

Rechtsgutachten

Rechtsgrundlagen für mehr Transparenz auf dem deutschen Immobilienmarkt

Forschungsprogramm

Experimenteller Wohnungs- und Städtebau

Projektlaufzeit

01. April 2021 bis 30. September 2021

Aktenzeichen

10.04.04-21.210

im Auftrag

des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

bearbeitet von

Rechtsanwalt Prof. Dr. Stefan Hertwig

Rechtsanwalt Dr. Thomas Ritter

Rechtsanwalt und Notar David Merz

Rechtsanwältin Dr. Anna Fischbach

CBH Rechtsanwälte, Berlin

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Einleitung	5
B.	Methodik	6
C.	Begriff der Bodenmarkttransparenz	7
D.	Gründe für die Notwendigkeit von Transparenz auf dem Bodenmarkt	8
	I. Öffentliches Interesse als rechtliche Voraussetzung für Datenerhebung und -nutzung	8
	1. Natürliche Personen	9
	2. Juristische Personen	11
	3. Kirchen	12
	II. Öffentliches Interesse an Bodenmarkttransparenz	14
	1. Finanzpolitische Interessen	16
	2. Agrarpolitisches Interesse	17
	3. Wettbewerbsrechtliche Interessen	21
	4. Außenpolitische Interessen	24
	5. Sozialpolitische Interessen	25
	6. Umweltpolitische Interessen	26
	7. Sicherheitspolitische Interessen	28
	a) Erleichterung der Strafverfolgung, insb. im Bereich der Geldwäsche	28
	b) Schutz kritischer Infrastrukturen	29
	c) Vermeidung von Fremdbestimmung	31
	8. Spezifische bodenpolitische und sonstige strategische Interessen	32
	9. Interesse an Digitalisierung/Registerverknüpfung	34
E.	Aktuell keine ausreichende Bodenmarkttransparenz	35
	I. Bestimmung eines Datenkranzes für Bodenmarkttransparenz	35
	II. Bisherige Stellen der Datenerhebung	37
	1. Notariate	37
	2. Finanzämter	39
	3. Grundbuchämter	40
	4. Städte und Gemeinden (Vorkaufsrecht und Grundsteuer)	41
	5. Gutachterausschüsse	42
	6. Liegenschafts- und Katasterämter	43
	7. Einwohnermeldeämter	44
	8. Handelsregister	44
	9. Transparenzregister	45
	10. Unternehmensregister	47
	11. LEFIS (Länderübergreifendes LandEntwicklungsFachinformationsSystem)	47
	12. BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen	48
	13. Statistische Ämter	49

14.	Bundesbank	50
15.	Makler und Immobilienkäufer	50
16.	Betreiber der Versorgungsmedien	51
17.	Zusammenfassung der Datenerhebungsstellen	51
18.	Zugriffsmöglichkeiten auf bisher erhobene Daten	53
III.	Geplante Register	54
1.	Unternehmensbasisdatenregister	54
2.	Datenbankgrundbuch (dabag)	55
3.	Liegenschafts- und Grundstücksdatenbank (LANGUSTE)	56
4.	eNoVA (Elektronischer Notariat-Verwaltung-Austausch)	57
5.	Gebäude- und Wohnungsregister (GWR)	58
IV.	Exkurs: Register im internationalen Vergleich	58
V.	Bisherige Studien zu Bodenmarkttransparenz	60
1.	empirica, Ausländische Personen als Käufer auf dem deutschen Wohnungsmarkt, 2020	61
2.	Universität Hannover, Weiterentwicklung der Markttransparenz am Grundstücks- und Immobilienmarkt, 2011	61
3.	Rosa-Luxemburg Stiftung, Wem gehört die Stadt?, 2020	61
4.	BBSR-Studie, Datenbestand und Datenbedarf von Wohnbauland in Deutschland	62
F.	Umsetzungsmöglichkeiten für größere Bodenmarkttransparenz	62
I.	Begriffsbestimmung	63
II.	Grundvoraussetzung der Datenverfügbarkeit	63
III.	Registererweiterung vs. Registerneuschaffung	64
1.	Personelle und sachliche Ressourcen (Faktor Kosten)	64
2.	Prozessaufwand (Faktor Zeit)	64
3.	Gestaltungsmöglichkeiten	65
4.	Zwischenergebnis	66
IV.	Kriterien für Geeignetheit zur Registerführung und -erweiterung	66
1.	Abfolge des Datenflusses	67
2.	Spezialisierung auf Bodenmarktdaten / Registerführung	67
3.	Zentralisierung der Daten	68
4.	Umsetzungsaufwand	68
V.	Mögliche Registerstellen	69
1.	Oberste Gutachterausschüsse	69
2.	Katasterämter der Kommunen	70
3.	Finanzämter	71
4.	Statistisches Bundesamt	71
5.	Grundbuchämter	72
VI.	Empfehlung	73
G.	Registererweiterung am Beispiel des Grundbuchs/dabag	74
I.	Konzeptionelle Umsetzung	74
1.	Speicherung der Steuer-ID	76

2.	Speicherung der Wirtschafts-ID	79
3.	Erweiterung der Daten unter der Wirtschafts-ID (Registerverknüpfung)	79
4.	Schaffung einer Grundstücks-ID mit Registerverknüpfung	80
5.	Erweiterungspotential der Identifikationsnummern	81
II.	Normative Umsetzung	81
1.	Speicherung der Identifikationsnummern im Grundbuch	81
2.	Identifikationsnummern im Kaufvertrag – „ <i>Kein Kauf ohne Identifikationsnummer</i> “	83
3.	Identifikationsnummern im Erbschein	84
4.	Identifikationsnummern bei Grundstücksversteigerung	85
III.	Technische Umsetzung	85
IV.	Erfassen von Daten im Bestand	86
V.	Zugriffsrechte verschiedener (staatlicher) Stellen	87
1.	Bewertung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern	88
2.	Verfassungsrechtliche Grundlage für Zusammenarbeit	88
3.	Rechtliche Umsetzung der Zusammenarbeit	91
H.	Zusammenfassung der Ergebnisse	92
I.	Literaturverzeichnis	95
J.	Abkürzungsverzeichnis	99

A. Einleitung

Grund und Boden ist eine der wertvollsten endlichen Ressourcen unserer Erde. Er ist als geographischer Raum der Lebensraum für die Tier- und Pflanzenwelt und die Menschen.

In der Bundesrepublik Deutschland beträgt die Bodenfläche 357 581 km². Die Siedlungs- und Verkehrsfläche (ohne Bergbaubetriebe und ohne Tagebau, Grube, Steinbruch) beträgt 14 % und die Vegetations- und Gewässerfläche (ohne Agrarwirtschaft) 34,9 % der Gesamtfläche (Daten vom Statistischen Bundesamt, Stand 13. Oktober 2020).

Je nach Nutzung erfüllen Grundstücke unterschiedliche Funktionen. Als bebaute Fläche dienen Grundstücke dem Menschen zum Wohnen und Arbeiten. Als landwirtschaftliche Fläche sind sie Grundlage für die Nahrungsmittelversorgung der Menschen. Als Forstfläche erfüllen Grundstücke unter anderem Funktionen für den Umwelt- und Klimaschutz. Zwischen den einzelnen – hier nicht abschließend aufgezählten – Nutzungen bestehen Synergieeffekte. Wem Grund und Boden gehört und was damit geschieht, wirkt sich damit mehrdimensional auf die gesamte Gesellschaft aus. Hieraus erwachsen verschiedene öffentliche Interessen an „Bodenmarkttransparenz“, also an einer Kenntnis darüber, wem der auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland vorhandene Boden gehört. Erst durch Transparenz auf dem Bodenmarkt können die in verschiedenen Politikfeldern notwendigen Maßnahmen erkannt, geplant und umgesetzt werden. Das gilt etwa für den Städtebau und die Wohnungspolitik aber auch für den Umweltschutz, um nur einzelne berührte Politikfelder zu nennen.

Das vorliegende Rechtsgutachten „Bodenmarkttransparenz“ ist Teil des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ des BBSR. Es beschäftigt sich mit dem Grund und Boden in der Bundesrepublik Deutschland und konkret mit der Frage nach Bedarf und konkreter Gestaltung der rechtlichen Grundlagen für die Schaffung und Verbesserung von Transparenz auf dem deutschen Immobilienmarkt.

Dem vorliegenden Gutachten liegt die Grundannahme zugrunde, dass der häufigste Fall des Grundstückserwerbs der Einzelkaufvertrag ist. Die spezielle Problematik der Share Deals und der damit verbundenen Umgehung u. a. der Regelungen zu den kommunalen Vorkaufsrechten kann im Rahmen dieses Gutachtens aufgrund ihrer Spezialität und der aus ihr folgenden u. a. gesellschaftsrechtlichen Folgefragen jedoch nicht abschließend geklärt werden. Sollte langfristig der in diesem Gutachten vorgeschlagene Lösungsweg verfolgt werden, wären die vorgeschlagenen (Neu)Regelungen auf den Sachverhalt eines Share Deals anzupassen.

B. Methodik

Dem Rechtsgutachten liegt die Hypothese zugrunde, dass derzeit keine ausreichende Bodenmarkttransparenz vorhanden ist. Sollte sich diese Hypothese bestätigen, wird der Frage nachgegangen, ob eine Anpassung oder ob die Neuschaffung von Rechtsgrundlagen für die Erhebung und Auswertung von Eigentümer- und Transaktionsdaten auf dem deutschen Immobilienmarkt sinnvoll und umsetzbar ist.

Methodisch wird in diesem Gutachten folgendermaßen vorgegangen:

Zunächst wird im nachstehenden Teil C. das dieser Arbeit zugrunde gelegte Begriffsverständnis von Bodenmarkttransparenz erläutert.

In Teil D. wird herausgearbeitet, dass ein öffentliches Interesse für die Schaffung von Bodenmarkttransparenz erforderlich ist und dass damit ein Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht gerechtfertigt werden kann sowie welche Arten von öffentlichen Interessen es für Bodenmarkttransparenz geben kann.

Teil E. des Gutachtens dient der Überprüfung der Hypothese. In einem ersten Schritt wird der Datenkranz für eine optimale Bodenmarkttransparenz bestimmt. Im zweiten Schritt wird in einem deskriptiven Teil herausgearbeitet, welche Grundstücks- und Eigentümerdaten von welchen Stellen derzeit erhoben und verarbeitet werden. Bisherige Studien zum Thema Bodenmarkttransparenz und geplante Register werden berücksichtigt. Nach Formulierung eines Zwischenfazit erfolgt ein vergleichender Exkurs zum Stand der Bodenmarkttransparenz in beispielhaft genannten anderen Ländern.

Im Gutachtenteil F. werden die Umsetzungsmöglichkeiten für eine größere Bodenmarkttransparenz untersucht. Die beiden Optionen einer Registererweiterung und einer Registerneuschaffung werden verglichen. Dann wird erörtert, welche Register sich besonders für eine (empfohlene) Registererweiterung eignen. Es folgt eine abschließende Handlungsempfehlung.

Im nachfolgenden Gutachtenteil G. wird am Beispiel des Grundbuchs/dabag dargestellt, wie eine Registererweiterung konzeptionell und normativ umgesetzt werden kann.

C. Begriff der Bodenmarkttransparenz

Der Begriff der „Markttransparenz“ ist ein in der Volkswirtschaft verwendeter Begriff mit weiter Bedeutung. Markttransparenz wird verstanden als Bedingung des vollkommenen Marktes und dahin gehend definiert, dass allen Anbietern und Nachfragern sämtliche Gegebenheiten auf einem Markt (sämtliche Marktdaten) wie Güterpreise, Güterqualitäten, Nachfragemengen oder Lieferungs- und Zahlungsbedingungen bekannt sind.¹

Im vorliegenden Gutachten erfolgt dem Auftrag entsprechend in mehrfacher Hinsicht eine *Beschränkung* des Begriffs Markttransparenz.

Erstens wird nur der Bodenmarkt als Teilausschnitt des Gesamtmarktes in den Blick genommen (daher der Begriff „Bodenmarkttransparenz“).

Zweitens werden nicht alle denkbaren Bodendaten dem Begriff zugrunde gelegt (beispielsweise nicht die physikalisch-chemischen Eigenschaften des Bodens), sondern ausschließlich die Grundstückseigentümerdaten und die Grundstücksdaten (u. a. Flur/Flurstück) einschließlich der Grundstücksnutzung. Darunter fällt auch das Sondereigentum nach dem Gesetz über das Wohnungseigentum.

Drittens erfolgt bei den Grundstückseigentümern eine Einschränkung dahin gehend, dass damit nur die formale Eigentümerstellung gemeint ist. Ausgenommen werden hierbei die eigentumsgleichen Rechte, wie Erbbaurechte 8

¹ Universität Hannover 2011, 4 f.

Vgl. hingegen BVerfGE 89, 19 und schuldrechtliche Nutzungsrechte, wie Pacht- und Mietverträge.² Der Begriff des Bodenmarktes wird vielfach dahin definiert, dass sowohl der Erwerbs- und Veräußerungsmarkt als auch der Pachtmarkt umfasst sind. Der Pachtmarkt wird jedoch ebenfalls im vorliegenden Gutachten ausgenommen.

D. Gründe für die Notwendigkeit von Transparenz auf dem Bodenmarkt

Ein transparenter Bodenmarkt weist nicht nur Grundstücksdaten, sondern auch Eigentümerdaten auf. Bei der Erhebung von Eigentümerdaten muss wegen des damit verbundenen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein öffentliches Interesse bestehen (hierzu I.). Dabei können verschiedene staatliche Interessen ein öffentliches Interesse für die Erhebung von Eigentümerdaten begründen (hierzu II.).

I. Öffentliches Interesse als rechtliche Voraussetzung für Datenerhebung und -nutzung

Die Erhebung und die Speicherung von Daten zu Grundstückseigentümern in einer Datenbank stellt eine Datenverarbeitung und damit einen Eingriff in das *Recht auf informationelle Selbstbestimmung* dar.

Zwar hat das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in der Judikatur noch keine Präzisierung zu einem allgemeinen Recht auf Wahrung der Privatheit der eigenen wirtschaftlichen Verhältnisse erfahren. Dennoch ist durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein gewisser Schutzstandard gegeben.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beinhaltet die Freiheit des Einzelnen, selbst über die Erhebung und Verarbeitung seiner Daten zu bestimmen. Daten von Grundstückseigentümern, wie deren Staatsangehörigkeit und Wohnsitzland, werden hiervon umfasst.

Historisch leitete das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrechts

² Die Erkenntnisse dieses Gutachtens könnten allerdings analog zur Erfassung von Erbbaurechten genutzt werden, da diese im Grundbuch gespeichert werden.

gemäß Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG her. Zwischenzeitlich wurde das Datenschutzrecht in der EU abschließend vereinheitlicht. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird in Art. 8 der Europäischen Grundrechte-Charta (GRCh) geschützt. Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts stellt Art. 8 GRCh den Prüfungsmaßstab für Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.³ Zudem hat das Recht auf informationelle Selbstbestimmung seinen Niederschlag in der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und in dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) gefunden.

Beim Schutzstandard des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist zwischen natürlichen Personen (hierzu **1.**), juristischen Personen (hierzu **2.**) und Kirchen (hierzu **3.**) zu unterscheiden.

1. Natürliche Personen

Der sachliche Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in Art. 8 GRCh umfasst personenbezogene Daten. Dies sind alle Informationen, die eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person betreffen.⁴

Art. 4 Nr. 1 DS-GVO bestimmt näher, wann eine Person bestimmbar bzw. identifizierbar ist. Danach bezeichnet der Ausdruck *personenbezogene Daten*

„alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden „betroffene Person“) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen identifiziert werden kann, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder

³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 (Recht auf Vergessen II).

⁴ So BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 (Recht auf Vergessen II); vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 28. August 2000 - 1 BvR 1307/91.

sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann“.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt nach Art. 8 Abs. 2 GRCh vor einer Verarbeitung von Daten. Der Begriff der *Datenverarbeitung* wird weit ausgelegt. Es beinhaltet gemäß Art. 4 Nr. 2 DS-GVO

„jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung“

Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nur dann gerechtfertigt, wenn ein *öffentliches Interesse* für eine Datenverarbeitung gegeben ist. Diese Anforderung ist in Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. e) DSGVO und in Art. 6 Abs. 3 S. 4 DSGVO ausdrücklich geregelt.

Zudem muss das öffentliche Interesse an der Datenverarbeitung im Rahmen einer *Interessenabwägung* mit dem Abwehrinteresse des Einzelnen am Schutz der eigenen Daten überwiegen.⁵

Je höher die Intensität des Grundrechtseingriffs ist, desto höher muss das öffentliche Interesse zu *gewichten* sein. Als besonders intensiv gelten Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, wenn die erhobenen Informationen eine hohe Persönlichkeitsrelevanz aufweisen, die Informationserhebung nicht aufgrund eines rechtswidrigen Verhaltens des Einzelnen erfolgt und die Daten für Folgeeingriffe in Grundrechte des Betroffenen genutzt werden können.⁶

⁵ BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 - 1 BvR 209/83 u. a., (sog. Urteil zum Volkszählungsgesetz); vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.03.2008 – 1 BvR 2388/03.

⁶ BVerfG, Ur. v. 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05 u.a., NJW 2008, 1505.

Schließlich ist, wie bei jedem Eingriff in Grundrechte, der *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* zu wahren. Das bedeutet, dass der Eingriff neben der Verfolgung eines legitimen Zwecks auch geeignet, erforderlich und angemessen sein muss.

Diese Grundsätze und insbesondere das Abwägungsgebot und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sind bei Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im mitgliedstaatlichen Recht sowohl im Hinblick auf natürliche als auch juristische Personen zu beachten.

2. **Juristische Personen**

Auf europäischer Ebene ist die Frage, ob bzw. inwieweit europäische Grundrechte, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union kodifiziert sind, und insbesondere Art. 8 GRCh auf juristische Personen überhaupt anwendbar sind, nicht abschließend geklärt.⁷ Eine dem Art. 19 Abs. 3 GG entsprechende ausdrückliche Regelung, wonach die Grundrechte auch für inländische juristische Personen gelten, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind, enthält die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) nicht.

Auf der einfachgesetzlichen Ebene hat der europäische Gesetzgeber in Art. 1 Abs. 1 DS-GVO sogar als Anwendungsbereich ausdrücklich geregelt, dass personenbezogene Daten natürlicher Personen verarbeitet werden, und nach Erwägungsgrund 14 der DS-GVO ist die DS-GVO auf „*die Verarbeitung personenbezogener Daten juristischer Personen und insbesondere als juristische Person gegründeter Unternehmen*“ nicht anwendbar.

Doch selbst wenn der Europäische Gerichtshof Art. 8 GRCh dahin gehend auslegen sollte, dass vom Schutzbereich auch der Datenschutz juristischer Personen erfasst wird, wäre die Möglichkeit gegeben, das durch Art. 8 GRCh

⁷ Vgl. speziell zu Art. 8 GRCh: *Heißl*, EuR 2017 (Heft 4), 561.

gewährleistete Grundrecht auf Datenschutz der juristischen Person bei Vorliegen eines entsprechend gewichtigen öffentlichen Interesses und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einzuschränken.⁸

3. Kirchen

Besonderheiten und über die für juristische Personen geltenden Grundsätze hinausgehende Eingriffsvoraussetzungen gelten für die Kirchen, in deren Eigentum erhebliche Flächen der Bundesrepublik Deutschland stehen.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung leitet sich bei den Kirchen, die als Körperschaften öffentlichen Rechts eine Sonderstellung einnehmen, da sie weder vom Staat geschaffen sind noch in ihrem Eigenbereich staatliche Aufgaben wahrnehmen⁹ und daher Grundrechtsträger sein können¹⁰, nicht aus der Kirchengutsgarantie des Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 2 WRV ab¹¹.

