse ohnehin. Um die Vorteile der elektronischen Akte vollumfänglich nutzen zu können, sollte die Ausnahme deshalb auf solche Sonderformate begrenzt werden, die (noch) nicht in digitaler Form verfügbar sind.

Deshalb ist § 1 Absatz 3 des Entwurfs wie folgt neu zu fassen:

„(3)<sup>1</sup>Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 gilt nicht

1. für Pläne und Zeichnungen, die ein größeres Format als DIN A3 aufweisen, sowie
2. für die mit den Plänen und Zeichnungen gemäß § 44 des Beurkundungsgesetzes verbundenen Dokumente, wenn es sich nicht um Urkunden der antragstellenden Notarin oder des antragstellenden Notars oder einer Notarin oder eines Notars handelt, die oder der mit ihr oder ihm zur gemeinsamen Berufsausübung verbunden ist und mindestens die in Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 genannten Angaben in strukturierter Form übermittelt werden.

<sup>2</sup>Satz 1 gilt nicht, wenn die Dokumente in einer nach dieser Verordnung zulässigen elektronischen Form verfügbar sind.“

## II. Zu § 4

Der Verband der Rechtspfleger hält es für geboten, im Falle der Ersatzeinreichung die Darlegung der Voraussetzungen zu verlangen. Zwar hat der Gesetzgeber des ERVGBG im Interesse der Rechtssicherheit durch § 135 Absatz 1 Satz 3 GBO ausgeschlossen, dass an die Verletzung der Verpflichtung zur elektronischen Einreichung grundbuchverfahrensrechtliche Folgen geknüpft werden. Die amtliche Begründung macht aber deutlich, dass die elektronische Einreichungspflicht gleichwohl Dienstpflicht der Notarinnen und Notare ist<sup>1</sup>. Damit ist eine Darlegungspflicht rechtlich zulässig und jedenfalls in Brandenburg<sup>2</sup>, Hamburg<sup>3</sup>, Hessen<sup>4</sup>, Mecklenburg-Vorpommern<sup>5</sup>, Rheinland-Pfalz<sup>6</sup> und Sachsen<sup>7</sup> auch geltendes Recht. In Schleswig-Holstein wird sogar die Glaubhaftmachung erfordert<sup>8</sup>. Die übrigen Länder weisen dem

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 16/12319, S. 25

<sup>2</sup> § 4 I 2 ElekRVerkV BB (VO v. 14.12.2006, GVBl. II, S. 558), zuletzt geändert durch VO v. 21.10.2019 (GVBl. II, S. 86)

<sup>3</sup> § 4 I 2 ERVV HH (VO v. 28.01.2008, GVBl. S. 51), zuletzt geändert durch VO v. 13.07.2018 (GVBl. S. 211)

<sup>4</sup> § 5 I 2 JustITV HE (VO v. 29.11.2017, GVBl. S. 415)

<sup>5</sup> § 4 I 2 ERVVO MV (VO v. 18.12.2008, GVBl. 2009 S. 53), zuletzt geändert durch VO v. 22.09.2017 (GVBl. S. 262)

<sup>6</sup> § 4 I 2 ERVLVO RP (VO v. 10.07.2015, GVBl. S. 175), zuletzt geändert durch VO v. 04.04.2017 (GVBl. S. 86)

<sup>7</sup> § 4 I 2 SächsEJustizVO (VO v. 23.04.2014, GVBl. S. 291), zuletzt geändert durch VO v. 17.08.2020 (GVBl. S. 449)

<sup>8</sup> § 5 S. 1 ERVV SH (VO v. 11.12.2018, GVBl. S. 861)

Gerichtsvorstand die zu treffenden Anordnungen zu. Eine Darlegungspflicht legt auch die Entwurfsbegründung nahe, ohne dass sich dies allerdings im Verordnungstext niedergeschlagen hätte. Sie ist aber erforderlich, um im Einzelfall ein Einschreiten der Dienstaufsicht zu ermöglichen. Insoweit unterscheidet sich der hier zu regelnde Sachverhalt nicht von dem Anwendungsbereich der Niedersächsische Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in der Justiz, die die Ersatzeinreichung ebenfalls mit einer Darlegungspflicht belegt<sup>9</sup>.