Der verfassungsrechtliche Rahmen des von der katholischen Kirche konstituierten eigenen kirchlichen datenschutzrechtlichen Systems ergibt sich aus dem europäischen Verfassungsrecht i. V. m. Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV. Hierzu gehört z. B. das Kirchliche Datenschutzgesetz (KDG), die kirchliche Datenschutzgerichtsordnung (KDSGO), das interdiözesane Datenschutzgericht in Köln (IDSG) und das Datenschutzgericht der Deutschen Bischofskonferenz in Bonn (DSG-DBK).

Kernpunkt ist dabei, dass die Europäische Union über keine eigene Regelungskompetenz für das Staatskirchenrecht der Mitgliedstaaten verfügt und sie das institutionelle mitgliedstaatliche Rechtsverhältnis zwischen Staat und Religion schützt.¹² Das ergibt sich, soweit die nationale Identität betroffen ist, schon aus Art. 4 Abs. 2 EUV, insbesondere aber aus Art. 17 Abs. 1

⁸ Heißl, EuR 2017 (Heft 4), 561 (570).

⁹ Vgl. BVerfGE 18, 385.

¹⁰ BVerfG 28.04.1965 - 1 BvR 346/61, BVerfGE 19, 1.

¹¹ Vgl. BVerfG 13.10.1998, Az. 2 BvR 1275/96, BVerfGE 99, 100.

¹² Herbst, in: Kühling/Buchner, Art. 91 DS-GVO, Rn. 1.

AEUV, wonach die EU den Status, den die Religionsgesellschaften in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen, achtet und nicht beeinträchtigt.¹³ Aufgrund von Art. 17 Abs.1 AEUV sind daher auch Ausnahmeregelungen für religiöse Sachverhalte in Rechtsakten möglich bzw. geboten, selbst wenn solche Rechtsakte eine umfassende Harmonisierung zum Ziel haben.¹⁴ Aus diesem verfassungsrechtlichen Rahmen begründet sich auch die Bereichsausnahme des Art. 91 DS-GVO. Nach Art. 91 Abs. 1 DS-GVO dürfen – wenn eine Kirche oder eine religiöse Vereinigung oder Gemeinschaft in einem Mitgliedstaat zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der DS-GVO umfassende Regeln zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung anwendet - diese Regeln weiter angewandt werden, sofern sie mit der DS-GVO in Einklang gebracht werden.

Sowohl durch die Normierung und Errichtung der kirchlichen Datenschutzgerichtsbarkeit als auch durch die Tätigkeit der kirchlichen Datenschutzgerichte übt die Kirche ihr Selbstbestimmungsrecht aus, das ihr die Freiheit garantiert, innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes ihre eigenen Angelegenheiten selbstständig zu ordnen und zu verwalten.¹⁵ Die vom Verfassungsgesetzgeber verwendete Formulierung „ordnen“ und „verwalten“ bezieht sich dabei nicht nur auf zwei der drei Gewalten (Gesetzgebung und Verwaltung) unter Auslassung der Rechtsprechung, sondern sie bringt vielmehr zum Ausdruck, dass zum Selbstbestimmungsrecht sowohl die Schaffung allgemeiner Normen („ordnen“) als auch deren Anwendung im Einzelfall durch Verwaltung und Rechtsprechung gehört („verwalten“).¹⁶ Staatskirchenrechtlich umfasst die Kompetenz der Kirche zur Rechtsetzung in ihren eigenen Angelegenheiten also auch die Befugnis zur Kontrolle des

¹³ *Waldhoff*, in: Callies/Ruffert, Art. 17 Rn. 6, 12 ff.; *Herbst*, in: Kühling/Buchner, Art. 91 DS-GVO, Rn. 1.

¹⁴ *Paschke*, in: Specht/Mantz, § 27 II Rn. 2; *Waldhoff* in Callies/Ruffert, Art. 17 Rn. 13; *Herbst*, in: Kühling/Buchner, Art. 91 DS-GVO, Rn. 1.

¹⁵ *Rhode*, in: Sydow, Einführung KDSGO, Rn. 24.

¹⁶ *Rhode*, in: Sydow, Einführung KDSGO, Rn. 24.

von ihr selbst gesetzten Rechts (Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV).¹⁷

Staatliche Regelungen sind im Bereich der kirchlichen Selbstbestimmung nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV nur durch ein „für alle geltendes Gesetz“ im Sinne von Art. 137 Abs. 3 WRV zulässig;¹⁸ unter anderem muss die gesetzliche Grundlage hinreichend bestimmt sein.¹⁹ Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV gewährleistet mit Rücksicht auf das zwingende Erfordernis friedlichen Zusammenlebens von Staat und Kirchen²⁰ sowohl das selbständige Ordnen und Verwalten der eigenen Angelegenheiten durch die Kirchen als auch den staatlichen Schutz anderer für das Gemeinwesen bedeutsamer Rechtsgüter. Dieser Wechselwirkung von Kirchenfreiheit und Schranken Zweck ist durch entsprechende Güterabwägung Rechnung zu tragen,²¹ womit es auch hier bei der Frage der Zulässigkeit des Grundrechtseingriffs auf das Gewicht der vom Gesetzgeber mit einer Verbesserung der Bodenmarkttransparenz verfolgten öffentlichen Interessen ankommt.

II. Öffentliches Interesse an Bodenmarkttransparenz

Abgesehen von Einzelfällen im landwirtschaftlichen Bereich unterliegt der Bodenmarkt in Deutschland zurzeit keiner staatlichen Kontrolle. Die Parteien müssen sich lediglich innerhalb der allgemeinen zivilrechtlichen Grenzen über den Vertragsinhalt einigen und diesen notariell beurkunden lassen.²² Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang regulatorische Eingriffe in den Bodenmarkt erforderlich sein könnten, ist Gegenstand der politischen Diskussion. Dabei besteht jedoch weitgehend Konsens darüber, dass zunächst

¹⁷ Richardi, NJW 2005, 2744; Thiel/Fuhrmann/Jüngst, Präambel, Rn. 98; Ritter, NZA 2020, 616.

¹⁸ BVerfG v. 17.10.2007, Az. 2 BvR 1095/05, DVBl. 2007, 1555; BVerfGE 70, 138; BVerfGE 72, 278.

¹⁹ BVerfGE 20, 150; BVerfGE 34, 165; BVerfGE 41, 251; BVerfGE 45, 393.

²⁰ BVerfGE 42, 312; BVerfGE 53, 366.

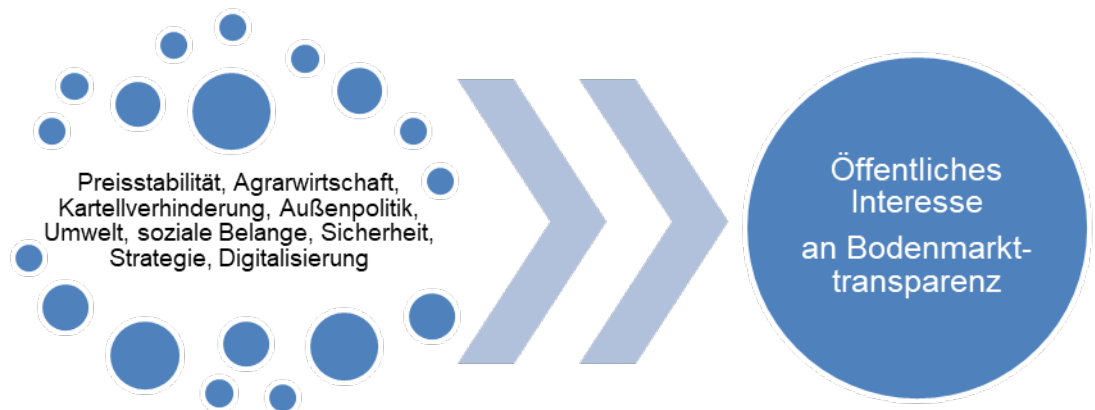
²¹ BVerfGE 46, 73; BVerfGE 53, 366; BVerfGE 70, 138; BVerfGE 72, 278; BVerfG v. 17.10.2007, Az. 2 BvR 1095/05, DVBl. 2007, 1555.

²² Hoffmeister 2018, S. 31.

die Transparenz auf dem Bodenmarkt erhöht werden müsse, um die Erforderlichkeit weitergehender Regulierungsschritte beurteilen zu können. Aus diesem Grunde wurde etwa das Gesetz über die Preisstatistik im Jahre 2020 in § 7 Abs. 1 Nr. 4 dahin gehend geändert, dass für die Kaufwerte landwirtschaftlicher Grundstücke zusätzlich die Angabe erforderlich ist, ob es sich bei den Käuferinnen und Käufern sowie bei den Verkäuferinnen und Verkäufern um eine Landwirtin oder einen Landwirt oder eine Nichtlandwirtin oder einen Nichtlandwirt handelt.

Es können ganz unterschiedliche öffentliche Interessen für die Erhebung von weiteren Eigentümerdaten sprechen. Diese werden nachfolgend dargestellt, wobei bewusst auf eine Gewichtung der Interessen verzichtet wird. Welche der nachfolgend dargestellten öffentlichen Interessen als besonders hoch gewichtet werden, obliegt einer Bewertung durch die politischen Entscheidungsträger. Fest steht, dass je mehr öffentliche Interessen für die Erhebung der Daten von Grundstückseigentümern sprechen, desto mehr Argumente für die Zulässigkeit der Datenerhebung gegeben sind.

Abbildung 1: Öffentliches Interesse an Bodenmarkttransparenz



CBH Rechtsanwälte

1. Finanzpolitische Interessen

Es besteht ein finanzpolitisches Interesse des Staates an einer Transparenz des Bodenmarktes mit validen Daten auch zu den Eigentümern, um die Entstehung von Spekulationsblasen auf dem Immobilienmarkt erkennen, verhindern und diesen entgegensteuern zu können. Eine Zunahme der Zahl gehandelter Objekte pro Zeiteinheit gilt als Anzeichen für eine Spekulationsblase, zumindest auf den Aktien- und Finanzmärkten. Ob dieses Phänomen für den Bodenmarkt überhaupt eine Rolle spielt, ist ungewiss.²³ Hierfür fehlt es an transparenten Daten.

Eine Spekulationsblase auf dem deutschen Immobilienmarkt könnte in einer Wohnimmobilienkrise und damit einhergehend in eine Rezession münden.²⁴ Dadurch könnte die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt gefährdet werden. So gilt die Wohnimmobilienblase der Vereinigten Staaten als wichtigster Auslöser der Weltfinanzkrise 2007/08, nachdem ein rapider Wertverfall dortiger kreditfinanzierter Wohnimmobilien zunächst deren Eigentümer und in der Folge ganze Kreditinstitute in die Überschuldung trieb.

Anfang 2020 gab es einigen Expertenmeinungen zufolge zwar noch keine Hinweise auf eine vorliegende oder beginnende Blase auf dem deutschen Immobilienmarkt.²⁵ Bei steigenden Immobilien- und Mietpreisen verbunden mit im historischen Vergleich außergewöhnlich niedrigen Zinsen für Immobilienkredite kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass sich eine Spekulationsblase entwickeln könnte. Bei einem weltweiten Anstieg der Inflationsraten könnten große Kapitalmengen in Grundstücken auch auf deutschem Boden einen sicheren Hafen sehen, was bundesweit zu enormen Preisanstiegen führen würde. Um derartige Entwicklungen vorhersehen zu können, bedarf es einer bundesweit abrufbaren Transparenz auf den Bodenmärkten.

²³ Tietz/Forstner Berichte über Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft Band 92, Heft 3, Dezember 2014, Ziffer 4.2.

²⁴ BBSR 2020, S. 22.

²⁵ BBSR 2020, S. 100.

Der Staat hat nicht nur ein Interesse an Preisstabilität, sondern er ist rechtlich sogar dazu verpflichtet, seine Politik entsprechend auszurichten und Preisstabilität sicherzustellen. Die Konjunktursteuerung ist verfassungsrechtlich verankert. Gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG hat der Staat bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Zu einer guten Wirtschafts- und Finanzpolitik gehört es, negative konjunkturelle Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen und ihnen dann durch Konjunktursteuerung entgegenzusteuern.

Für die Europäische Union gehört die Preisstabilität auch zu den vorrangigen Zielen der Geld- und Wechselkurspolitik (Art. 119 Abs. 2 und 3 AEUV). Daher ist es das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), die Preisstabilität zu gewährleisten (Art. 127 Abs. 1 und 282 Abs. 2 S. 1 AEUV).

Die Preisstabilität wird – vor allem innerhalb der EU – an der Inflation gemessen. Deren Berechnung knüpft an die Verbraucherpreise an und berücksichtigt hierbei Wohnmieten. Die Preise für selbstgenutztes Wohneigentum werden hingegen noch nicht in der Inflationsmessung – dem Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) – berücksichtigt.²⁶ Insofern wirkt sich derzeit nur ein Anstieg von Mieten auf die gemessene Inflation aus. Angesichts eines großen Anstiegs der Immobilienpreise in den letzten Jahren könnte die tatsächliche Inflation jedoch höher ausfallen. Auch um dies zu erkennen, bedarf es eines transparenten Immobilienmarktes.

2. Agrarpolitisches Interesse

Der Staat hat außerdem ein agrarpolitisches Interesse daran, den Handel mit Grundstücken der Land- und Forstwirtschaft zu beobachten und zu steuern. Ein transparentes Bodenregister wäre diesem Interesse dienlich.

²⁶ Vgl. Siedenbiedel 2020.

Dahinter steht das mikroökonomische Ziel, landwirtschaftliche Betriebe zu erhalten und zu schaffen. Makroökonomisch soll damit die Ernährungsvorsorge sichergestellt werden.²⁷

Zur Erreichung dieser Ziele wurde das Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz - GrdstVG) beschlossen (vgl. zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Bereich der „Bodenverteilung“ Art. 74 Abs. 1 Nr. 30, Art. 72 Abs. 3 Nr. 3 GG). Danach bedarf die Veräußerung eines landwirtschaftlichen Grundstücks einer Genehmigung, die bei einer ungesunden Bodenverteilung zu versagen ist (§ 2 Abs. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG). Normativ wurde in § 9 Abs. 1 Nr. 2 GrdstVG abstrakt festgelegt, dass eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens in der Regel dann vorliegt, wenn die Veräußerung Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht. Zur Auslegung dieser Rechtsnorm werden die Agrarpolitischen Berichte der Bundesregierung herangezogen. Hier werden Ziele zur Verbesserung der Land- und Forstwirtschaft formuliert. In der Rechtsprechung hat sich der Grundsatz herausgebildet, dass eine ungesunde Bodenverteilung in der Regel vorliegt, wenn ein landwirtschaftliches Grundstück an einen Nichtlandwirt veräußert wird, obwohl ein Landwirt die Fläche zur Aufstockung seines Betriebs benötigt und bereit und in der Lage ist, das Land zu den Bedingungen des Kaufvertrags zu erwerben.²⁸

Die bodenrechtliche Steuerung im GrdstVG wurde vom BVerfG als verfassungskonform bestätigt:

*„Das GG gebietet entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht, daß der ländliche Grundstücksverkehr so frei sein müsse wie der Verkehr mit jedem anderen „Kapital“. Die Tatsache, daß der **Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich** ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; **eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem***

²⁷ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2016: 3 f.

²⁸ Vgl. BGH, Beschluss vom 28.04.2006, BLw 32/05 mit Formulierung von Ausnahmen.

Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden. Aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 3 GG kann daher nicht eine Verpflichtung des Gesetzgebers hergeleitet werden, alle geldwerten Vermögensgüter den gleichen rechtlichen Grundsätzen zu unterwerfen.²⁹

(Hervorhebung nicht im Original)

Überdies gibt es als weitere Bundesbodengesetze noch das Landpachtverkehrsgesetz, wonach Landpachtverträge der zuständigen Behörde anzuzeigen sind, und das Reichssiedlungsgesetz mit der Möglichkeit der Schaffung von Siedlungsunternehmen und einem Vorkaufsrecht für diese in den Fällen, in denen die Genehmigung einer Grundstücksveräußerung nach § 9 GrdstVG zu versagen wäre. Aufgrund der nun geltenden Länderkompetenz in diesem Bereich (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) hat das Bundesland Baden-Württemberg das Agrarstrukturverbesserungsgesetz (ASVG) erlassen, das diese Maßnahmen bündelt.³⁰

Die aktuellen Genehmigungspflichten basieren jeweils auf einer Einzelfallbetrachtung. Die Statistik erfasst die Anzahl der Veräußerungsfälle, den Flächenumfang und die Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke. Die statistisch verwendete Größe der landwirtschaftlichen Nutzung (FdIN) beinhaltet Flächen, die nach den Vorschriften für die Einheitsbewertung zur landwirtschaftlichen Nutzung einer Pauschalbewertung unterliegen, also in der Regel Flächen des Acker- bzw. Grünlands. Die Kategorie der FdIN ist nicht identisch mit der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Agrarstatistikgesetz, sodass die Daten nicht direkt vergleichbar sind. So unterliegen etwa garten- und weinbaulich genutzte Flächen einer Sonderbewertung und zählen daher zwar zur Landwirtschaftsfläche im Sinne des Agrarstatistikgesetzes, aber nicht zur FdIN. Nicht erfasst werden von der Statistik Eigentumsübergänge

²⁹ BVerfG, Beschluss vom 12.01.1967, 1 BvR 169/63, NJW 1967, 619 (620).

³⁰ Vgl. auch: Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, 2013.

aufgrund von Flurbereinigungsverfahren, Enteignungen und Zwangsversteigerungen, Erwerbsvorgänge außerhalb des Grundbuchs sowie Grundstücksflächen innerhalb des Gebiets eines Flächennutzungs- oder Bebauungsplans einer Gemeinde, die zur Bebauung freigegeben sind (Hoffmeister, S. 38 f).

Laschewski und Tietz führen aus:

„In vielen für eine solche Fragestellung relevanten Bereichen findet ein Monitoring gesellschaftlicher Entwicklungen überhaupt nicht statt. So ist es z. B. eine bemerkenswerte Tatsache, dass es trotz der rechtlichen Beschränkungen auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt nur rudimentäres Wissen darüber gibt, wie landwirtschaftliches Bodeneigentum in Deutschland verteilt ist (...). Zudem wird die im Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG) als Versagungsgrund für den landwirtschaftlichen Grunderwerb genannte „ungesunde Verteilung des Grund und Bodens“ nur hinsichtlich der Identität des Käufers (Landwirt/Nichtlandwirt) und dessen Ortszugehörigkeit geprüft (Netz, 2015), aber nicht z. B. hinsichtlich einer Konzentration des Eigentums in wenigen Händen.“³¹

Erst eine Übersicht über alle verfügbaren landwirtschaftlichen Grundstücksflächen in Deutschland, deren tatsächliche Nutzung und über die Eigentümerstruktur würde einen Gesamtüberblick verschaffen, der als Grundlage für eine politische Bewertung und darauf basierend für Entscheidungen im Rahmen der Agrarpolitik dienen könnte. Zwar steht aufgrund des Agrarzensus bzw. der Landwirtschaftszählung 2020 des Statistischen Bundesamts bereits ein gewisses Maß an Datenmaterial über landwirtschaftliche Grundstücke zur Verfügung. Danach stehen 11 % der landwirtschaftlichen Fläche unter der Kontrolle von Unternehmensgruppen.³² Durch ein entsprechendes Register würden die relevanten Daten jedoch ständig aktualisiert zur Verfügung

³¹ Laschewski und Tietz 2020, S.3.