Deshalb ist § 4 um folgenden Satz 2 zu ergänzen:

„<sup>2</sup>Die Unmöglichkeit der elektronischen Übermittlung ist darzulegen.“

### **III. Zu § 7 Absatz 3**

Die vorgesehene Aussonderungspflicht geht nach Auffassung des Hauptpersonalrats deutlich zu weit. Geboten ist vielmehr die dauernde Aufbewahrung jedenfalls solcher Schriftstücke, auf die Grundbucheintragungen gemäß § 44 Absatz 2 GBO Bezug nehmen, ohne die also mit anderen Worten der Inhalt des eingetragenen Rechts nicht mehr festgestellt werden kann, weil der Inhalt des Rechts in wesentlichen Teilen nicht im Grundbuch selbst verlautbart wird, sondern sich ausschließlich aus der in Bezug genommenen Urkunde ergibt. Ebenfalls dauernd aufzubewahren sind solche Urkunden, auf die sich Eintragungen gründen, ohne auf sie Bezug zu nehmen. Denn andernfalls lässt sich später unter Umständen nicht mehr feststellen, ob das Grundbuchamt das Recht aufgrund der eingereichten Urkunde eintragen durfte oder nicht. Dieser Unterschied ist für den rechtlichen Bestand betroffener Rechte aber entscheidend. Es erscheint auch rechtspolitisch nicht besonders erstrebenswert, das, was sich bisher zweifelsfrei aus den Grundakten ergibt, künftig zum Gegenstand von Beweisaufnahmen zu machen.

---

<sup>9</sup> § 4 I 2 Nds. ERVVO-Justiz (VO v. 21.10.2011, GVBl. S. 367), zuletzt geändert durch VO v. 11.11.2015 (GVBl. S. 335)

Im Einzelnen:

Die Aussonderung digitalisierter Schriftstücke ist bundesrechtlich nicht geboten<sup>10</sup>. Sie wird durch § 138 Absatz 1 GBO vielmehr lediglich ermöglicht. Selbstverständlich sieht auch der Verband der Rechtspfleger das offensichtliche fiskalische Interesse, durch eine möglichst frühzeitige und umfassende Aussonderung Lagerflächen einzusparen. Ein Interesse, dass in § 5 Absatz 1 Satz 2 des Entwurfs und der Gesetzesfolgenabschätzung deutlich zum Ausdruck kommt, wenn es dort heißt, der Entwurf vermeide die parallele Papieraktenführung<sup>11</sup> – eine Aussage, die bei dauernd aufzubewahrenden Grundakten nur durch Digitalisierung der Bestände wahr werden kann.

Der alleinige Fokus auf diesen Aspekt blendet aber ein gewichtiges und im Ergebnis teureres Risiko aus: die frühzeitige und umfassende Aussonderung auch solcher Urkunden, die durch Bezugnahme Bestandteil einer Grundbucheintragung geworden sind, gefährdet die Funktionsfähigkeit des Grundbuchs durch unerkannt fehlerhafte Digitalisate. Mehrere Hunderttausend Grundbucheintragungen pro Jahr, der fiskalische Anreiz zur Digitalisierung der Bestände und ein nicht auszuschließender Scanfehler von mindestens 5 Prozent bedeuten buchstäblich Tausende Grundbucheintragungen, die aus sich heraus nicht mehr nachvollzogen werden können. Sollte sich bewahrheiten, dass für die Scanarbeiten kein zusätzliches Personal bereitgestellt wird, werden die angenommenen Fehlerquoten sogar deutlich höher ausfallen.