³² Vgl. Statistisches Bundesamt, 2021 mit Verweis auf interaktive StoryMap mit dem Titel „Wem gehört die Landwirtschaft?“

stehen. Ungewollte Eigentumsverschiebungen könnten so schneller erkannt werden.

Auch Balmann und Odening plädieren für eine Erhöhung der Transparenz auf Kauf- und Pachtmärkten für Agrarflächen:

„Darüber hinaus kann der Zugang zu bereits vorliegenden Informationen erleichtert werden, etwa das amtliche Liegenschaftskataster, Kaufpreisstatistiken der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte oder das Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS), wobei natürlich datenschutzrechtliche Aspekte zu berücksichtigen sind. Schließlich können systematische und regional breiter angelegte wissenschaftliche Auswertungen dazu beitragen, den derzeit noch äußerst lückenhaften Kenntnisstand zur Konzentration und Marktmacht auf landwirtschaftlichen Bodenmärkten zu verbessern.“³³

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Back, Menzel und Bahrs:

„Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Wissensstands ist weder die Art und die Schädlichkeit von Marktmacht in den deutschen landwirtschaftlichen Bodenmärkten noch ihr Umfang geklärt.“³⁴

Es besteht mithin Einigkeit, dass die Transparenz auf dem Markt für landwirtschaftliche Grundstücke derzeit unzureichend ist.

3. Wettbewerbsrechtliche Interessen

Es könnte ein wettbewerbsrechtliches Interesse darin liegen zu wissen, in wessen Eigentum sich große landwirtschaftliche oder große bebaute Flächen mit Wohnungsbeständen oder gewerblicher Nutzungsmöglichkeit befinden. Hier könnte insbesondere die Abgrenzung zwischen kleineren Privateigentümern und größeren Wohnungsgesellschaften von politischem Interesse sein. Denn im Immobiliensektor könnten einzelne Unternehmen durch

³³ Balmann/Odening, S. 6.

³⁴ Back/Menzel/Bahrs, S. 199.

Bündelungen großer Flächen in Städten eine wirtschaftliche Machtstellung erlangen und damit Einfluss auf die Immobilien- und Mietpreise nehmen.

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG unterliegt die Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Aktuell unterliegen der *kartellrechtlichen Fusionskontrolle* jedoch nur einzelne Grundstücksgeschäfte, vgl. § 37 Abs. 1 Nr. 1, 41 Abs. 1 Nr. 1 GWB. Entscheidend ist, ob die Umsatzschwellen des § 35 Abs. 1 GWB überschritten werden. Danach muss ein beabsichtigter Zusammenschluss erst dann beim Bundeskartellamt angemeldet werden, wenn die beteiligten Unternehmen insgesamt weltweit Umsatzerlöse von mehr als 500 Millionen Euro und im Inland mindestens ein beteiligtes Unternehmen Umsatzerlöse von mehr als 50 Millionen Euro und ein anderes beteiligtes Unternehmen Umsatzerlöse von mehr als 17,5 Millionen Euro hat (vgl. auch § 35 Abs. 2 GWB mit weiteren Anwendungsfällen). Diese Werte wird ein einzelnes Grundstücksgeschäft selten erreichen.

Wohnungsbestände werden aber typischerweise über Anteilsverkäufe („share deals“) übertragen. Im Juni 2021 hatte das Bundeskartellamt das Vorhaben der Vonovia SE, Bochum, im Wege eines öffentlichen Übernahmeangebotes alle Anteile an der Deutsche Wohnen AG, Berlin, zu erwerben, freigegeben. Das Vorhaben betreffe zwar bundesweit zahlreiche lokale oder regionale Märkte für die Vermietung von Wohnimmobilien. Die gemeinsamen Marktanteile der Unternehmen rechtfertigten jedoch keine wettbewerbsrechtliche Untersagung.³⁵ Besonders vertiefte Ermittlungen hat das Bundeskartellamt in den Wohnungsmärkten in den Städten Berlin, Dresden, Mainz, Wiesbaden, Puchheim sowie in der Gemeinde Wustermark vorgenommen. Nur hier kamen überhaupt gemeinsame Marktanteile von Vonovia und Deutsche Wohnen von über 10 % auf den verschiedenen Mietwohnungsmärkten in Betracht. Die Anbieterstruktur für Mietwohnungen sei trotz der großen Wohnungsbaugesellschaften weiterhin sehr zersplittert. Auf lokaler oder regionaler Ebene sei deshalb auch in Folge des Zusammenschlusses keine

³⁵ Vgl. Presseerklärung des Bundeskartellamtes vom 28.06.2021.

erhebliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs zu erwarten. Auf den relevanten Märkten seien neben zahlreichen Privatvermietern zumeist auch kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsbaugenossenschaften sowie weitere gewerbliche Anbieter vertreten, die den Verhaltensspielraum von Vonovia weiterhin begrenzen.

Die Tatsache, dass das Kartellamt in jedem der betroffenen Teilmärkte „vertiefte Ermittlungen“ vornehmen konnte, könnte auf eine ausreichende Transparenz dieser Märkte hindeuten. Allerdings ist das Gegenteil der Fall. Gäbe es einen transparenten Bodenmarkt, würden keine vertieften Ermittlungen (beispielsweise durch Strichproben, Schätzungen und Auskünfte) notwendig sein.

Marktmacht auf Bodenmärkten kann derzeit empirisch nur auf den jeweiligen dezentralen Teilmärkten gemessen werden. Regional differenzierte Analysen liegen bislang weder für Deutschland insgesamt noch für einzelne Bundesländer flächendeckend vor.³⁶ Über den Bestand der Mietwohnungen verschiedener Größe geben die Daten des Statistischen Bundesamts Auskunft, nicht jedoch über deren Eigentümerstruktur.

Doch auch unterhalb der Grenzen der Fusionskontrolle sind Einflussnahmen auf den deutschen Immobilienmarkt denkbar, wenn sich auf großer Fläche abzeichnen würde, dass sich in der Gesamtbetrachtung ein Großteil des deutschen Wohnungsbestands in Händen von Immobilienunternehmen befindet. Es bestünde beispielsweise theoretisch die Gefahr, dass sich in bestimmten Regionen *verbotene Kartelle zwischen Wohnungsunternehmen mit Mietpreis(erhöhungs)absprachen* bilden. Dies könnte zu Marktverzerrungen führen und die Mietpreise ankurbeln. Solche Kartelle (gerade in kleinerem Rahmen) wären für den Staat zurzeit schwer nachzuvollziehen und aufzudecken, da kein Gesamtüberblick über die Eigentümerstruktur aller Grundstücke in Deutschland besteht. Die Grundbücher sind hierzu zu kleinteilig und bieten aufgrund der Fülle an Daten derzeit keine auswertbare Datengrundlage.

³⁶ Balmann/Odening, S. 1.

Denkbar wäre es auch, dass marktmächtige Unternehmen ihre Marktmacht dafür nutzen, Schlüsselgrundstücke für bestimmte Spezialimmobilien (z. B. Windparks, Outlet-Flächen u. Ä.) im gesamten Bundesgebiet zu erwerben. Mangels eines deutschlandweiten Registerzugriffs würde ein solches Verhalten erst spät und dann auch nur zufällig auffallen.

4. **Außenpolitische Interessen**

Es besteht zudem ein außenpolitisches Interesse des Staates daran zu wissen, inwiefern ausländische Staatsangehörige, insbesondere Staatsangehörige von nicht EU-Staaten (sog. Drittstaater) im Inland Grundstücke erwerben. Erst durch die Kenntnis der aktuellen Eigentumsverhältnisse und -transaktionen kann im Einzelfall durch die Bundesregierung beurteilt werden, ob in die Zukunft gerichtete Verfügungsbeschränkungen und Genehmigungsvorbehalte gegenüber bestimmten Drittstaaten erforderlich sind.

Aktuell ist hierfür in Art. 86 EGBGB ein Anwendungsfall normiert. Darin heißt es:

*„Vorschriften, die den Erwerb von Rechten durch Ausländer oder durch juristische Personen, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung nicht im Bundesgebiet haben (ausländische juristische Personen), beschränken oder von einer Genehmigung abhängig machen, finden vom 30. Juli 1998 keine Anwendung mehr. **Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates den Erwerb von Rechten durch Ausländer oder ausländische juristische Personen zu beschränken und von der Erteilung einer Genehmigung abhängig zu machen, wenn Deutsche und inländische juristische Personen in dem betreffenden Staat in dem Erwerb von Rechten eingeschränkt werden und außenpolitische Gründe, insbesondere das Retorsionsrecht, dies erfordern. Satz 2 gilt nicht für Ausländer und ausländische juristische Personen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union.**“*

(Hervorhebung nicht im Original)

Es können also Erwerbsvorbehalte und Genehmigungsvorbehalte für Drittstaater eingeführt werden. Ein solches Fremdenrecht darf sich jedoch nicht

gegen Unionsbürger richten, da dies sonst einen Verstoß gegen das in Art. 18 AEUV verankerte Diskriminierungsverbot darstellen würde.

Der in Art. 86 EGBGB normierte Anwendungsfall ist das Retorsionsrecht (Recht der Vergeltung), wenn deutsche Staatsangehörige im betreffenden Staat im eigenen Rechteerwerb eingeschränkt werden würden. „Retorsion“ ist ein völkerrechtlich erlaubter „unfreundlicher Akt“. Dieser kann als Reaktion auf einen unfreundlichen, aber völkerrechtskonformen sowie erst Recht als Reaktion auf einen völkerrechtswidrigen Akt eines anderen Staates erfolgen. Ein klassisches Beispiel hierfür ist der Abbruch der diplomatischen Beziehungen.³⁷

5. Sozialpolitische Interessen

Sozialstaatlichkeit ist in Art. 20 Abs. 1 GG als ein Staatsziel definiert. Dieses verpflichtet zur Schaffung sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit. Die daraus hervorgehenden konkreten Anforderungen stehen in unterschiedlichem Zusammenhang mit Grund und Boden.

Zum einen kann darunter die Förderung von bezahlbarem Wohnraum verstanden werden. Hierauf kann auf verschiedene Weise hingewirkt werden. Die bereits praktizierte Schaffung von Sozialwohnungen gehört dazu. Eine weitere Maßnahme ist die aktive Verhinderung von ausufernden, nicht mehr bezahlbaren, Mietpreisen.

Zum anderen ist die Schaffung von selbst genutztem Wohneigentum für den Sozialstaat erstrebenswert, da dies Teil der individuellen Daseinsvorsorge darstellt. Menschen, die in selbst genutztem Eigentum leben, sind Mietpreiserhöhungen nicht ausgesetzt. Die daraus entstehende soziale Sicherheit und Absicherung entlastet langfristig die staatlichen Sozialsysteme. Daher besteht ein Interesse daran, dass möglichst viele Einwohner in Deutschland – in Abgrenzung jedenfalls zu Drittstaaten mit Wohnsitz im Ausland und Investitionsgesellschaften – über selbst genutztes Wohneigentum verfügen.

³⁷ Schöbener, S. 123.

Wohneigentum ist verfassungsrechtlich durch die Eigentumsgarantie in Art. 14 Abs. 1 GG geschützt.

Im Übrigen stehen dem Staat zur Erreichung sozialstaatlicher Interessen verfassungsrechtlich die Instrumente der Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG und der Vergesellschaftung von Grund und Boden gemäß Art. 15 GG zur Verfügung.³⁸ Zur politischen Abwägung der Sinnhaftigkeit derartiger Maßnahmen könnte ein transparentes Bodenregister beitragen.

6. Umweltpolitische Interessen

In Art. 20 a GG wird der Umwelt- und Tierschutz als Staatsziel verankert. Der Naturschutz und die Landschaftspflege gehören zur konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG.

Die (schnelle) Kenntnis der Eigentümer von Grundstücken kann im Bereich des Umweltschutzes in zweierlei Hinsicht wichtig sein.

Die Nutzung eines Grundstücks ist von entscheidender Bedeutung für die davon ausgehenden Umweltauswirkungen. So macht es beispielsweise einen Unterschied, ob ein Grundstück als Wald-, Acker- oder Baufläche genutzt wird. Die Grundstücksnutzung wird bereits bei der Grundsteuer berücksichtigt. Im Liegenschaftskataster wird die Grundstücksnutzung als eine Eigenschaft des Grundstücks geführt. Insofern besteht hier bereits eine gewisse Transparenz. Diese ist derzeit jedoch noch nicht zentral auswertbar (siehe hierzu jedoch die Bemühungen zur Schaffung eines länderübergreifenden Systems LEFIS unter Ziff. E. II. Nr. 11 dieses Gutachtens). Diese Informationen könnten in einem Zentralregister mit anderen Daten verknüpft werden.

In Zukunft könnten innovative Ideen in der Politik gefragt sein, wie sich die Grundstücksnutzung stärker mit dem Umweltschutz verknüpfen lässt, um die Umweltziele zu erreichen. Beispielsweise könnte überlegt werden, im Rahmen der Grundsteuer die Ökobilanz eines Grundstücks in den Blick zu nehmen. Es könnte auch der individuelle Energieverbrauch auf dem Grundstück,

³⁸ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2019.

die Eigendeckung durch erneuerbare Energiequellen, die Quantität der Bodenversiegelung oder die Bepflanzung eines Grundstücks mit CO₂-aufnehmenden Bäumen berücksichtigt werden. Es gibt bereits Vorschläge für ein Klimaschutzmonitoring für Bestandgebäude.³⁹ Solche Vorschläge könnten aufgegriffen und weiterentwickelt werden.

Im Umweltstatistikgesetz (UStatG) werden zum Zwecke der Umweltpolitik Erhebungen zu verschiedenen Themengebieten festgelegt (vgl. Art. 2 Abs. 1 UStatG). Die Grundstücksnutzung der Fläche der Bundesrepublik Deutschland gehört derzeit jedoch nicht dazu. Um die Umweltauswirkungen einer Grundstücksnutzung zukünftig in den Blick zu nehmen, bräuchte es hierzu verlässlicher, in einem Register gespeicherter Daten zur Nutzung von Grundstücken, die zentral für die gesamte Fläche der Bundesrepublik Deutschland auswertbar sind. Wenn eine konsensfähige Methode zur ökologischen Bewertung von Grundstücken (Stichwort: Ökobilanz von Grundstücken) entwickelt werden würde, könnte der hierfür maßgebliche Kennwert ergänzend im Bodenregister abgespeichert werden. Wenn dann noch Rechtsfolgen – beispielsweise steuerrechtlicher Natur – an die Ökobilanz eines Grundstücks geknüpft werden sollten, bräuchte es hier neben den Sach- auch die Eigentümerdaten.

Im Umweltkontext könnte es einen weiteren Grund für ein transparentes Bodenregister geben. Aufgrund der fortschreitenden Klimaerwärmung werden Experten zufolge extreme Wetterphänomene in Deutschland in Zukunft stärker zunehmen, wie dies zuletzt bei Überschwemmungen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zu beklagen war. Bei Naturkatastrophen oder von Menschen ausgelöst und durch die Klimaerwärmung begünstigten Katastrophen wie Waldbränden könnte eine schnelle Kontaktaufnahme von Eigentümern erforderlich sein. In solchen Fällen könnte ein rascher und zentraler Zugriff des Staates auf die Eigentümerdaten der Grundstückseigentümer den zuständigen Stellen ermöglichen, mit den Eigentümern schnell in Kontakt zu treten, beispielsweise um diese zu warnen. Dieser Gesichtspunkt hatte in Dänemark mit zur Verbesserung des öffentlichen Geodatenregisters

³⁹ Vgl. Cischinsky/Hörner, 2021.

und auf dieser Grundlage zum Aufbau eines Tools zur Simulation von Hochwasserszenarien geführt.⁴⁰

Überdies könnte es im Umweltkontext weitere Gründe für mehr Transparenz im Bodenmarkt geben. Hierzu gehören die Transparenz über bestehende eingetretene Kontaminationen von Böden sowie boden- und baugrundverändernde Maßnahmen. Zudem könnte in einem Register das Umweltrisiko eines Grundstücks durch die frühere oder aktuelle Nutzung transparent gemacht werden. So haben bestimmte Grundstücke durch ihre geographische Lage und die Nutzungshistorie ein gesteigertes Risiko für Funde chemischer Kampfmittel. Die aktuelle Nutzung kann zudem einen Risikofaktor darstellen, beispielsweise bei Deponien und Fabriken.

Vor diesem Hintergrund wäre eine Verknüpfung eines möglichen Bodenregisters mit dem Altlastenkataster und eine darauf aufbauende Erweiterung um weitere Umweltdaten denkbar und umweltpolitischen Interessen dienlich.

7. Sicherheitspolitische Interessen

Ein transparentes Bodenregister mit inkludierten Eigentümerdaten kann in verschiedener Hinsicht sicherheitspolitischen Interessen dienlich sein. Dies betrifft die Erleichterung der Strafverfolgung insbesondere im Bereich der Geldwäsche (hierzu **a.**) den Schutz kritischer Infrastrukturen (hierzu **b.**) und die Vermeidung von ausländischer Fremdbestimmung (hierzu **c.**).

a) Erleichterung der Strafverfolgung, insb. im Bereich der Geldwäsche

Studien zufolge fließen bis zu ein Drittel der kriminellen Vermögenswerte in Deutschland in Immobilien.⁴¹ Es besteht ein staatliches Interesse an der Verfolgung der dahinterstehenden Straftaten und der damit im Zusammenhang stehenden Geldwäsche.

Aktuell besteht für Strafverfolgungsbehörden bei ihrer Ermittlungsarbeit die Herausforderung, die Eigentümer von Immobilien und die teilweise dahinterstehenden wirtschaftlichen Berechtigten in Erfahrung zu bringen. Dies liegt

⁴⁰ Nationaler Normenkontrollrat, 2017, S. 16 f.

⁴¹ Transparency International Deutschland e.V. 2018, S. 5 ff.

an der Dezentralität der Grundbücher, dem fehlenden Abspeichern und Aktualisieren der Adressen der Eigentümer sowie – bei Gesellschaften – der Gesellschafter und ggf. der dahinterstehenden wirtschaftlich Berechtigten.

Zudem kann das Grundbuch derzeit nicht mit bestimmten Suchkriterien durchsucht werden, was eine proaktive Ermittlungsarbeit verhindert. Diese Situation soll durch das in der Entwicklung befindliche Datenbankgrundbuch (dabag) verbessert werden (siehe hierzu Ziff. E. III. Nr. 2 dieses Gutachtens).

Neben den im Grundbuch bereits abgespeicherten Daten könnte die Speicherung weiterer Daten die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden erleichtern. Hierzu gehört die Speicherung des Wohnorts (im Idealfall mit Adresse) und der Staatsangehörigkeit der Eigentümer. So könnte der Sitz von ausländischen Unternehmen in einem als Schattenfinanzplatz bzw. Steueroase bekannten Ort den Ermittlern wichtige Anhaltspunkte für eine aktive Ermittlungsarbeit bezüglich möglicher Geldwäsche liefern.⁴²

Zudem könnte eine Verknüpfung des zukünftigen Datenbankgrundbuchs mit weiteren Registern (zum Beispiel dem Handels- und dem Transparenzregister) angedacht werden, um Ermittlungsbehörden die Arbeit zu erleichtern, wenn es sich bei Grundstückseigentümern um juristische Personen handelt.⁴³

b) Schutz kritischer Infrastrukturen

Der Grundstückserwerb durch ausländische Staatsbürger oder Unternehmen stellt eine besondere Art einer ausländischen Direktinvestition dar. Dieser könnte im Einzelfall die öffentliche Sicherheit und die öffentliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen, wenn hierbei Grundstücke erworben werden, die für die Nutzung kritischer Infrastrukturen bedeutsam sind. Zwar stehen dem Staat in diesen Fällen immer auch Enteignungsmöglichkeiten zur Verfügung, doch handelt es sich dabei um ein nachträgliches und schwerfälliges Instrument. Daher besteht ein sicherheitspolitisches

⁴² Transparency International Deutschland e.V. 2018, S. 15 f.