Der Verband der Rechtspfleger ist deshalb mit Wilsch<sup>12</sup> der Auffassung, dass die Vorzüge des deutschen Grundbuchsystems riskiert, wer einer zügigen und umfassenden Aussonderung der Eintragungsgrundlagen und –bestandteile das Wort redet. Dies ist gerade keine Technikfeindlichkeit, sondern ein Plädoyer, die Vorzüge der Technik zu nutzen, ohne gleichzeitig die

---

<sup>10</sup> Püls in: Keller/Munzig, KEHE Grundbuchrecht - Kommentar, 8. Aufl. 2019, § 138 Rn. 4; Böhringer, Rpfleger 2017, 309/312

<sup>11</sup> S. 17 des Entwurfs: „Die möglichst zeitgleiche Zulassung der elektronischen Aktenführung soll eine umfangreiche parallele Papieraktenführung vermeiden.“; S. 18 des Entwurfs: „Mit der Schaffung der Rechtsverbindlichkeit der elektronischen Aktenführung ist eine deutliche Akzeptanzerhöhung zu erwarten, weil eine parallele Papieraktenführung und damit Mehraufwand durch Doppelarbeiten entbehrlich wird.“

<sup>12</sup> Hügel/Wilsch, GBO, § 138 Rn. 5

vorhandenen Errungenschaften aufs Spiel zu setzen. Die Transaktionskosten im Immobilienverkehr sind hierzulande im internationalen Vergleich niedrig, gerade weil die Verlässlichkeit des deutschen Grundbuchsystems die insbesondere den englischen Rechtsraum plagenden title insurances obsolet macht. Gesamtgesellschaftlich betrachtet werden diese Transaktionskosten steigen, wenn laufend Tausende Grundbucheintragungen rekonstruiert werden müssen. Und auch bei isoliert fiskalischer Betrachtung stehen die zu erzielenden Einsparungen bei Lagerflächen in einem geradezu grotesken Missverhältnis zu den zu erwartenden Mehrausgaben im Rahmen der Staatshaftung. Ganz zu schweigen von volkswirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Schäden.

Zwar sieht der Entwurf selbst Ausnahmen von der Aussonderungspflicht vor. Diese sind aber gänzlich unzureichend, weil sie offensichtlich aus der zivilprozessualen Vorstellungswelt entlehnt und undifferenziert auf das Grundbuchverfahren übertragen worden sind. Die erste Ausnahme betrifft rückgabepflichtige Urkunden. Nun wird aber ein isolierter Rückgabeanspruch des Einreichers überwiegend verneint und allenfalls für die - relativ seltenen - Fälle der Antragsrücknahme und –zurückweisung anerkannt<sup>13</sup>. Mit anderen Worten: rückgabepflichtige Urkunden mögen in Zivilprozessen die Regel sein, in Grundbuchverfahren sind sie die eher seltene Ausnahme. Ganz im Gegensatz - zweitens - zu den Urkunden, auf denen eine Eintragung beruht oder die durch eine Eintragung in Bezug genommen werden: diese bilden tatsächlich den Regelfall, sie fallen also buchstäblich jedes Jahr zu Hunderttausenden an – erfüllen aber weder den einen noch den anderen Ausnahmetatbestand und wären damit regelmäßig zu vernichten.

§ 7 Absatz 3 des Entwurfs ist daher um folgenden neuen Satz 2 zu ergänzen:

„<sup>2</sup>Abweichend von Satz 1 sind Schriftstücke dauernd aufzubewahren, die einer Grundbucheintragung zugrunde liegen oder von dieser in Bezug genommen werden.“

---

<sup>13</sup> BeckOK GBO/Kral GBO § 10 Rn. 22 m.w.N.;

#### IV. Zur Wirksamkeitsprüfung

Der Behauptung des Entwurfs, mit der Verordnung werde die parallele Führung papierener und elektronischer Grundakten entbehrlich und entsprechender Mehraufwand vermieden<sup>14</sup>, ist deutlich zu widersprechen. Zu jedem der ca. 3,5 Millionen Grundbuchblätter in Niedersachsen gehört eine Grundakte in Papier. Der Aktenbestand reicht bis zur Anlegung der Grundbücher vor 150 Jahren zurück. Es handelt sich gleichwohl nicht um Archivgut, sondern um lebende Akten, aus denen sich der Inhalt noch heute gültiger und werthaltiger Rechte an Grundstücken ergibt. Wer diese Aktenbestände nicht digitalisiert, wird auf Jahrzehnte ein Nebeneinander papierener und elektronischer Akten hinnehmen müssen – einschließlich der damit verbundenen Mehrarbeit. Und selbst nach einer Digitalisierung des gesamten Aktenbestands bleibt es bei einer parallelen Aktenführung: Vollstreckungstitel, Erbscheine, Testamentsvollstreckerzeugnisse oder Grundpfandrechtsbriefe – um nur einige Beispiele zu nennen – werden weiterhin in Papier einzureichen und jedenfalls für die Dauer des Eintragungsverfahrens aufzubewahren sein. Daran ändert auch die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in Grundbuchsachen nichts, § 137 Absatz 1 Satz 3 GBO<sup>15</sup>.

Die in diesem Zusammenhang interessierende Frage, ob die Aktenbestände digitalisiert werden sollen oder nicht, lässt der Entwurf leider unbeantwortet. Genauer gesagt wird sie vertagt: § 5 Absatz 1 Satz 2 ordnet an, dass dies nur für die in der bislang nicht gefüllten Anlage genannten Gerichte gelten soll. Liest man dies im Kontext der zitierten Aussage, der Entwurf vermeide eine parallele Aktenführung und berücksichtigt man ferner das fiskalische Interesse der Amtsgerichte, die überfüllten Aktenkeller zu entlasten, dann ist klar: die Bestände sollen digitalisiert werden, wo die Gerichtsleitung dies wünscht. So kann man sich auch um die Frage drücken, woher das Personal kommen soll, das diese Mammutaufgabe bewältigen wird.

Der Verband der Rechtspfleger fordert deshalb eine klare Aussage zu der Frage, ob und mit welchen personellen Ressourcen die 3,5 Millionen Grundakten in Niedersachsen digitalisiert werden sollen.

---

<sup>14</sup> Siehe oben Fn. 11

<sup>15</sup> BeckOK GBO/Wilsch GBO § 137 Rn. 6 f.; Böhringer, Rpfleger 2017, 309/310; ders.: NJ 2018, 50/55

## V. Zur Finanzfolgenabschätzung

Auch der Behauptung des Entwurfs, mit der Verordnung seien keine unmittelbaren finanziellen Folgen verbunden<sup>16</sup>, ist in aller Deutlichkeit zu widersprechen. Der Personalbedarf für die Digitalisierung papierener Eingänge ist erheblich, der für die Digitalisierung von Bestandsakten sogar noch erheblicher. Die Annahme, mit der elektronischen Einreichungspflicht für Notarinnen und Notare beschränke sich der Digitalisierungsbedarf auf Ausnahmen, ist ein Irrtum. Für den gesamten Bereich der Grundbuchberichtigungsverfahren nach § 22 GBO gilt dies definitiv nicht, also insbesondere für den quantitativ erheblichen Fall des Eigentumsübergangs außerhalb des Grundbuchs durch Gesamtrechtsnachfolge. Hier treten häufig Nichtnotare als Antragsteller auf. Und auch konstitutive Eintragungen werden aus Kostengründen nicht selten von Nichtnotaren beantragt, beispielsweise die Eintragung von Dienstbarkeiten oder die Abtretung oder Löschung von Grundpfandrechten. Es ist also langfristig mit einem erheblichen Aufkommen papierener Anträge zu rechnen.

Hinzu kommt, dass § 97 Absatz 2 GBV für Urkunden, auf die in Grundbucheintragungen Bezug genommen wird, in jedem Einzelfall eine vollständige Überprüfung der inhaltlichen Übereinstimmung zwischen Original und Digitalisat vorschreibt, die vom Urkundsbeamten zu bescheinigen und - nicht zuletzt haftungsrechtlich - zu verantworten ist. Die in anderen Verfahren zulässige Stichprobenkontrolle ist damit in Grundbuchsachen zu einem erheblichen Teil ausgeschlossen. Der darauf entfallende Personalbedarf wurde von den Bundesländern noch 2009 während des Gesetzgebungsverfahrens zum ERVGBG als nicht leistbar beschrieben:

„Die Umstellung der vorhandenen Grundaktenbestände in die elektronische Form ist auf der Grundlage des § 97 Absatz 2 GBV-E nicht möglich. Die Urkunden müssten zunächst dahingehend gesichtet werden, ob eine Bezugnahme auf die Eintragungsbewilligung mit Sicherheit ausscheidet. Diese Prüfung kann nur durch einen Rechtspfleger erfolgen. Allein dieser zusätzliche Prüfungsaufwand erfordert einen in der Summe nicht leistbaren Personalaufwand. Erst danach könnte die elektronische Erfassung mit den erfor-

---

<sup>16</sup> S. 19 des Entwurfs: „Durch den beabsichtigten Erlass der Verordnung sind unmittelbare finanzielle Folgen für das Land, die Gemeinden, die Landkreise und andere Träger öffentlicher Verwaltung nicht zu erwarten. [...] Zur Vermeidung von erhöhtem Arbeitsaufwand und zur Herstellung der Rechtsverbindlichkeit wird die elektronische Aktenführung im Abschnitt 2 der Verordnung zugelassen. Die Rechtsverordnung hat damit keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Haushalt.“



derlichen Vermerken und Signaturen durch den Urkundsbeamten erfolgen. Auch aus Gründen der Rechtssicherheit ist der vereinfachte und weitgehend automatisierte Medientransfer nach § 97 Absatz 1 GBV-E für die Übertragung sämtlicher Urkunden ausreichend. Gründe dafür, an den Medientransfer von Urkunden höhere Anforderungen zu stellen als beim Grundbuch selbst, bestehen nicht.

Würde an § 97 Absatz 2 GBV-E festgehalten, käme für die Grundbuchämter mancher Länder lediglich eine Umstellung der Grundakten "ex nunc" in Betracht. Der Nachteil dieser Lösung läge darin, dass auf Dauer eine Hybridaktenführung erforderlich wäre.<sup>17</sup>

Bemerkenswert, dass sich diese Einschätzung in Niedersachsen zwischenzeitlich geändert zu haben scheint, obwohl der Sachverhalt auch heute noch derselbe ist.

Tatsächlich ist das Aufkommen an zu digitalisierenden Schriftstücken erheblich, der Zeitaufwand für die Richtigkeitsgewähr gegenüber anderen Verfahrensordnungen deutlich gesteigert. Darüber ist auch der Scanvorgang selbst zeitaufwändiger als in anderen Verfahren. Es zählt zu den Eigenarten der Grundakte, dass mit einem erhöhten Vorkommen notarieller Urkunden zu rechnen ist. Und weil nach ganz überwiegender Meinung mehrseitige Urkunden für den Scanvorgang nicht entheftet werden dürfen<sup>18</sup>, sind sie Seite für Seite manuell zu scannen.

Der Personalbedarf für das Scannen und die Qualitätskontrolle ist also ebenso erheblich wie evident. Gleichwohl zu behaupten, mit dem Entwurf seien keine unmittelbaren finanziellen Folgen für das Land verbunden, ist irreführend. Sicher, der Personalbedarf führt nicht automatisch zu mehr Personalausgaben. Sich darauf zurückzuziehen wäre allerdings mehr als zynisch und ließe außerdem außer Betracht, dass eine bewusste Überlastung der Grundbuchämter zwar keine Personalkosten produziert, sehr wohl aber Schadenersatzzahlungen<sup>19</sup>.

Der Verband der Rechtspfleger fordert daher eine realistische Ermittlung des Personalbedarfs sowie die Bereitstellung des so ermittelten Personals, bevor die elektronische Grundakte eingeführt wird.

---

<sup>17</sup> BR-Drs. 66/2009, S. 3

<sup>18</sup> BGH DNotZ 2011, 543; Böhlinger, Rpfleger 2017, 309/311

<sup>19</sup> BGHZ 170, 260



**Verband der Rechtspfleger e.V.**  
Berufsvertretung der Rechtspflegerinnen  
und Rechtspfleger

Mit freundlichen Grüßen

Angela Teubert-Soehring

Vorsitzende

Jens-Niklas Krause

stv. Vorsitzender