⁴³ Vgl. Transparency International Deutschland e.V. 2018, 44.

Interesse des Staates, durch mehr Transparenz hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden solche Gefahren früh identifizieren zu können.

Auf EU-Ebene wurde hierzu die Verordnung (EU) 2019/452 des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union (sog. EU-Screening-Verordnung) erlassen. Diese enthält einen gemeinsamen Verfahrensrahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen durch die EU-Mitgliedstaaten. In Art. 4 Abs. 1 der EU-Screening-Verordnung heißt es:

*„Bei der Feststellung, ob eine ausländische Direktinvestition die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung voraussichtlich beeinträchtigt, können die Mitgliedstaaten und die Kommission ihre **potenziellen Auswirkungen** unter anderem auf folgende Aspekte berücksichtigen: a) **kritische Infrastrukturen physischer oder virtueller Art**, einschließlich Energie, Verkehr, Wasser, Gesundheit, Kommunikation, Medien, Datenverarbeitung oder -speicherung, Luft- und Raumfahrt, Verteidigung, Wahl- oder Finanzinfrastrukturen und sensible Einrichtungen sowie **Investitionen in Grundstücke und Immobilien, die für die Nutzung dieser Infrastrukturen von entscheidender Bedeutung sind.**“*

(Hervorhebung nicht im Original)

Zum einen werden Investitionen in die kritische Infrastruktur selbst aufgeführt, die potenziell Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung haben können. Darunter fallen Unternehmenskäufe bezogen auf die Betreiber kritischer Infrastrukturen. Zum anderen geht die EU-Verordnung weiter und führt auch ausdrücklich die für die Nutzung dieser Infrastrukturen bedeutsamen Grundstücke und Immobilien auf.

Ungefähr die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten verfügen über Mechanismen zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen.⁴⁴

In Deutschland ist in § 55 ff. Außenwirtschaftsverordnung (AWV) eine außenwirtschaftliche Investitionsprüfung beim Erwerb inländischer Unternehmen durch ausländische Käufer vorgesehen. Bislang stehen bei den Melde-

⁴⁴ Europäische Kommission 2017, S. 8.

pflichten und der Investitionsprüfung nur Unternehmenskäufe im Vordergrund. Während die EU-Screening-Verordnung auch Grundstücke, die für die Nutzung kritischer Infrastrukturen von entscheidender Bedeutung sind, in Bezug nimmt, findet sich hierzu in Deutschland bislang keine entsprechende Umsetzung. Demnach sind mögliche normative Spielräume hier noch nicht ausgeschöpft.

Von entscheidender Bedeutung könnte ein Grundstück für eine kritische Infrastruktur sein, wenn diese darauf betrieben wird oder ein Grundstück für deren Betrieb notwendig ist. Hierbei sind Fälle denkbar, in denen singulär lediglich das Grundstück, auf dem sich eine kritische Infrastruktur befindet, verkauft wird. Wenn hierbei nur das Grundstück und nicht das Betreiberunternehmen verkauft wird, geht der Verkauf an der Investitionsprüfung vorbei.

Insofern könnte es aus sicherheitspolitischen Gründen sinnvoll sein, für kritische Infrastruktur bedeutsame Grundstücke und deren Eigentümer in einem Register transparent auszuweisen. Zudem könnte der Verkauf solcher Grundstücke der Investitionsprüfung unterworfen werden.

c) Vermeidung von Fremdbestimmung

Es besteht ein innen- und sicherheitspolitisches Interesse des Staates, Kenntnis von der Staatsangehörigkeit der Eigentümer von Grundstücken in seinem Staatsgebiet zu haben, um großflächige und konzertierte Aufkäufe von Investoren aus Drittstaaten zu erkennen und ihnen gegebenenfalls entgegenwirken zu können. Würde das Staatsgebiet im großen Umfang durch ausländische Staatsangehörige aus Drittstaaten aufgekauft werden, könnte dies die Ausübung der Staatsgewalt im Inland beeinträchtigen.⁴⁵

Eine Fremdbestimmung aus dem Ausland könnte sich beispielsweise auf die Miet- und Immobilienpreise sowie auf das „Ob“ und das „Wie“ der Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen auswirken oder Schlüsselgrundstücke betreffen.

⁴⁵ Vgl. zu den drei Elementen eines Staates (Staatsgebiet, Staatsgewalt, Staatsvolk): Schöbener 2014, S. 394 ff. und S. 433 ff.

Da sich solche massiven Vermögensverschiebungen von Grund und Boden schleichend vollziehen würden, liegt es im Eigeninteresse eines Staates, bestimmte Quantitäten und Kumulationen auf dem Immobilienmarkt zu beobachten und nachvollziehen zu können, um gegebenenfalls rechtzeitig Handlungsoptionen abwägen zu können.

8. Spezifische bodenpolitische und sonstige strategische Interessen

Der Bund ist im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz u. a. zuständig für das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), das heißt für die öffentlich-rechtlichen Normen, die die Beziehung des Menschen zum Grund und Boden regeln.⁴⁶ Auch für die sachgerechte Ausübung dieser Regelungskompetenz ist – je nach konkreter Fragestellung – eine geeignete Datengrundlage erforderlich. Vor diesem Hintergrund sprechen daher auch ganz allgemeine bodenpolitische Interessen für eine Verbesserung bzw. erstmalige Herstellung einer umfassenden Bodenmarkttransparenz.

Der Staat muss die Möglichkeit zu einer vorausschauenden Politik haben, die zukünftige Herausforderungen erkennt, die entscheidenden Themen dem politischen Diskurs zuführt und rechtzeitig Maßnahmen ergreift. Verschiedene Grundstücks- und Eigentümerdaten können Hinweise auf bestimmte Entwicklungen auf dem Bodenmarkt liefern und Handlungsnotwendigkeiten aufzeigen.

Eine Maßnahme in diesem Zusammenhang kann eine *Bodenbevorratung* darstellen. Bei zukünftig absehbarer Knappheit an bezahlbaren Grundstücken für große Teile der Bevölkerung und/oder bei steigenden und nicht mehr bezahlbaren Mieten könnte eine solche Maßnahme sozialpolitisch sinnvoll sein. Umweltpolitisch könnte es Sinn machen, Grundstücke für eine Erweiterung Grüner Infrastruktur in Städten anzukaufen. Verkehrspolitisch könnte die Bevorratung von Grundstücken zugunsten des zukünftigen Ausbaus vorhandener und neuer Trassen und Leitungswege sowie für zukünftige Flurbereinigungs- und Umlegungsverfahren zweckmäßig sein.

⁴⁶ BVerfG Entscheidung v. 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52, BeckRS 1954, 30700512.

Verschiedene Kommunen betreiben – entsprechend auch den am 2. Juli 2019 veröffentlichten Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen der Baulandkommission⁴⁷ - bereits eine aktive Bodenpolitik und kaufen Grundstücke auf. Als Beispiel für eine historisch seit 125 Jahren gewachsene Bodenpolitik ist die Stadt Ulm zu nennen, die durch systematischen Ankauf von landwirtschaftlichen Flächen über 4.500 ha Land verfügt.⁴⁸ Die Stadt Münster betreibt mit ihrem Münsteraner Modell zur sozialgerechten Bodennutzung ebenfalls eine aktive Bodenpolitik.⁴⁹ Berlin hat seit 2020 mit dem Aufbau einer strategischen Grundstücksreserve als Maßnahme der Bodenbevorratung begonnen.⁵⁰

Die bodenpolitischen Maßnahmen der Kommunen gründen auf einer Beobachtung des Bodenmarktes. Ihnen liegt teilweise die Annahme zugrunde, dass die Preissteigerungen am Bodenmarkt nicht nur Folge der zunehmenden Bodenknappheit sind und die Ausweisung von weiterem Bauland das Problem nicht lösen werde. Vielmehr würden Großinvestoren Grund und Boden als Spekulationsobjekt nutzen und die Preise nach oben treiben.⁵¹

Da es sich bei der Bodenbevorratung um einen staatlichen Eingriff in die Wirtschaftsordnung handelt, sollte dieser auf Grundlage von validem Datenmaterial erfolgen. Hierzu gehört ein Überblick über die Gesamtentwicklung in Deutschland und nicht nur auf jeweils einzelnen kommunalen Teilmärkten. Dann kann die Eigentümerstruktur (natürliche oder juristische Personen; Staatsangehörigkeit) wichtige Erkenntnisse liefern. Diese sollten in auswertbarer Form als Grundlage für eine aktive bundesweite Bodenpolitik zur Verfügung stehen.

Eine Bodenbevorratung ist eine Möglichkeit der Gestaltung einer aktiven Bodenpolitik. Hierfür bedarf es allerdings einen Verkaufswillen der aktuellen

47 Vgl. hierzu: Baulandkommission, Empfehlungen vom 2. Juli 2019.

48 Vgl. Stadt Ulm 2021.

49 Vgl. Stadt Münster 2021.

50 Vgl. Stadt Berlin 2020.

51 Stadt Münster 2021 mit Flyer „Das Modell zur Sozialgerechten Bodennutzung in Münster“.

Grundstückseigentümer. Alternativ kann das gemeindliche Vorkaufsrecht nach BauGB bei zukünftigen Verkäufen genutzt werden. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass dieses bei Grundstücksgesellschaften durch die Rechtsgestaltung in Form von share deals umgangen werden kann.

Eine andere Möglichkeit einer aktiven Bodenpolitik ist bestehende Grundstückseigentümer – hierfür eignen sich besonders Großeigentümer und damit u.a. große Immobiliengesellschaften – als Planungspartner zu nutzen und mit diesen bei der Gestaltung und Nutzung der Grundstücke zusammenzuarbeiten. Ein Register könnte es ermöglichen, solche Großeigentümer zu identifizieren und sich mit ihnen in Verbindung zu setzen.

9. Interesse an Digitalisierung/Registerverknüpfung

Der Staat hat ein grundsätzliches Interesse an Digitalisierung zur Stärkung der Effizienz seiner Dienstleistungen, um eine international wettbewerbsfähige Wirtschaftsordnung aufrecht erhalten zu können.

Zu der von der Bundesregierung im Jahr 2014 verabschiedeten Digitalen Agenda gehört das Handlungsfeld „Innovativer Staat“ mit dem Ziel der Digitalisierung der Verwaltung. Das hierzu beschlossene Programm „Digitale Verwaltung 2020“ dient der Umsetzung des E-Government-Gesetzes. Es wurden verschiedene Maßnahmen beschlossen, u.a. die Einführung der E-Akte und der Entwicklung eines Geokodierungsdienstes.⁵²

Ein wichtiger Aspekt der Digitalisierung der Verwaltung ist die *Registermodernisierung*. Hierzu hat der Nationale Normenkontrollrat in einem 2017 veröffentlichten, durch McKinsey&Company erstellten Gutachten, geraten. Als Vorteile werden Zeit- und Kostenersparnisse für Bürger, Unternehmen und Verwaltung genannt.⁵³

Zur Umsetzung wurde das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) beschlossen und am 6. April 2021 verkündet (BGBl. I S. 591). Nach dem „once

⁵² Vgl. Bundesministerium des Inneren 2014.

⁵³ Vgl. Nationale Normenkontrollrat 2017, 55 ff.

only-Prinzip“ sollen Basisdaten von natürlichen Personen zukünftig nur einmal erfasst werden und den verschiedenen Registern zur Verfügung stehen. Dazu wird die Steuer-Identifikationsnummer als ein übergreifendes "Ordnungsmerkmal" mit Basisdaten genutzt. Folgende Basisdaten sollen gespeichert werden (vgl. § 4 Abs. 2 RegMoG): Identifikationsnummer, Familienname, frühere Namen, Vornamen, Doktorgrad, Tag und Ort der Geburt, Geschlecht, Staatsangehörigkeiten, gegenwärtige oder letzte bekannte Anschrift, Sterbetag sowie Tag des Einzugs/Auszugs. Dadurch wird ein gewisser Grad an *Registerverknüpfung* erreicht.

Während sich das RegMoG nur auf Daten von natürlichen Personen beschränkt, ging der Vorschlag des Nationalen Normenkontrollrats weiter. Dieser schlug vor, auch Basisdaten zu Firmen, Kraftfahrzeugen, Orten und Immobilien zentral zu erheben.⁵⁴ Folglich gibt es hier noch Erweiterungspotential. Dies betrifft insbesondere Unternehmens- und Immobiliendaten. Um die vorhandenen Einzelregister (Unternehmensregister, Kfz-, Steuer- und Meldewesen etc.) zu verknüpfen, bräuchte es jedoch entsprechender gesetzlicher Regelungen.

E. Aktuell keine ausreichende Bodenmarkttransparenz

I. Bestimmung eines Datenkranzes für Bodenmarkttransparenz

Bei der Bodenmarkttransparenz ist zwischen verschiedenen Grundstücks- und Eigentümerdaten zu unterscheiden. Manche Daten sind unabdingbar für einen Mindestgrad an Bodenmarkttransparenz (sog. Mindestdatenkranz). Andere Daten können eine sinnvolle Ergänzung mit weiteren Informationen zu Grundstücken und zu deren Eigentümern darstellen.

Wie weit die Verfügbarkeit von Daten und die dadurch entstehende Bodenmarkttransparenz gehen soll, ist eine politische Entscheidung. Dennoch ist bei einer solchen politischen Entscheidung stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Hierzu gehört, dass die erhobenen Daten dem verfolgten öffentlichen Interesse dienlich sein müssen und zur Erreichung dieses Interesses kein anderes milderes Mittel zur Verfügung stehen darf. Es

⁵⁴ Nationaler Normenkontrollrat 2017, 11.

muss also die Frage gestellt werden, welches öffentliche Interesse welche Datenverfügbarkeit voraussetzt. Für die konkrete Grenzziehung kann die Datenverfügbarkeit in anderen Staaten mit einem rechtsstaatlichen System als Indiz herangezogen werden.

Ein *Mindestdatenkranz* für Bodenmarkttransparenz enthält grundlegende Informationen zu einem Grundstück und den Eigentümern. Ziel ist hierbei die Identifikation des Grundstücks, der Eigentümer und die Zuordnung zueinander. Dieses Mindestmaß an Bodenmarkttransparenz wird bereits durch die bestehenden Grundbücher gewährleistet. Sie weisen die Lage, die Größe und die Nutzungsart des Grundstücks sowie den Namen und das Geburtsdatum der Eigentümer aus (vgl. hierzu E. II Nr. 3 in diesem Gutachten). Zudem werden die Verkaufspreise von Grundstücken gesondert durch die Gutachterausschüsse erfasst und zur Bestimmung des Grundstückswerts herangezogen (vgl. hierzu E. II Nr. 5 in diesem Gutachten).

Für eine *optimale Bodenmarkttransparenz* bedarf es eines Datenkranzes, der weitere Grundstücksdaten und Eigentümerdaten umfasst. Je nachdem, welche öffentlichen Interessen politisch fokussiert werden (vgl. hierzu D. II des Gutachtens), sind bestimmte Zusatzdaten zur Erreichung des Ziels wichtig. Dabei ist die *Bündelung der Daten* ein entscheidender Faktor, um diese schnell verfügbar und auswertbar zu machen.

Zu den relevanten *Grundstücksdaten* gehören:

- Größe, Lage und Art des Grundstücks (darunter auch Nutzungsart, z. B. Wald- oder landwirtschaftliche Fläche)
- Bauordnungsrechtliche Einordnung des Grundstücks (z. B. Innen- oder Außenbereich)
- Vorhandensein einer Bebauung und deren Art (z. B. Wohnimmobilie oder Gewerbeimmobilie)
- Nutzung des Grundstücks (z. B. selbst genutztes Wohneigentum oder Investitionsobjekt)
- Wert des Grundstücks (Differenzierung zwischen reinem Grundstückswert und Wert mit Bebauung möglich)

Zu den relevanten *Eigentümerdaten* gehören:

- Natürliche oder juristische Person
- Wohnsitzland des Eigentümers
- Staatsangehörigkeit oder (bei juristischen Personen) Staatszugehörigkeit der Gesellschafter
- Ggf. hinter den Gesellschaftern stehende wirtschaftliche Berechtigte, sowie deren Staatsangehörigkeit und Wohnsitzland
- Bei juristischen Personen: Gesellschafter, deren Staatsangehörigkeit und Wohnsitzland

II. **Bisherige Stellen der Datenerhebung**

Grundstücks- und Eigentümerdaten werden derzeit von den nachfolgenden Stellen erhoben und in vielen verschiedenen Registern abgespeichert.

1. **Notariate**

Notariate sind aufgrund der Beurkundungspflicht von Grundstückskaufverträgen gemäß § 311b Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) die ersten staatlichen Stellen der *Identitätsfeststellung* von Grundstückerwerbern bei der Eigentumsübertragung von Immobilien.

Die Verpflichtung zur Identitätsfeststellung und Konkretisierung der Vertragsparteien im Grundstückskaufvertrag folgt aus § 10 Abs. 1 und 2 Beurkundungsgesetz (BeurkG) und § 26 Abs. 1 Dienstordnung Notare (DNotO). Der Umfang der abzufragenden Daten ergibt sich aus § 26 Abs. 2 DNotO. Hierzu gehören bei natürlichen Personen folgende Daten: Name, Geburtsdatum, Wohnort – nicht jedoch die Staatsangehörigkeit.

In der Praxis verwenden Notariate zur Identitätsfeststellung häufig einen Vordruck, in dem persönliche Daten des Verkäufers und des Käufers sowie grundstücksbezogene Daten abgefragt werden. Zudem lassen sie sich ein Ausweisdokument zeigen und nehmen Einsicht in das Grundbuch.

Zur Identifikation von juristischen Personen fragen Notariate nach der Registernummer und dem Registergericht und ziehen einen *Handelsregisterauszug* bei (vgl. hierzu auch Gliederungspunkt 8). Die Handelsregisternummer wird im Kaufvertrag vermerkt. Bei ausländischen Gesellschaften ist in das jeweilige ausländische Handelsregister Einsicht zu nehmen.

Bei der Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) besteht die Besonderheit, dass sie in kein öffentliches Register eingetragen wird. Daher bedarf es hier einer besonderen Identifikation der Gesellschafter, bspw. durch Vorlage eines unterschiftsbeglaubigten Gesellschaftervertrags mit entsprechender Vertretungsregelung. Auch hier wird deren Staatsangehörigkeit in der Regel nicht notiert. Wenn die Gesellschafter nicht selbst an der Beurkundung teilnehmen, sondern sich durch Bevollmächtigte vertreten lassen, kann die Staatsangehörigkeit faktisch nicht erhoben werden.

Bei der *Stellvertretung im Rahmen einer Grundstückstransaktion* ist eine notariell beglaubigte Vollmachtsurkunde vorzulegen. Bei einer notariellen Beurkundung im Inland wird die Staatsangehörigkeit des Vertretenen – da es keine Verpflichtung dazu gibt – regelmäßig nicht in der Vollmachtsurkunde ausgewiesen.

Eine im Ausland beglaubigte Vollmacht wirkt nur in dem Land, in dem sie beglaubigt wurde. Zur Anerkennung in Deutschland bedarf es einer Legalisation oder einer Apostille. In beiden Fällen wird die Echtheit der Unterschrift und die Befugnis des Ausstellers bestätigt. Die Legalisation erfolgt durch einen deutschen Konsularbeamten. Die Apostille wird durch eine (ausländische) Behörde desjenigen Staates, durch den die Urkunde ausgestellt wurde, erteilt. Das Apostille-Verfahren wird in Deutschland im Rechtsverkehr mit Vertragsstaaten des Haager Übereinkommens zur Befreiung ausländischer öffentlicher Urkunden von der Legalisation vom 5. Oktober 1961 (BGBl. 1965 II S. 876) akzeptiert. Dazu gehören unter anderem alle EU-Staaten. Sowohl bei der Legalisation als auch bei einer Apostille wird im Fall

einer im Ausland beglaubigten Vollmacht die Staatsangehörigkeit des Vertretenen jedoch nicht zwingend erfasst.⁵⁵

Aus der ab 2020 verpflichtenden *Geldwäscheverdachtsprüfung* ergeben sich weitere Abfragepflichten für Notariate zur Identifizierung eines Grundstückserwerbers und eines ggf. hinter dem Käufer stehenden wirtschaftlich Berechtigten. Der Umfang der Abfragepflichten ergibt sich aus § 11 Abs. 4 Geldwäschegesetz (GWG).

- Bei einer natürlichen Person sind abzufragen: Vorname und Nachname, Geburtsort, Geburtsdatum, *Staatsangehörigkeit, Wohnanschrift*
- Bei einer juristischen Person oder bei einer Personengesellschaft sind abzufragen: Firma, Name oder Bezeichnung, Rechtsform, Registernummer (falls vorhanden), *Anschrift des Sitzes oder der Hauptniederlassung* und die Namen der Mitglieder des Vertretungsorgans oder die Namen der gesetzlichen Vertreter

Zudem wird Einsicht in das *Transparenzregister* genommen zur Ermittlung des wirtschaftlich Berechtigten im Rahmen einer Grundstückstransaktion. Notariate müssen einen Transparenzregisterauszug anfordern bzw. sich durch die Beteiligten vorlegen lassen, wenn an einem Grundstückskaufvertrag eine in das Transparenzregister eintragungspflichtige juristische Person beteiligt ist (vgl. hierzu Gliederungspunkt 9.). Dieser Auszug muss vor bzw. spätestens bei Beurkundung vorliegen und ist dazu bestimmt, die wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren und einen etwaigen Geldwäsche-Verdacht melden zu können.

Die Dokumentation der Erwerbsvorgänge erfolgt in Notariaten in Urkundenrollen und der Urkundensammlung. Die elektronische Aktenführung ist derzeit möglich und ab Januar 2022 verpflichtend.

2. Finanzämter

Zur Erhebung der Grunderwerbssteuer findet nach der Beurkundung eines Grundstückskaufvertrages eine Datenübermittlung an das Finanzamt statt,

⁵⁵ empirica ag 2020, S. 26 f.

vgl. § 18 Grunderwerbssteuergesetz (GrEStG). Die Anzeige muss innerhalb von zwei Wochen nach der Beurkundung schriftlich nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck unter Beifügung einer Abschrift der Urkunde erfolgen. Zur bundesweiten Vereinheitlichung der Veräußerungsanzeige werden standardisierte Formulare der Finanzverwaltungen der Bundesländer verwendet.

Die Anzeige hat die in § 20 Abs. 1 Nr. 1 GrEStG aufgeführten Angaben zum Erwerber zu enthalten. Dies ist u.a. Name, Vorname, *Anschrift*, Geburtsdatum. Die Staatsangehörigkeit gehört hingegen nicht zu den Daten, die im Rahmen der Anzeigepflicht an das zuständige Finanzamt übermittelt werden.

Das Finanzamt setzt auf Grundlage der Veräußerungsanzeige die Grunderwerbssteuer fest und schickt den Bescheid über die Grunderwerbssteuer an den Käufer. Nach Zahlung der Grunderwerbssteuer erhält der Notar die steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigung.

3. Grundbuchämter

Zur Eintragung des Käufers als Eigentümer im Grundbuch (Auflassung; erste Abteilung im Grundbuch) stellt das Notariat einen Antrag an das Grundbuchamt. Mitübersendet werden eine Abschrift des Kaufvertrages, des Negativtests (Erklärung einer Gemeinde über Nichtbestehen oder Nichtausübung eines Vorkaufsrechtes) und die steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigung.

Der Umfang der im Grundbuch gespeicherten Daten ergibt sich aus § 15 Abs. 1 lit. a) und b) Grundbuchverfügung (GBV). Hierzu gehören:

- Bei natürlichen Personen Vorname und Familienname, Geburtsdatum und, falls aus den Eintragungsunterlagen ersichtlich, akademische Grade und frühere Familiennamen; ergibt sich das Geburtsdatum nicht aus den Eintragungsunterlagen und ist es dem Grundbuchamt nicht anderweitig bekannt, soll der Wohnort des Berechtigten angegeben werden

- Bei juristischen Personen, Handels- und Partnerschaftsgesellschaften der Name oder die Firma und der Sitz; angegeben werden sollen zudem das Registergericht und das Registerblatt der Eintragung des Berechtigten in das Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts- oder Vereinsregister, wenn sich diese Angaben aus den Eintragungsunterlagen ergeben oder dem Grundbuchamt anderweitig bekannt sind.

Der Wohnort gehört nicht zu den im Grundbuch grundsätzlich abzuspeichernden Daten, sondern wird nur bei Fehlen des Geburtsdatums vermerkt. Die Wohnanschrift liegt dem Grundbuchamt durch Übersendung einer Abschrift des Grundstückskaufvertrags vor. Der Grundstückskaufvertrag gelangt in die sog. Grundakte des Grundbuchs, so dass eine Datenverfügbarkeit hierzu durch Einsicht in die Grundakte generell gegeben ist.

Die Staatsangehörigkeit wird hingegen grundsätzlich nicht gespeichert. Bei juristischen Personen erfolgt keine Speicherung der Gesellschafter im Grundbuch.

4. Städte und Gemeinden (Vorkaufsrecht und Grundsteuer)

Im Rahmen einer Grundstücksübertragung werden durch den Notar Vorkaufsrechte bei den Gemeinden abgefragt. Zur Entscheidungsfindung führen die Gemeinden kein eigenes Register, sondern greifen auf die Liegenschaftsdaten zurück (vgl. dazu Ziffer 6).

Die Gemeinden erheben zudem die Grundsteuer in ihrem Gemeindegebiet gemäß § 1 Abs. 1 i. V. m. §§ 25, 27 Grundsteuergesetz (GrStG) und Bewertungsgesetz (BewG). Die Daten zu den Eigentümern der Grundstücke in ihrem Gemeindegebiet (Namen und Anschriften) erhalten die Gemeinde durch das zuständige Finanzamt. Dieses erstellt auch den Grundsteuerermessbescheid, der für die Erhebung der Grundsteuer erforderlich ist.

Der den Gemeinden zur Verfügung stehende Datenumfang zu den Eigentümern bestimmt sich nach dem Datenumfang des Finanzamtes. Dieses umfasst nicht die Staatsangehörigkeit eines Eigentümers. Eine eigene zusätzliche Datenerhebung findet in der Regel nicht statt.

5. Gutachterausschüsse

Zur Ermittlung von Grundstückswerten und für sonstige Wertermittlungen werden gemäß § 192 ff. Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) selbständige und unabhängige Gutachterausschüsse gebildet. Sie sind regional organisiert und übernehmen folgende Aufgaben im Bereich der Bodenmarkttransparenz:

- Erstellen von Gutachten über den Verkehrswert von bebauten und unbebauten Grundstücken sowie Rechten an Grundstücken auf Antrag bestimmter Berechtigter (§ 193 Abs. 1 BauGB)
- Führen einer Kaufpreissammlung (§ 193 Abs. 5 und § 195 BauGB)
- Ermittlung von Bodenrichtwerten (§ 193 Abs. 5 BauGB).
Die jeweils aktuellen Bodenrichtwerte werden in den länderspezifischen Bodenrichtwertportalen (BORIS) gespeichert. Zudem wird aktuell als Gemeinschaftsprojekt einiger Bundesländer versucht, ein länderübergreifendes Bodenrichtwertsystem (BORIS-D) aufzubauen.
- Ermittlung sonstiger für die Wertermittlung erforderlicher Daten (vgl. § 193 Abs. 5 S. 2 BauGB)

Zur Aufgabenerfüllung erheben die Gutachterausschüsse Daten zu dem Grundstück und den an einer Grundstückstransaktion beteiligten Personen. Hierzu erhalten die Gutachterausschüsse eine Abschrift des Grundstücksvertrages durch das beurkundende Notariat zur Verfügung übermittelt (vgl. § 195 Abs. 1 S. 1 BauGB).

Die Gutachterausschüsse haben zudem die Befugnisse, Daten bei bestimmten Stellen mündlich oder schriftlich anzufragen (vgl. § 197 BauGB). Hierzu gehören Sachverständige und Personen, die Angaben über das Grundstück machen können. Sie können von Grundstückseigentümern die zur Führung der Kaufpreissammlung und zur Begutachtung notwendigen Unterlagen verlangen und das Grundstück betreten (Wohnungen jedoch nur mit Zustimmung des Wohnungsinhabers). Gerichte und Behörden haben den Gut-

achterausschüssen Rechts- und Amtshilfe zu leisten. Finanzbehörden haben den Gutachterausschüssen in bestimmten Fällen Auskünfte über Grundstücke zu erteilen.

Alle Auskunftspflichten gegenüber den Gutachterausschüssen beziehen sich auf Grundstücksdaten, nicht auf personenbezogene Daten. Auch die Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV), die bei der Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken heranzuziehen ist, nimmt nur Bezug auf Grundstücksdaten bzw. -merkmale.

Zusammengefasst besteht keine rechtliche Verpflichtung der Gutachterausschüsse zur Erfassung personenbezogener Daten und auch keine entsprechenden Auskunftspflichten. Den örtlichen Gutachterausschüssen stehen in der Regel nur grundstücksbezogene Daten zur Verfügung. Diese ergeben sich aus der Abschrift des Grundstückskaufvertrags und einer Abfrage bei den Grundstückskäufern. Die Staatsangehörigkeit der Erwerber ist in Kaufverträgen nicht standardmäßig enthalten und wird auch nur vereinzelt auf dem Abfragebogen bei Käufern abgefragt.

6. Liegenschafts- und Katasterämter

Das Liegenschaftskataster ist ein amtliches Verzeichnis der Grundstücke, das digital im amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS) geführt wird. Es wird durch Liegenschafts- und Katasterämter auf Grundlage der Ländergesetze über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster (z. B. Gesetz über das Vermessungswesen in Berlin (VermGBln) und Vermessungs- und Katastergesetz Nordrhein-Westfalen (VermKatG NRW)) geführt.

Das Liegenschaftskataster dient dem Nachweis von tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen der Liegenschaften. Es enthält in erster Linie Grundstücksdaten. Hierzu gehören Flurstücke und die Gebäude mit ihren Bezeichnungen, ihren Begrenzungen, ihren Flächen, ihren Nutzungen und ihrer Lage (vgl. § 15 Abs. 3 VermGBln). Außerdem werden personenbezogene Daten über die Grundstückseigentümer – Namen, Geburtsnamen und Geburtsdaten – aufgeführt (vgl. § 16 Abs. 1 VermGBln).

Die katasterführenden Stellen arbeiten gemäß § 86 GBV mit dem Grundbuchamt zusammen und tauschen Daten aus. Das Grundbuchamt informiert das Liegenschafts-/Katasteramt bei einem Eigentumswechsel über den neuen Eigentümer. Informationen zur Staatsangehörigkeit der Grundstückserwerber sind dem Grundbuchamt grundsätzlich nicht bekannt und werden daher nicht an das Liegenschafts-/Katasteramt weitergeleitet. Demnach verfügen die Liegenschafts- und Katasterämter über dieselben Daten, wie sie im Grundbuch erfasst sind.

7. Einwohnermeldeämter

Die Meldebehörden (Einwohnermeldeämter) in den Gemeinden haben die Aufgabe, die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen (Einwohner) zu registrieren, um deren Identität und deren Wohnungen festzustellen und nachweisen zu können, vgl. § 1 Abs. 1 Bundesmeldegesetz (BMG). Hierzu werden Melderegister geführt, in denen verschiedene Daten über die Einwohner gespeichert werden.

Der Umfang der abgespeicherten Daten ergibt sich aus § 3 BMG. Hierzu gehört die derzeitige Staatsangehörigkeit (§ 3 Abs. 1 Nr. 10 BMG) und die derzeitige Anschrift im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde (§ 3 Abs. 1 Nr. 12 BMG). Allerdings stehen die Daten in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der eigentumsrechtlichen Zuordnung der Grundstücke im Gemeindegebiet.

8. Handelsregister

Das Handelsregister ist eine elektronische Datensammlung mit Informationen zu deutschen Personen- und Kapitalgesellschaften. Registergerichte zum Führen des Handelsregisters sind diejenigen Amtsgerichte, in dessen Bezirk ein Landgericht seinen Sitz hat, vgl. § 8a Abs. 2 Handelsgesetzbuch (HGB) i. V. m. § 1 Handelsregisterverordnung (HRV).

Das Handelsregister ist in zwei Abteilungen aufgeteilt: Die Abteilung A (HRA) umfasst Einzelunternehmen und Personengesellschaften (OHG, KG, GmbH & Co. KG). In Abteilung B (HRB) werden Kapitalgesellschaften (GmbH, UG, AG, KGaA) eingetragen.

Nicht eingetragen in das Handelsregister werden Gesellschaften bürgerlichen Rechts, Genossenschaften (Eintrag in das Genossenschaftsregister) und Partnerschaften für Angehörige freier Berufsgruppen (Eintrag in das Partnerschaftsregister).

Das Handelsregister gibt Auskunft über Firma, Sitz, Niederlassung und Zweigniederlassungen, den Gegenstand des Unternehmens, vertretungsberechtigte Personen, die Rechtsform des Unternehmens sowie das Grund- oder Stammkapital und den Namen der Geschäftsführer mit Wohnort.

Nicht eingetragen wird hingegen das Gesellschaftsvermögen, d. h. im Eigentum einer eingetragenen Gesellschaft stehende Grundstücke sind aus dem Handelsregister nicht ersichtlich.

Bei Personenhandelsgesellschaften sind die eingetragenen Geschäftsführer zugleich Gesellschafter. Eine Speicherung der Staatsangehörigkeit der Geschäftsführer ist im Handelsregister nicht vorgesehen.

Bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung ergeben sich die Gesellschafter aus der im Handelsregister abgespeicherten Gesellschafterliste gemäß § 40 Abs. 1 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) i. V. m. der Gesellschafterlistenverordnung. Hieraus sind die prozentualen Gesellschaftsanteile und der Wohnort der Gesellschafter ersichtlich, nicht jedoch die Staatsangehörigkeit der Gesellschafter. Bei Aktiengesellschaften gibt es vergleichbar dazu das Aktienregister, vgl. § 67 Abs. 1 Aktiengesetz (AktG).

Neben der Einsichtnahme in das Handelsregister vor Ort oder auf elektronischem Wege (§ 10 HRV) sind Abschriften der Registerblätter und Schriftstücke (§ 30 HRV) sowie Ausdrücke (§ 30a HRV) möglich. Die Handelsregisterauszüge werden in der Regel elektronisch auf dem gemeinsamen Registerportal der Länder <https://www.handelsregister.de> abgefragt.

9. Transparenzregister

Das im Geldwäschegesetz (§§ 18 ff. GwG) verankerte Transparenzregister basiert auf einer europäischen Richtlinie und ist ein elektronisch durch den

Bundesanzeiger Verlag GmbH geführtes Register zu wirtschaftlich Berechtigten juristischer Personen (online unter <https://www.transparenzregister.de/>). Ein „wirtschaftlich Berechtigter“ ist eine natürliche Person, in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle der Vertragspartner steht, auf deren Veranlassung eine Transaktion durchgeführt oder eine Geschäftsbeziehung begründet wird (§ 3 Abs. 1 GWG).

Die Pflicht, sich unverzüglich in das Transparenzregister einzutragen, besteht für alle neuen, d. h. ab dem 01.08.2021 gegründete, juristische Person des Privatrechts und eingetragene Personengesellschaft. „Alte“, d. h. vor dem 01.08.2021 gegründete, Vereinigungen haben ihre Pflicht zur Mitteilung an das Transparenzregister nach der Übergangsregelung in § 59 Abs. 8 GwG wie folgt zu erfüllen:

- Sofern es sich um eine Aktiengesellschaft, SE, Kommanditgesellschaft auf Aktien handelt, bis zum 31.03.2022,
- sofern es sich um eine GmbH, Genossenschaft, Europäische Genossenschaft oder Partnerschaft handelt, bis zum 30.06.2022, und
- in allen andern Fällen bis spätestens zum 31.12.2022.

Im Transparenzregister sind gemäß § 19 Abs. 1 GWG folgende Daten zu wirtschaftlich Berechtigten abrufbar: Vor- und Nachname, Geburtsdatum, *Wohnort*, Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses und *Staatsangehörigkeit*.

Mit dem Merkmal der Staatsangehörigkeit verfügt das Transparenzregister insoweit über einen zusätzlichen Datenumfang zu personenbezogenen Daten im Verhältnis zum Handelsregister. Es beschränkt sich allerdings nur auf wirtschaftlich Berechtigte. Für eine Einsichtnahme in das Transparenzregister ist seit der Umsetzung der 5. Geldwäscherichtlinie der Nachweis eines „berechtigten Interesses“ nicht mehr erforderlich (vgl. § 23 Abs. 1 Nr. 3 GwG).

10. Unternehmensregister

Das Unternehmensregister ist eine vom Bundesanzeiger Verlag GmbH geführte elektronische Plattform zur Speicherung von Unternehmensdaten (online unter <https://www.unternehmensregister.de/ureg/>). Eingeführt wurde das Unternehmensregister durch das Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister vom 10. November 2006. Es nahm zum 1. Januar 2007 den Betrieb auf. Seine Einführung geht auf den Abschlussbericht der Regierungskommission Corporate Governance von 2001 zurück. Es dient zudem der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben. Das Unternehmensregister dient als „amtlich bestelltes System für die zentrale Speicherung vorgeschriebener Informationen“ i. S. v. Art. 17 Abs. 1a, 21. Abs. 2 der Transparenzrichtlinie und erfüllt das Erfordernis der „einen Akte“ i. S. v. Art. 3 Abs. 1 Publizitätsrichtlinie.

Das Unternehmensregister ist ein Zentralregister mit Zugriff auf Daten unter anderem aus dem Handelsregister, dem Genossenschaftsregister und dem Partnerschaftsregister (vgl. § 8 b Abs. 1 HGB). Neben den Registerdaten bündelt das Unternehmensregister eine Reihe weiterer Informationen, insbesondere die Handelsregister- und Insolvenzbekanntmachungen sowie Veröffentlichungen im elektronischen Bundesanzeiger (etwa die Einberufung einer Hauptversammlung). Von besonderer Bedeutung ist, dass dort die offenlegungspflichtigen Rechnungslegungsunterlagen kostenlos abgerufen werden können.

Das Unternehmensregister übernimmt aber nur die Funktion einer übergeordneten Suchmaschine. Mangels eigenständiger Datenspeicherungsfunktion gehen die aus dem Unternehmensregister ersichtlichen Daten nicht über die Daten aus den Einzelregistern hinaus.

11. LEFIS (Länderübergreifendes LandEntwicklungsFachinformationssystem)

LEFIS ist ein Fachdateninformationssystem zu Bodendaten einschließlich Kartenmaterial, dessen Realisierung von sieben Bundesländern (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt) betrieben wird. Das System

geht zurück auf die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (ARGE Landentwicklung) der Agrarministerkonferenz. Es basiert auf dem Datenmodell der Katasterverwaltung (GeoInfoDok) und wurde mit ergänzenden Objekten als Fachdatensystem für die Bodenordnung angereichert. Die erste Entwicklungsstufe wurde in den teilnehmenden Bundesländern bereits implementiert. Diese soll eine durchgängige Bearbeitung von Flurbereinigungsverfahren ermöglichen.

Das Ziel von LEFIS ist die Verbesserung der Verfahrensschritte bei der Bearbeitung von Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) und dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG). Das LwAnpG regelt das Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse in den neuen Bundesländern. Im Vordergrund steht hierbei die Zusammenführung von getrenntem Eigentum an Boden und Gebäuden bzw. Anlagen, um BGB-konforme Rechtsverhältnisse zu schaffen. Konsistenzprüfungen sollen die Bearbeitung erleichtern und die Datensicherheit erhöhen. Hierbei soll langfristig eine durchgehend automatisierte Berichtigung der öffentlichen Bücher, wie Liegenschaftskataster und Grundbuch, ermöglicht werden.

LEFIS erhebt keine eigenen Daten, sondern bündelt und stimmt vorhandene Daten ab. Daher hat es für die Erhebung von Eigentümerdaten keine eigenständige Bedeutung.

12. BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) hat eine eigene Datenbank zu Wohnungstransaktionen aufgebaut. Die Datenbank umfasst alle Transaktionen mit mehr als 800 Wohnungen seit dem Jahr 1999. Als Reaktion auf das Marktgeschehen werden darüber hinaus seit dem zweiten Halbjahr 2006 kleinere Transaktionen mit 100 bis 800 gehandelten Wohnungen in die Datenbank aufgenommen. Die Daten werden ausgewertet und die Ergebnisse der Auswertungen werden halbjährlich auf der Internetseite des BBSR veröffentlicht.

Die Daten basieren auf systematischen Recherchen unterschiedlicher Print- und Internetquellen. Daher kann für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten keine Gewähr gegeben werden. Die Datenbank kann lediglich Trends auf dem Wohnungsmarkt aufzeigen. Als Datenquelle für ein vollständiges Bodenregister ist die BBSR-Datenbank hingegen nicht geeignet.

13. Statistische Ämter

Die Statistischen Ämter führen eine Statistik zu den Kaufwerten von Bauland – sog. Preisstatistik – nach dem Preisstatistikgesetz (PreisStatG) i. V. m. dem Bundesstatistikgesetz (BStatG).

Für die Statistik der Kaufwerte für Bauland werden die vertraglich vereinbarten Preise bei der Veräußerung und dem Erwerb unbebauter Grundstücke mit einer Größe von mindestens 100 m² erhoben, soweit sie in den Baugebieten der Gemeinden des Bundesgebietes liegen und Baulandeigenschaft besitzen.

Für die Statistik der Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke werden die vertraglich vereinbarten Preise beim Verkauf von landwirtschaftlich genutzten Grundstücke von mindestens 1000 m² erfasst, bei denen die Käufer die erworbenen Flächen weiterhin landwirtschaftlich nutzen (vgl. § 7 Abs. 1 PreisStatG i. V. m. § 3 Nr. 5 PreisStatG).

Die Statistischen Ämter erhalten die Daten in einem automatisierten Prozess vom Finanzamt und durch (vollautomatische) Meldungen der Gutachterausschüsse. Daher reicht der Umfang der Daten nicht weiter als der Datenbestand der auskunftspflichtigen Stellen. Übermittelt werden unter anderem der Veräußerungsfall, die veräußerten Flächen, der Kaufpreis und die Art des Grundstücks. Aufgrund der deutlich niedrigeren Anzahl von Meldungen der Finanzämter im Vergleich zu den Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse geht das Statistische Bundesamt von einer Untererfassung der Finanzämter aus.⁵⁶

⁵⁶ Statistisches Bundesamt 2014, S. 3.

14. Bundesbank

Im Rahmen einer Immobilientransaktion besteht eine Meldepflicht an die Bundesbank, wenn eine Zahlung von mehr als 12.500 Euro (oder Gegenwert) von einem Ausländer an einen Inländer erfolgt gemäß § 11 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) i. V. m. § 67 Außenwirtschaftsverordnung (AWV). Der Begriff des Inländers wird definiert als natürliche und juristische Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt, Wohnsitz oder Geschäftssitz in der Bundesrepublik Deutschland. Daher würde bei der Zahlung eines Grundstückskaufpreises durch einen Käufer aus dem Ausland in der Regel eine Meldepflicht ausgelöst werden.

Eine Differenzierung nach Staatsangehörigkeit erfolgt jedoch weder für In- noch für Ausländer. Vielmehr knüpft die Definition lediglich an das Wohnsitzland an. Wenn die Zahlung aus dem Ausland erfolgt, kann daraus nicht zwingend auf die Staatsangehörigkeit des Käufers geschlossen werden. Es könnte sich bei dem Käufer auch um einen im Ausland lebenden deutschen Staatsangehörigen handeln. Aufgrund dieses beschränkten Datenumfangs ist auch die Bundesbank nicht als Datenerhebungsstelle für ein Bodenregister geeignet.

15. Makler und Immobilienkäufer

Als weitere Quellen der Datenerhebung kämen theoretisch nichtstaatliche Stellen wie Makler und die Immobilienkäufer (durch Selbstauskunft) in Betracht.

Aktuell gibt es keine Verpflichtung zur Datenerhebung oder -weitergabe durch Makler. Makler ermitteln zur Erfüllung ihrer Vermittlungstätigkeit und zur Sicherung ihrer Provision die Wohnanschrift der Käufer, nicht jedoch zwingend deren Staatsangehörigkeit. Zudem findet nicht jeder Kauf unter Beteiligung eines Maklers statt.

Immobilienkäufer sind zu Selbstauskünften nur an Notariate und Gutachterausschüsse verpflichtet (zum Umfang der Datenerhebung dort, siehe 1. und 5.).

Selbst wenn eine Datenweitergabe durch Makler oder erweiterte Auskunftspflichten für Käufer geregelt werden würde, besteht ein gewisses Risiko von Falschmeldungen und die Erschwernis der Rechtsdurchsetzung von Auskunftspflichten. Daher sind nichtstaatliche Stellen nur eingeschränkt zur Datenerhebung für ein Bodenregister geeignet.

16. Betreiber der Versorgungsmedien

Eine weitere Quelle zur Erhebung von Daten könnten Betreiber von Versorgungsmedien (Strom, Wasser, Gas etc.) sein. Hier sind besonders die öffentlich-rechtlich organisierten Trinkwasserverbände interessant, da diese aufgrund der Anschlusspflicht über Datensätze zu praktisch allen Grundstückseigentümern und zu der Zahl der auf einem Grundstück vorhandenen Wohneinheiten verfügen. Die Anmeldung des Anschlusses erfolgt in der Regel durch den Grundstückseigentümer, der die Wasserkosten im Rahmen der Nebenkostenabrechnung auf seine Mieter umlegt. Ist das Trinkwasser nach dem Mietvertrag nicht in den Nebenkosten enthalten, muss der Mieter selbständig den Trinkwasseranschluss anmelden.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der Umfang der dort verfügbaren Daten aufgrund des Zwecks der Erhebung zur Gebührenberechnung begrenzt ist. Nicht abgespeichert werden dort beispielsweise – soweit ersichtlich – die Staatsangehörigkeit der Eigentümer, da dies für die Gebührenberechnung ohne Relevanz ist.

17. Zusammenfassung der Datenerhebungsstellen

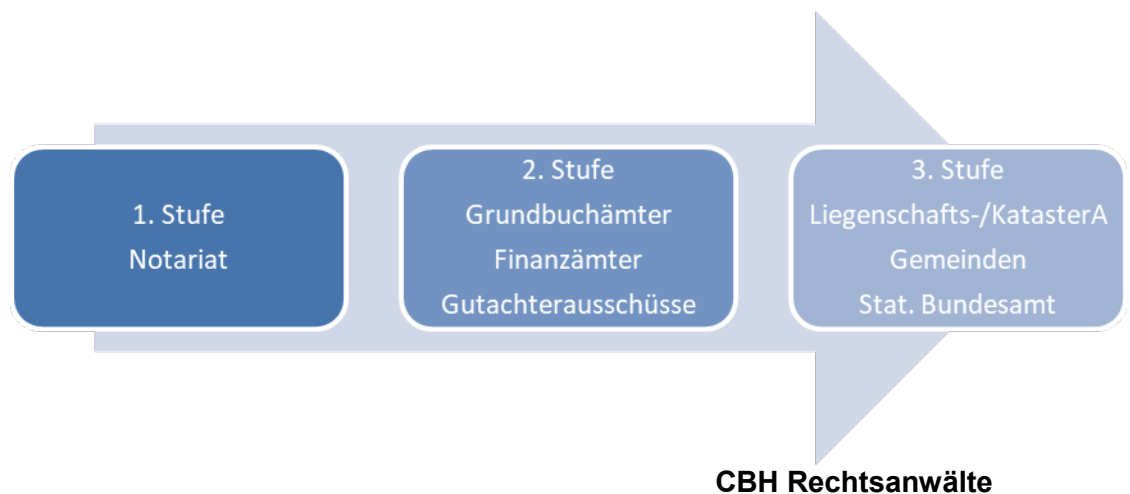
Die Datenerhebung und -weitergabe vollzieht sich in drei Stufen.

Die erste Stufe einer Datenerhebung durch eine staatliche Stelle bei einem Grundstücksverkauf sind die Notariate. Sie sind die einzigen zuverlässigen Datenerhebungsstellen, die über Kenntnis sowohl über den Wohnort als auch über die Staatsangehörigkeit von Grundstückserwerbern verfügen, wobei die Staatsangehörigkeit nicht verpflichtend in den Kaufvertrag aufzunehmen ist. Zwingend aufzunehmen sind lediglich die Daten zur Identifikation der Person einschließlich deren Wohnanschrift.

Auf zweiter Stufe versenden Notariate Abschriften bzw. Ausfertigungen des Kaufvertrags an das Finanzamt, das Grundbuchamt und die Gutachterausschüsse. Der Datenumfang dieser Stellen richtet sich daher nach dem Datenumfang im Kaufvertrag. Darüber hinaus gehend werden kaum Daten erhoben. Lediglich die Gutachterausschüsse fordern ergänzend noch Selbstauskünfte bei den Käufern zum Kaufobjekt ein. Hier wird das Merkmal der Staatsangehörigkeit jedoch nicht standardmäßig mit abgefragt.

Auf dritter Stufe erhält das Liegenschafts-/Katasteramt seine Daten durch das Grundbuchamt und die Gemeinden erhalten ihre Daten zur Erhebung der Grundsteuer durch das Finanzamt. Zudem gehen Daten vom Finanzamt und den Gutachterausschüssen an das Statistische Bundesamt. Auch hier ist der Umfang der weitergegebenen Daten limitiert durch den Datenbestand bei der vorhergehenden, auskunftspflichtigen Stelle.

Abbildung 2: Stufen des Datenflusses bei Grundstückstransaktionen



Daten zu juristischen Personen werden – unabhängig von einem Immobilienkauf – im Handelsregister und im Transparenzregister abgespeichert. Diese Register stellen eine Ergänzung dar, um die hinter einer juristischen Person stehenden natürlichen Personen zu identifizieren. Allerdings besteht hier eine Inkonsistenz bezüglich der Erhebung der Staatsangehörigkeit. Diese wird beim Transparenzregister erhoben, beim Handelsregister hingegen nicht. Zudem ist ein Rückschluss aus diesen beiden Registern auf den Immobilienbestand einer Gesellschaft nicht möglich, da die im Eigentum einer Gesellschaft stehenden Grundstücke dort nicht aufgeführt werden.

Das Unternehmensregister erhebt keine zusätzlichen Daten, sondern stellt eine übergeordnete Datensuchmaschine bezüglich anderer Register mit Unternehmensbezug dar.

Beim LEFIS sollen keine Eigentümerdaten selbst abgefragt werden, vielmehr sollen zukünftig vorhandene Daten zusammengeführt und auf Konsistenz überprüft werden.

Die Bundesbank erhebt auch keine eigenen Daten. Die Meldepflichten beim Geldtransfer aus dem Ausland lassen zudem nicht zwingend auf einen ausländischen Käufer schließen.

Die BBSR-Datenbank leitet die Daten aus nichtstaatlichen Quellen ab und kann daher nur Trends abbilden.

18. Zugriffsmöglichkeiten auf bisher erhobene Daten

Die Daten, die derzeit erhoben werden, stehen den jeweiligen Notariaten als datenerhebender Stelle und den verschiedenen öffentlichen Stellen, die die Daten im Rahmen der stufenweisen Weitergabe erhalten, zur Verfügung.

Nur in einem bestimmten Umfang können die Grundstücks- und Eigentümerdaten von Privatpersonen eingesehen werden. Dies liegt daran, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung tangiert wird, wenn in persönliche Eigentümerdaten Einsicht genommen wird (siehe hierzu Punkt D.I.).

Die im Grundbuch abgespeicherten Daten können nur bei Vorliegen eines berechtigten Interesses von Privatpersonen eingesehen werden (§ 12 Abs. 1 Satz 1 GBO). Dieses Interesse muss begründet werden.

Die Daten der Gutachterausschüsse werden in Grundstücksmarktberichten veröffentlicht. Hierbei handelt es sich jedoch um Grundstücksdaten und nicht um Eigentümerdaten. Auch die Daten der BBSR-Datenbank werden regelmäßig veröffentlicht.

In das Handelsregister kann jede Person zu Informationszwecken Einsicht nehmen (§ 9 Abs. 1 Satz 1 HGB). Eines besonderen Interesses bedarf es hierzu nicht.

Die Einsicht in das Transparenzregister ist bestimmten Behörden, zur Geldwäscheverdachtsprüfung Verpflichteten und allen Mitgliedern der Öffentlichkeit, d.h. jeder Person, gestattet (§ 23 Abs. 1 GWG). Hierzu bedarf es jedoch – anders als bei der Einsichtnahme in das Handelsregister - einer vorherige Online-Registrierung.

III. Geplante Register

Nachfolgende Register mit Grundstücksbezug befinden sich derzeit in der Diskussion oder in der Planungs- bzw. bereits in der Entwicklungsphase: Das Unternehmensbasisdatenregister (hierzu **1.**), das Datenbankgrundbuch (hierzu **2.**), die Liegenschafts- und Grundstücksdatenbank/LANGUSTE (hierzu **3.**) und der elektronische Notariat-Verwaltung-Austausch/eNoVA (hierzu **4.**). Zudem befindet sich derzeit ein Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) (hierzu **5.**) in der Diskussion.

1. Unternehmensbasisdatenregister

Am 11. Juni 2021 hat der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf zur Schaffung eines Unternehmensbasisdatenregisters (sog. Basisregister) und der Einführung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer (UBRegG) verabschiedet.⁵⁷ Es ist geplant, im Basisregister Daten zu allen Unternehmen in Deutschland zentral und konsistent zu speichern. Das Ziel ist es, die Inkonsistenzen aufgrund der Speicherung von Unternehmen in verschiedenen Registern aufzulösen und eine stetige Aktualität der Daten zu gewährleisten. Es soll zudem eine bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer für Unternehmen als registerübergreifender Identifikator vergeben werden.

Das Statistische Bundesamt soll als Registerbehörde fungieren. Die bei öffentlichen Stellen vorhandenen Datensätze zu Eintragungen im Handels-, Partnerschafts-, Genossenschafts- und Vereinsregister sowie die Daten der deutschen Unfallversicherung e.V. und des Bundeszentralamts für Steuern liefern die Informationen für den Aufbau und die Pflege des Basisregisters.

⁵⁷ Vgl. BT-Drucksachen 19/30474 und 19/29763.

Abgespeichert werden unter anderem der Sitz eines Unternehmens (§ 3 Abs. 2 Nr. 4 UBRRegG). Nicht abgespeichert werden hingegen die hinter dem Unternehmen stehenden wirtschaftlichen Berechtigten, da das Transparenzregister derzeit nicht als Quellregister vorgesehen ist.

2. Datenbankgrundbuch (dabag)

Die Entwicklung eines Datenbankgrundbuchs (dabag) wurde mit Gesetz zur Einführung eines Datenbankgrundbuchs (DaBaGG) vom 01.10.2013 beschlossen.

- Es soll eine Datenbank werden, mit der auf die Informationen aller Grundbücher zugegriffen werden kann. Damit wird die Grundbuchführung umfassend modernisiert. Zum einen werden die Informationen aller Grundbücher zentralisiert. Das Datenbankgrundbuch soll die Vor-systeme nach erfolgter Übernahme der Daten ersetzen. Zum anderen werden die Grundbücher (ca. 40 Millionen Grundbuchblätter) digitalisiert, so dass ein elektronischer Zugriff ermöglicht wird.

Das dabag soll unterschiedliche Darstellungen für verschiedene Einsichtszwecke ermöglichen. Die klassische Grundansicht (Seiten und Spalten) bleibt verfügbar. Hinzu kommen weitere Darstellungsformen und die Möglichkeit der Recherche von Einzelinformationen. So kann der Grundbuchinhalt nach der Gesetzesbegründung⁵⁸ beispielsweise sowohl als Bilddatei als auch als Textdatei abgelegt sein. Die Besonderheit des Datenbankgrundbuchs besteht darin, dass bei diesem die Grundbuchinhalte in strukturierter Form gespeichert werden und die Inhalte in der Datenbank logisch verknüpft sind. Hier eröffnen sich weitere Möglichkeiten, beispielsweise im Bereich der Strafverfolgung von Geldwäsche und den damit in Zusammenhang stehenden Straftaten.

Ein konkreter Abschlusszeitpunkt für die Fertigstellung und Inbetriebnahme des dabag steht noch nicht fest. Angepeilt wird zurzeit die Pilotierung des dabag Anfang 2024. Die Umsetzungsdauer geht zurück auf den Umstand,

⁵⁸ BT-Drucks. 17/12635; Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Datenbankgrundbuchs (DaBaGG).

dass die Grundbücher in den Bundesländern teilweise unterschiedlich aufgebaut sind und sich der Stand und die Art der bisherigen Digitalisierung der Grundbücher unterscheidet. Bislang haben nicht alle Bundesländer von der mit dem Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.12.1993 (BGBl. I 2182) geschaffenen Möglichkeit, die Grundbücher elektronisch zu erfassen, Gebrauch gemacht. In diesen Fällen müssen sämtliche Daten händisch erfasst werden. In den Bundesländern, in denen die Grundbücher bereits digitalisiert wurden, werden unterschiedliche Software und Arten der Datenspeicherung verwendet.

3. Liegenschafts- und Grundstücksdatenbank (LANGUSTE)

LANGUSTE ist eine in der Entwicklung befindliche zentrale Liegenschafts- und Grundstücksdatenbank, in der die Größe und die Bezeichnung aller Flurstücke in Deutschland elektronisch vorgehalten werden sollen. Die Daten werden durch die jeweiligen Bundesländer für die Datenbank bereitgestellt.

LANGUSTE ist die Bezeichnung für das Produkt „Liegenschafts- und Grundstücksdatenbank“ im Vorhaben KONSENS. KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) ist ein gemeinsames Vorhaben der Steuerverwaltungen der Länder und des Bundes. Sie soll die Umsetzung der Grundsteuerreform ermöglichen. In dieser Datenbank werden viele grundstücksrelevante Informationen aus den verschiedenen Verwaltungszweigen zusammenlaufen und für die Berechnung der Grundstückswerte zur Verfügung stehen. Sie hat für eine erfolgreiche Grundsteuerreform eine erhebliche technische Bedeutung.

Die Fertigstellung der Datenbank Stufe I wird derzeit für den 30. November 2022 geplant. Stufe I umfasst die Verknüpfung von steuererheblichen Daten der Kataster- und Justizverwaltung mit dem steuerlichen Ordnungskriterium der Finanzverwaltung. Mit einer Pilotierung von mindestens einem halben Jahr wird frühestens im ersten Halbjahr des Jahres 2023 gerechnet.⁵⁹

⁵⁹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine entsprechende Kleine Anfrage, BT-Drucks.19/26402.

4. eNoVA (Elektronischer Notariat-Verwaltung-Austausch)

eNoVA (Federführung innerhalb der Bundesregierung beim Bundesministerium der **Justiz** und für Verbraucherschutz) soll ein zentral betriebenes IT-Portal werden. Es geht auf eine Projektgruppe aus Bundeskanzleramt, Nationalem Normenkontrollrat, Statistischem Bundesamt und Bundesnotarkammer zurück.⁶⁰

Mit eNoVA soll die Abwicklung von Kaufverträgen zwischen Notariaten und Finanzämtern, Gutachterausschüssen sowie Gemeinden und Landesbehörden grundsätzlich vollständig digital durchgeführt werden. Anders als bisher in Papierform und per Briefpost können dann die Notariate über eNoVA mit den Verwaltungsstellen digital kommunizieren. eNoVA kann die Bereitstellung umfassender und qualitativ hochwertiger Daten stärken.

Gutachterausschüsse und die amtlichen Statistiken bekämen einen schnelleren und umfangreicheren Zugriff auf Daten zu Immobilientransaktionen. Insbesondere könnte zukünftig der Bedarf der Gutachterausschüsse zu Grundstücksdaten statt wie bisher über Direktabfragen bei Immobilienkäufern über eNoVA gedeckt werden. Hierzu müsste ein Merkmalskatalog durch ein institutionalisiertes Gremium aufgebaut werden, der den Datenbedarf der beteiligten Akteure berücksichtigt und weiterentwickelt werden kann. Zudem bedarf es eines Ordnungsrahmens, der die flächendeckende Bereitstellung von Daten, beispielsweise durch Selbstverpflichtungen, gewährleistet.⁶¹

Ungeachtet dessen könnten nach Einschätzung der Bundesnotarkammer neben den Basisdaten ausgewählte Ergänzungsdaten von Vertragsparteien über Notariate auf eNoVA bereitgestellt werden. Eine begrenzte Ausweitung möglicher zusätzlicher Ergänzungsdaten gegenüber dem heutigen Stand bedeutet keine wesentliche Zusatzbelastung, da Notariate im Rahmen des Vollzugs zu den Basisdaten ohnehin Angaben zu bestimmten Merkmalen machen müssen und die Käufer spätestens bei der Befragung der Gutachterausschüsse Auskunft erteilen müssen.

⁶⁰ Siehe hierzu im Detail: Statistisches Bundesamt 2019.

⁶¹ Statistisches Bundesamt 2019, S. 32 f.

Ob und wann das IT-Portal eNoVA verwirklicht wird, ist derzeit noch offen. Allerdings bieten sich hier sehr gute Anknüpfungspunkte für eine weitergehende Bodenmarkttransparenz, nämlich dann, wenn als ergänzendes Merkmal die Staatsangehörigkeit der wirtschaftlich Berechtigten erfasst und an die Gutachterausschüsse übermittelt werden würde.

5. Gebäude- und Wohnungsregister (GWR)

In der Diskussion befindet sich derzeit ein Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) und sein möglicher Nutzen als Verwaltungsregister.⁶² Es bestehen jedoch noch zahlreiche Unklarheiten zur Umsetzung. Hierzu gehören inhaltlich v.a. datenschutzrechtliche Fragen und der zeitliche Rahmen für die Umsetzung. Zudem würde es nach derzeitigem Kenntnisstand nur ein Register zu Gebäuden und Wohnungen, nicht jedoch zu Grundstücken werden. Damit würde es den Bodenmarkt nicht vollständig abbilden.

IV. Exkurs: Register im internationalen Vergleich

Der mit der Erstellung dieses Gutachtens langfristig verfolgte Zweck der Herstellung von Bodenmarkttransparenz steht von seiner Stoßrichtung her im (europäischen) Vergleich nicht alleine da. Nach hiesiger Kenntnis verfügen zahlreiche Staaten über Systeme und Verfahren zur zumindest teilweisen Herstellung oder Verbesserung von Bodenmarkttransparenz. Die folgenden Ausführungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen nur zur Vervollständigung des Gesamtbildes das hier vorhandene Wissen für die Behandlung des Themas Bodenmarkttransparenz im internationalen Vergleich verfügbar machen. Eine umfassende rechtsvergleichende Darstellung würde den Rahmen dieses Gutachtens sprengen, zumal die für die vorliegenden Zwecke erforderlichen Informationen teilweise nur in der jeweiligen Landessprache vorliegen und einen anderen Schwerpunkt legen.

Zahlreiche Staaten führen ein transparenteres Grundbuch als Deutschland. Exemplarisch seien genannt **Estland, Finnland, Irland, Island, Italien sowie Polen und Schweden**. U.a. in diesen Ländern werden Grundbücher

⁶² Vgl. Körner/Krause/Ramsauer 2019, S. 82 f.

teilweise vollständig digital geführt und sind öffentlich einsehbar (in Schweden beispielsweise unter Berufung auf den Grundsatz des freien Zugangs zu öffentlichen Dokumenten), teilweise gegen eine Gebühr. Zudem wird im schwedischen Register für Verkaufspreise eine Statistik zu Käufern geführt, die zum Zeitpunkt der Eigentumsübertragung in einem anderen Land als Schweden leben.⁶³

In **Spanien** werden im Grundbuchamt ausführliche Informationen zu Grundstückseigentümern, darunter auch die Staatsangehörigkeit, gespeichert.⁶⁴ Zudem werden in Bezug auf das Grundeigentum Gerichtsentscheidungen und Anmerkungen, wie gerichtlich geltend gemachte Ansprüche, eingetragen. Eine Einsichtnahme in das Grundbuch ist nach Darlegung eines berechtigten Interesses möglich.

In **Frankreich** werden 354 Grundbücher unabhängig voneinander geführt. Interaktionen zwischen ihnen sind nicht möglich. Ergänzend dazu gibt es ein Register des Liegenschaftspopulationsamtes, das vor allem Aufschluss über Grundstückswerte geben und so die Transparenz des Grundstücks- und Immobilienmarktes erhöhen soll. Das entsprechende Kataster ist digital frei einsehbar und führt Grundstücke teilweise mit Adresse, Gebäudeart (Wohngebäude, Gewerbe usw.), Wert (mitunter sogar runtergebrochen auf den einzelnen Wohnungswert in Mehrfamilienhäusern) und Wohnungsgröße auf. Es sind nicht alle Grundstücke in allen Gemeinden erfasst. Zwar geht es vorrangig darum, Immobilienwerte aufzuzeigen. Der dahinterstehende Gedanke und die Darstellung des Registers lassen sich aber u.U. übertragen.

Das Europäische Justizportal der Europäischen Kommission enthält aufgeschlüsselt nach den Mitgliedstaaten weitere Informationen zum Thema Grundbuch.

Über das Grundbuch hinaus führen einige Staaten noch Gebäude- und Wohnungsregister für statistische Zwecke. Als Beispiele seien hier **Österreich und Schweiz** zu nennen.

⁶³ Europäisches Parlament 2016, S. 50.

⁶⁴ Europäisches Parlament 2016, S. 51.

In **Österreich** werden im Gebäude- und Wohnungsregister die Adressen der Grundstücke und der Gebäude in geocodierter Form gespeichert. Zudem wird der Gebäudeeigentübertyp vermerkt. Hier wird unterschieden zwischen Privatperson, Bund, Land, Gemeinde, andere öffentliche (rechtliche) Körperschaften, Gemeinnützige Bauvereinigung, Unternehmen (AG, GmbH etc.) und anderen Eigentümern (Vereine, gemeinnützige Stiftungen). Die Adressen und persönliche Merkmale der Eigentümer werden jedoch nicht erfasst. Diese sind abgespeichert im österreichischen Grundbuch.

In der **Schweiz** weist das Gebäude- und Wohnungsregister den Gebäuden und deren Wohnungen jeweils eine eigene Identifikationsnummer zu. Es werden Gebäudeinformationen gespeichert und beim Zugriff auf die Daten wird nach drei Berechtigungsstufen unterschieden (öffentlich zugänglich, mit Einschränkung zugänglich und nicht zugänglich). Angaben zu den Grundstückseigentümern werden hingegen nicht gespeichert.

Diese Beispiele lassen erkennen, dass es verschiedene Herangehensweisen und unterschiedliche Eingriffstiefen zur Herstellung von Bodenmarkttransparenz gibt und ggf. mehrere Methoden parallel und verknüpft angewandt werden können. Sie zeigen auch, dass es ein grundsätzliches Bewusstsein für unzureichende Transparenz gibt. Die hier exemplarisch aufgezeigten Möglichkeiten könnten auch im deutschen Kontext als Anregung zur Verbesserung der Bodenmarkttransparenz dienen.

V. Bisherige Studien zu Bodenmarkttransparenz

Nachfolgend werden Studien vorgestellt, die sich bereits mit dem Thema Bodenmarkttransparenz beschäftigt haben. Alle Studien sind mit jeweils anderem inhaltlichen Schwerpunkt und einer anderen Methodik zu dem Schluss gekommen, dass es zurzeit an der erforderlichen Bodenmarkttransparenz und an den für ihre Herstellung erforderlichen Daten fehlt.

1. empirica, Ausländische Personen als Käufer auf dem deutschen Wohnungsmarkt, 2020

Die von der empirica ag im Auftrag des BBSR durchgeführte Studie „Ausländische Personen als Käufer auf dem deutschen Wohnungsmarkt“ macht verschiedene Vorschläge zur *Erfassung der Staatsangehörigkeit von Käufern* bei Immobilientransaktionen.

Durch eine Notariatsstichprobe könne die Anzahl ausländischer Personen bei Immobilienkäufen kurzfristig in Form eines Näherungswerts bestimmt werden. Mittelfristig könne die Staatsangehörigkeit systematisch durch die Notariate –im Kaufvertrag oder gesondert – erfasst und an die Gutachterausschüsse übermittelt werden. Diese sollten die Käuferdaten dann auswerten. Langfristig könne hierfür das Datenbankgrundbuch (DABAG) genutzt und mit der Grundstücksdatenbank LANGUSTE verknüpft werden.

2. Universität Hannover, Weiterentwicklung der Markttransparenz am Grundstücks- und Immobilienmarkt, 2011

Der Endbericht der Leibniz Universität Hannover zum Forschungsprojekt „Weiterentwicklung der Markttransparenz auf dem Grundstücks- und Immobilienmarkt“ differenziert nach *verschiedenen Immobilienarten*. Es werden verschiedene Schlüsselindikatoren für Bodenmarkttransparenz identifiziert und Daten dargestellt, die auf dem Grundstücksmarkt – mit Schwerpunkt auf den Gutachterausschüssen – bereits erhoben werden. Zudem wird der Umfang der Bodenmarkttransparenz in anderen ausgewählten Ländern dargestellt.

Der Begriff der Markttransparenz wird im Endbericht allgemeiner definiert. Dieser umfasst die Kenntnis der Marktstrukturen, der angebotenen und angefragten Güter und der Marktakteure.

3. Rosa-Luxemburg Stiftung, Wem gehört die Stadt?, 2020

Die von der Rosa-Luxemburg-Stiftung im Jahr 2020 herausgegebene Studie von Christoph Trautvetter „Wem gehört die Stadt?“ analysiert *die Eigentümerstruktur der Immobilien in Berlin*. Die ermittelten Grundstückseigentümer werden in folgende Eigentümergruppen eingeteilt: 1.) Private-Equity-Firmen,

Vermögensverwalter und institutionelle Investoren; 2.) private Wohnungsunternehmen; 3.) private Hauseigentümer, aufgeteilte Häuser, Selbstnutzer; 4.) öffentliche, genossenschaftliche und gemeinnützige Eigentümer.

Die Studie stützt sich methodisch lediglich auf eine Verbindung von Einzelfallberichten von Mietern und Journalisten, eigene Recherchen durch Einsicht in Firmenregister und Finanzberichten sowie Daten aus offiziellen Statistiken und kommerziellen Datenbanken.

4. BBSR-Studie, Datenbestand und Datenbedarf von Wohnbauland in Deutschland

Die im Jahre 2020 veröffentlichte Studie des BBSR zum „Datenbestand und Datenbedarf von Wohnbauland in Deutschland“ stellt die Langfassung der Expertise für die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik – Baulandkommission“ dar. Zum einen wird in einer Bestandsaufnahme der aktuelle Datenbestand zu Wohnbauland dargestellt. Zum anderen werden *Verbesserungsvorschläge zu verschiedenen Einzelthemen des Bodenmarktes* gemacht. Hierzu gehören die Einführung eines Flächenmonitorings, deren Verknüpfung mit Transaktionszahlen und Grundstücksflächenumsätzen aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse sowie einige Vorschläge zur Verbesserung der Arbeit der Gutachterausschlüsse (u.a. georeferenzierte Erfassung der Kauffallinformationen).

F. Umsetzungsmöglichkeiten für größere Bodenmarkttransparenz

Für die Schaffung größerer Bodenmarkttransparenz stellt sich die grundlegende Frage, wie diese in der Praxis bestmöglich umgesetzt werden kann. Hierfür gibt es zwei verschiedene Möglichkeiten: Die Erweiterung eines bestehenden Registers oder die vollständige Schaffung eines neuen Registers.

Nachfolgend werden die Begriffe „Registererweiterung“ und „Schaffung eines neuen Registers“ erläutert (siehe hierzu I.). Die Grundvoraussetzung der Datenverfügbarkeit (siehe hierzu II.), die Vor- und Nachteile der Umsetzungsmöglichkeiten Registererweiterung und Registerneuschaffung (siehe

hierzu III.) und die für eine Registererweiterung besonders geeigneten Register werden dargestellt. Abschließend wird eine Empfehlung abgegeben (siehe hierzu IV.).

I. **Begriffsbestimmung**

Mit *Registererweiterung* ist gemeint, dass ein bestehendes Register (beispielsweise das Grundbuch) ausgewählt und dieses durch weitere Informationen erweitert wird, um den politisch gewünschten Grad an Bodenmarkttransparenz zu erhalten. Teilweise könnten die Daten erstmalig abgespeichert oder durch Verknüpfung von Daten aus den bestehenden Registern aufgebaut werden.

Die *Schaffung eines neuen Registers* meint den Aufbau eines vollständig neuen Registers. Dieses tritt dann als ein weiteres Register neben die bereits bestehenden Register. Als registerführende Stelle könnte eine neue Behörde mit Verwaltungsaufbau geschaffen werden. Alternativ könnte eine bestehende Behörde zur Führung des neuen Registers bestimmt werden.

II. **Grundvoraussetzung der Datenverfügbarkeit**

Die Datenspeicherung in einem Register setzt deren Verfügbarkeit voraus. Bei einer Grundstückstransaktion erfolgt derzeit Datenaufnahme und -weitergabe durch die beurkundenden Notariate. Dies ist die erste Stufe der Datenweitergabe und damit der Anknüpfungspunkt für die Erweiterung des verfügbaren Datenkranzes.

Zurzeit wird die Anschrift von Grundstückskäufern (und damit der Wohnort) in die Niederschrift des Kaufvertrags aufgenommen (vgl. hierzu E. II. Nr. 1 dieses Gutachtens)

Um weitere Daten (beispielsweise die Staatsangehörigkeit eines Erwerbers) verfügbar zu machen, könnte eine Verpflichtung zur Aufnahme und Weitergabe der entsprechenden Daten an die registerführende Stelle geschaffen werden. Dies könnte durch eine *singuläre Meldepflicht* (zukünftig über eNoVA) erfolgen oder durch *Aufnahme in die Niederschrift des Grundstückskaufvertrags*, wenn die registerführende Stelle eine Abschrift erhält. Das

Grundbuch und der zuständige Gutachterausschuss erhalten nach Beurkundung eine Abschrift des Grundstückskaufvertrags.

III. Registererweiterung vs. Registerneuschaffung

Die beiden Handlungsoptionen der Registererweiterung und der Registerneuschaffung weisen im Vergleich qualitative Unterschiede und in Bezug auf die folgenden Faktoren sowohl Vor- als auch Nachteile auf.

1. Personelle und sachliche Ressourcen (Faktor Kosten)

Eine Registererweiterung hätte den Vorteil, dass auf bestehende personelle und sachliche Ressourcen sowie Prozesse zurückgegriffen werden könnte. Voraussichtlich entstehende Synergieeffekte würden zu einer Zeit- und Kostenersparnis führen. Konkret müsste bei einer Registererweiterung kein neuer Verwaltungsapparat geschaffen werden.

Bei einer Registerneuschaffung mit einer neuen Registerstelle bedürfte es hingegen weiteren Personals, eines Verwaltungssitzes (Bürogebäude) und umfangreicher Sachmittel zu deren Aufbau, insbesondere einer IT-Verwaltungsstruktur. Sollte das neue Register durch eine bestehende Behörde geführt werden, könnte zwar am Verwaltungssitz und an den Sachmittel Kosten gespart werden. Dennoch bedürfte es bei einer solchen Aufgabenerweiterung für eine Behörde weiteren Personals.

Bei einer Registererweiterung würde für die registerführende Behörde kein erheblicher Mehraufwand entstehen. Bei den aktuellen Registerstellen ist entsprechendes Personal ohnehin vorhanden. Dieses könnte für das erweiterte Register weiterhin genutzt werden. Somit könnten bei einer Registererweiterung personelle Kapazitäten in der Verwaltung gespart werden, die die Einrichtung eines neuen Registers erfordern würden. Eine Registererweiterung ist in Bezug auf die personellen und sachlichen Ressourcen einer Registerneuschaffung deshalb vorzugswürdig.

2. Prozessaufwand (Faktor Zeit)

Der Prozessaufwand und der damit einhergehende Zeitaufwand bei beiden Handlungsoptionen ist schwer einzuschätzen, da dieser von der konkreten

Umsetzung und dem von politischer Seite gewünschten Datenkranz abhängt.

Auf der einen Seite könnten bei einer Registererweiterung die IT-Prozesse bei der Umsetzung möglicherweise komplizierter sein, weil Daten über Schnittstellen übertragen oder verknüpft werden müssten. Es wären wohl eine Vielzahl an Stellen und Personen involviert. Dies macht die Registerverknüpfung möglicherweise aufwendiger, als ein vollständig neues System aufzusetzen, das von wenigen Personen aufgebaut werden kann.

Auf der anderen Seite könnte der Aufbau eines vollständig neuen elektronischen Registers mit Einspeisung der notwendigen Daten möglicherweise länger dauern als ein bestehendes Register um bestimmte Daten zu ergänzen. Die Schaffung eines gänzlich neuen Registers würde es mit sich bringen, ungeheure Datenmengen (40 Millionen Grundbuchblätter) über die im Bundesgebiet verfügbaren Grundstücke, diese unterteilt in die einzelnen Flurstücke, in ein neues Register eingeben zu müssen. Der aufzubauende Datenumfang wäre bei einer Registerneuschaffung damit definitiv um ein Vielfaches höher. Daher könnten die gewünschten Daten bei einer Registererweiterung mit Sicherheit schneller verfügbar sein. Dabei muss man sich nur vergegenwärtigen, dass die Entwicklung des Datenbankgrundbuchs (da-bag) – wie ausgeführt - bereits mit Gesetz zur Einführung eines Datenbankgrundbuchs (DaBaGG) vom 01.10.2013 beschlossen wurde und gleichwohl eine erste Pilotphase erst für Anfang 2024 angepeilt wird, weil ein Teil des Datenbestandes der Grundbücher händisch erfasst werden muss. Beim Aufbau eines völlig neuen Registers wäre mithin wiederum mit einer sehr langen Anlaufphase zu rechnen.

Die Registererweiterung ist deshalb auch in Bezug auf den Prozessaufwand der Registerneuschaffung vorzuziehen.

3. Gestaltungsmöglichkeiten

Bei einer Registerneuschaffung bestehen von Anfang an umfassende Gestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf die Umsetzung des Registers. Dies ist

ein gewisser Vorteil einer Registerneuschaffung. Allerdings gehen die größeren Gestaltungsmöglichkeiten mit einer kostenintensiveren und voraussichtlich auch länger andauernden Aufbauphase einher.

Wenn hingegen ein bestehendes Register erweitert wird, müssen die technischen und gestalterischen Gegebenheiten des Registers und die Auswertungsmöglichkeiten in einem ersten Schritt als *status quo* hingenommen werden. Erst in einem weiteren Schritt könnten die Möglichkeiten einer Registermodernisierung durch Anpassungen des bestehenden Registers geprüft und angestoßen werden. Wie erfolgreich eine solche Registermodernisierung ist und ob sie zu einem zufriedenstellenden Ergebnis führt, hängt von der politischen Bereitschaft hierzu und den technisch bestehenden oder zu schaffenden Möglichkeiten ab.

4. Zwischenergebnis

Vor dem Hintergrund der Vor- und Nachteile der beiden Handlungsoptionen zur Schaffung einer größeren Bodenmarkttransparenz wird *die Registererweiterung empfohlen*.

Die Schaffung eines neuen Registers würde im Aufbau und Betrieb aufgrund des höheren Personal- und Sachaufwands mit höheren Kosten einhergehen. Eine Registererweiterung wäre kosteneffizienter.

Ein neues Register würde auch zu mehr Bürokratie führen. Die Registererweiterung steht hingegen im Einklang mit dem Politikziel „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“ und den bisher in diese Richtung getätigten Anstrengungen zur Registerverknüpfung. Hierzu gehören die Nutzung der Steuer-Identifikationsnummer als ein übergreifendes "Ordnungsmerkmal" zur Umsetzung des „once only“-Prinzips (vgl. hierzu D. II Nr. 9 dieses Gutachtens) und die Schaffung eines Unternehmensregisters (vgl. hierzu E. II. Nr. 10 dieses Gutachtens).

IV. Kriterien für Geeignetheit zur Registerführung und -erweiterung

Für die Registerführung und -erweiterung kommen verschiedene Stellen mit ihren jeweiligen Registern infrage. Nachfolgend werden Kriterien aufgestellt, anhand derer die Geeignetheit einer Stelle für eine Registerführung beurteilt

werden kann. Die nachfolgende Aufzählung erhebt allerdings keinen Anspruch auf vollständige Auflistung aller denkbaren Beurteilungskriterien.

1. Abfolge des Datenflusses

Bei Grundstückstransaktionen erfolgt die Datenweitergabe in verschiedenen Stufen (vgl. hierzu auch E. II. Nr. 17 dieses Gutachtens mit Abbildung). Bei der Datenqualität kann im Verlauf des Datenflusses zwischen Primärquelle (bei 1. Stufe: Notariat), Sekundärquelle (bei 2. Stufe: Grundbuchamt, Finanzamt und Gutachterausschuss) und Tertiärquelle (bei 3. Stufe: Liegenschafts-/Katasteramt, Gemeinden und Statistischen Bundesamt) unterschieden werden.

Die Notariate erheben nur die Daten und sind daher keine registerführende Stelle. Erst auf 2. und 3. Stufe werden die Daten in einem jeweils eigenen Register oder Datenerfassungsprogramm gespeichert.

Grundsätzlich sollte ein Register möglichst bei einer im Datenfluss vorne angesiedelten Stelle geführt werden. Dadurch kann bei Grundstückstransaktionen eine schnellere Aktualisierung von Bodendaten sichergestellt werden als wenn eine auf der 3. Stufe des Datenflusses angesiedelte Stelle das Register führt. Zudem erhöht sich die Fehleranfälligkeit bei der Datenweitergabe von Stufe zu Stufe. Daher sind Stellen der 2. Stufe des Datenflusses (Sekundärquellen) für die Führung eines erweiterten Registers mit Boden- und Eigentümerdaten besonders geeignet.

2. Spezialisierung auf Bodenmarktdaten / Registerführung

Als weiteres Kriterium für eine Geeignetheit zum Führen eines (erweiterten) Grundstücksregisters ist die Spezialisierung der jeweiligen Stellen. Zwar gibt es viele Stellen, die sich mit Grund und Boden befassen. Doch einige Stellen tun dies hauptsächlich und andere nur nebensächlich zur Erreichung ihres Hauptzwecks. Beispielsweise befassen sich Gutachterausschüsse hauptsächlich mit Grundstücken und hier speziell mit ihren Preisen. Beim Finanzamt erfolgt dies nur zur Festsetzung der Grunderwerbssteuer und der Grundsteuer. Das Statistische Bundesamt wiederum erfasst eine Vielzahl an statistischen Daten zu verschiedenen Bereichen, wobei die Grundstücksdaten hier nur einen kleinen Teilbereich ausmachen.

Mit einer Spezialisierung geht einher, dass bei der jeweiligen Stelle bereits eine umfangreiche und systematisch aufbereitete Datensammlung besteht, die als Register bezeichnet werden kann. Je nach konkret vorhandener Datengrundlage ist der Aufbauaufwand für ein Register mit Boden- und Eigentümerdaten dann kleiner.

3. Zentralisierung der Daten

Das Ziel eines Registers mit Bodenmarktdaten sollte es sein, die Daten zentral verfügbar zu machen sowie eine Verknüpfung zu ermöglichen. Entscheidend ist, dass die Daten nicht nur erhoben, sondern auch ausgewertet werden können. Nur dann können Erkenntnisse daraus gewonnen werden.

Je nachdem, ob die Stellen zentral oder dezentral organisiert sind, sind die Daten in der Regel auch entsprechend verfügbar. Grundsätzlich gibt es aber auch die Möglichkeit trotz dezentraler Organisation einer Datenerhebungsstelle die Daten in ein zentrales Register einzupflegen.

Wie zentralisiert die Daten bereits jetzt verfügbar sind, wirkt sich auf den noch notwendigen Umsetzungsaufwand aus.

4. Umsetzungsaufwand

Der Umsetzungsaufwand ist der Praxis ein wichtiges Kriterium für die Auswahl einer von mehreren Handlungsoptionen. Umsetzungsaufwand kann hier in zwei Richtungen verstanden werden. Zum einen die Dauer der Umsetzung und zum anderen die Kosten der Umsetzung.

In Bezug auf beide Punkte können hier zwar keine konkreten Angaben gemacht werden. Allerdings wirken sich die beiden vorgenannten Kriterien auf Dauer und Zeit einer Registererweiterung aus. Insofern gibt es hier Indizien dafür, welchen Umsetzungsaufwand die Auswahl einer bestimmten Registerstelle mit sich bringt.

Allgemein kann gesagt werden, dass der Umsetzungsaufwand einer Registererweiterung am geringsten ist, wenn die Registerstelle bereits hinreichend auf Bodenmarktdaten spezialisiert ist und bereits eine gewisse Quantität und Zentralisierung der Daten gegeben ist.

V. Mögliche Registerstellen

Es kommen verschiedene Stellen zum Führen eines Registers mit Grundstücks- und Eigentumsdaten in Betracht. Nachfolgend wird anhand der oben aufgestellten Kriterien erörtert, welche Stellen sich hierfür besonders eignen.

1. Oberste Gutachterausschüsse

Die regionalen und die obersten Gutachterausschüsse sind eine Sekundärquelle im Datenfluss nach der Datenerhebung bei Notariaten. Mit der Kaufpreissammlung sind die Gutachterausschüsse zudem auf Bodenmarktdaten spezialisiert und führen jeweils eigene Register. Diese sind für eine Registererweiterung grundsätzlich besonders geeignet.

Die Gutachterausschüsse sind dezentral bzw. regional organisiert und sie sind kraft Gesetzes (§ 192 Absatz 1 BauGB) unabhängig. Die Kaufpreissammlungen werden ebenfalls dezentral geführt. Die Art und Qualität der Arbeiten der Gutachterausschüsse schwanken von Bundesland zu Bundesland stark. Ein Problem besteht darin, dass die Gutachterausschüsse in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich strukturiert sind. Baden-Württemberg hat mehrere hundert Gutachterausschüsse, das Land Sachsen-Anhalt dagegen nur einen. Je kleiner der örtliche Zuständigkeitsbereich eines Gutachterausschusses ist, desto weniger Kauffälle liegen vor, was die Arbeit schon im Grundsatz erschwert. Vielfach ist die Personalausstattung auch unzureichend. All dies steht aber in der alleinigen Zuständigkeit der Länder (vgl. § 199 Abs. 2 Nr. 1 BauGB).

Eine derzeit noch bestehende Problematik besteht darin, dass von den einzelnen Gutachterausschüssen derzeit vielfach unterschiedliche Grundsätze bei der Ermittlung der für die Wertermittlung erforderlichen Daten angewendet werden; denn die bisherigen Richtlinien (Bodenrichtwertrichtlinie, Sachwertrichtlinie, Vergleichswertrichtlinie, Ertragswertrichtlinie) sind nicht verbindlich und werden nur in einigen Ländern angewandt. Dieses Problem soll durch die neue ImmoWertV⁶⁵ behoben werden.

⁶⁵ Regierungsentwurf und weitere Informationen unter <www.bmi.bund.de/ImmoWertV>.

Es gibt bereits Bemühungen in Richtung Zentralisierung der Gutachterausschüsse und Verbesserung des von ihnen erhobenen Datenbestands. Das Ziel bundesweiter Grundstücksmarkttransparenz wurde 2013 in § 198 Absatz 2 BauGB verankert. Dieser Zielsetzung dient der Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in Deutschland, der im 2-Jahres-Rhythmus den Immobilienmarktbericht Deutschland veröffentlicht.

Im Zuge der Digitalisierung ist vom BMJV das eNoVA-Projekt eingeleitet worden. Dort werden auch die Pflicht der beurkundenden Stellen nach § 195 Absatz 1 Satz 1 BauGB sowie Auskunftsansprüche (§ 197 Abs. 1 Satz 1 BauGB) berücksichtigt. Dabei wird auch die Etablierung eines Online-Abfrage-tools geprüft, was insgesamt auch zu einer größeren Standardisierung beim Führen der Kaufpreissammlung führen dürfte. In der 20. Legislaturperiode will BMJV hierzu Regelungsentwürfe vorlegen.

Vor diesem Hintergrund würde es einen hohen Aufwand bedeuten, die Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse zu einem zentralen Register mit Grundstücks- und Eigentümerdaten weiterzuentwickeln. Es müsste ein vollständig neuer Prozess in Gang gesetzt werden, an dem sich die Bundesländer beteiligen müssten.

Der Regelungsstandort hierfür wäre das Baugesetzbuch sowie die Gesetze und Rechtsverordnungen der Bundesländer, die auf die Gutachterausschüsse Bezug nehmen.

2. Katasterämter der Kommunen

Die Liegenschafts-/Katasteramt weisen eine bodenrechtliche Spezialisierung auf. Sie beschäftigen sich ausschließlich mit Grundstücken, wobei hierbei die räumliche Lage und die Vermessung des Grundstücks im Vordergrund steht. Aus diesem Grund kämen sie als Registerstelle grundsätzlich in Betracht.

Allerdings befinden sich die Katasterämter im Datenfluss erst auf der dritten Stufe (Tertiärquelle). Sie erhalten die Grundstücks- und Eigentümerdaten

nicht von den Notariaten, sondern von den Grundbuchämtern. Folglich erhalten sie Informationen über einen Eigentumswechsel mit einer gewissen Verzögerung.

Die Katasterämter werden dezentral in den Kommunen geführt und das Katasterwesen ist in Deutschland Ländersache, d.h. die einschlägigen Regelungen finden sich in Landesgesetzen und Verordnungen zum Vermessungs- und Katasterwesen.

3. Finanzämter

Das Finanzamt ist eine Sekundärquelle innerhalb des Datenflusses. Es erhält zwar auch Bodenmarktdaten von Notariaten, jedoch nur mit der Zielsetzung der Erhebung der Grunderwerbssteuer und der Weitergabe an die Gemeinden zur Erhebung der Grundsteuer. Eine bodenrechtliche Spezialisierung des Finanzamts besteht nicht. Vielmehr werden auch personen- und unternehmensbezogenen Steuern durch das Finanzamt berechnet. Infolgedessen werden die Grundstücksdaten beim Finanzamt nur zu internen Zwecken gespeichert. Ein öffentlich einsehbares Register wird hier nicht geführt. Ein solches müsste – um den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung möglichst gering zu halten – zwingend gewährleisten, dass aus ihm keine Rückschlüsse auf personenbezogene Steuerdaten gezogen werden können. Aus diesem Grund ist eine Datenerweiterung beim Finanzamt hin zu einem Register nicht zweckmäßig, da dieser vom technischen Aufwand einer Registerneuschaffung nahekäme.

Die Aufgaben der Finanzämter sind im Finanzverwaltungsgesetz i. V. m. den landesrechtlichen Verordnungen geregelt. Dies wäre der Anknüpfungspunkt für eine entsprechende Aufgabenerweiterung.

4. Statistisches Bundesamt

Das Statistische Bundesamt ist nicht speziell auf statistischen Daten zu Grund und Boden sowie die Eigentümerstruktur spezialisiert. Dennoch wäre eine Verortung eines Bodenregisters mit Eigentümerdaten hier denkbar, da dieses mit dem Ziel des Statistischen Bundesamtes – Schaffen einer Grundlage für fakten-basierte Entscheidungen – im Einklang steht.

Nachteilig ist, dass das Statistische Bundesamt zurzeit im Datenfluss erst auf dritter Stufe verortet ist. Es erhält die Daten von den Finanzämtern und den Gutachterausschüssen.

Allerdings ist das Statistische Bundesamt zentral organisiert und die Daten werden auch zentral geführt. Dies wiederum ist vorteilhaft für das Führen eines Bodenregisters.

Das Statistikwesen fällt in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG). Das Bodenrecht fällt in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18). Folglich könnte die Aufgabenerweiterung des Statistischen Bundesamtes im Rahmen eines Bundesgesetzes (beispielsweise dem Bundesstatistikgesetz) erfolgen.

5. Grundbuchämter

Die Grundbuchämter befinden sich im Datenfluss auf zweiter Stelle nach den Notariaten (Sekundärquelle) und sie sind mit den Grundbüchern auf Bodenmarktdaten spezialisiert.

Die Grundbuchämter sind zudem dezentral organisiert. Sie einzelnen Grundbuchämter führen jeweils eigene Register. Allerdings sind die Daten im Bund-Länder-Justizportal <http://www.grundbuch-portal.de> online zentral abrufbar.

Zudem befindet sich bereits ein zentrales Datenbankgrundbuch (dabag) in der Entwicklungsphase. Hiermit soll ein bundeseinheitliches Abrufverfahren und Funktionen zur sukzessiven Strukturierung der Grundbuchdaten geschaffen werden. Inwieweit am Ende des Prozesses tatsächlich alle Grundbücher recherchefähig verknüpft sind, ist jedoch noch unklar. Ggf. kann das dabag entsprechend nachgerüstet werden.

Unter Berücksichtigung des bereits bestehenden Zentralisierungsgrads der Grundbücher und der bereits laufenden Entwicklung hin zum Datenbankgrundbuch wird der Umsetzungsaufwand für eine Registererweiterung bei den Grundbuchämtern hinsichtlich Zeit und Kosten als geringer eingeschätzt. Diese sind für eine Registererweiterung grundsätzlich besonders geeignet.

VI. Empfehlung

Aus Effizienzgründen wird die Erweiterung eines bestehenden Registers statt die Schaffung eines neuen Registers empfohlen. Der Ansatz bezüglich des Aufbaus eines neuen Registers soll an dieser Stelle daher nicht weiterverfolgt werden. Sofern die politische Entscheidung dennoch für den Aufbau eines neuen Registers gefällt werden sollte, ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Das bedeutet, es bedürfte einer klaren Definition des mit dem neuen Register verfolgten öffentlichen Zweckes und des politisch gewünschten Datenkranzes. Zudem müsste geklärt sein, ob eine neue Registerbehörde geschaffen werden oder das Register bei existierenden staatlichen Stellen angedockt werden sollte.

Für die hier favorisierte Registererweiterung eignet sich das Grundbuch in besonderem Maße. Allerdings kommen hierfür auch weitere Register in Betracht. Hierzu gehören die Datensammlungen des Finanzamtes und der Gutachterausschüsse. Ferner könnte zukünftige Datenerhebungen des statistischen Bundesamtes zum Aufbau eines entsprechenden Bodenmarktreisters genutzt werden. Hier ließen sich im Rahmen des Zensus 2031 bereits einige Bestandsdaten erheben. Alternativ könnte ein solches Register dezentral durch die Kommunen geführt werden. Hierbei könnten die Daten in eine zentrale Datenbank eingespeist werden. Es gibt also verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten, die zur Verfügung stehen. Die oben genannten Kriterien können eine Hilfestellung für eine entsprechende politische Entscheidung sein.

Bei der konkreten Umsetzung ist auch hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Umfang der Daten und das verfolgte öffentliche Interesse in einer Wechselbeziehung stehen. Der Umfang der benötigten Daten muss durch das öffentliche Interesse abgedeckt sein. Zudem ist der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung möglichst gering zu halten. Eine Möglichkeit hierfür wäre die benötigten Daten unter Identifikationsnummern abzuspeichern und daher nur von bestimmten hierzu ermächtigten Stellen einsehen zu lassen. Ein solcher Vorschlag wird nachfolgend am Beispiel des Grundbuchs/dabags näher ausgearbeitet.

G. Registererweiterung am Beispiel des Grundbuchs/dabag

Nachfolgend wird die Möglichkeit einer Registererweiterung am Beispiel des Grundbuchs/dabag erörtert. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die vorgeschlagene Registererweiterung auch anhand eines anderen Registers erfolgen könnte. Der nachfolgende Vorschlag ist also nicht zwingend an die Wahl des Grundbuchs als Register geknüpft.

Zunächst wird dargestellt, wie eine Registererweiterung konzeptionell umgesetzt werden könnte (hierzu **I.**). Hier wird auch die Frage aufgegriffen, welche Daten zweckmäßigerweise vor dem Hintergrund der verschiedenen öffentlichen Interessen (vgl. hierzu D. II. dieses Gutachtens) im Register enthalten sein sollen und wie dies bewerkstelligt werden kann.

In einem zweiten Schritt werden Vorschläge für eine normative Umsetzung gemacht (hierzu **II.**). Rechtlich bedürfte es hierfür einiger Gesetzesänderungen. Da durch eine Speicherung weiterer personenbezogener Daten der Grundstückseigentümer deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung tangiert wird, bedarf es hierfür eines formellen Gesetzes. Nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts dürfen wesentliche Grundrechtseingriffe nicht an die Exekutive delegiert werden.

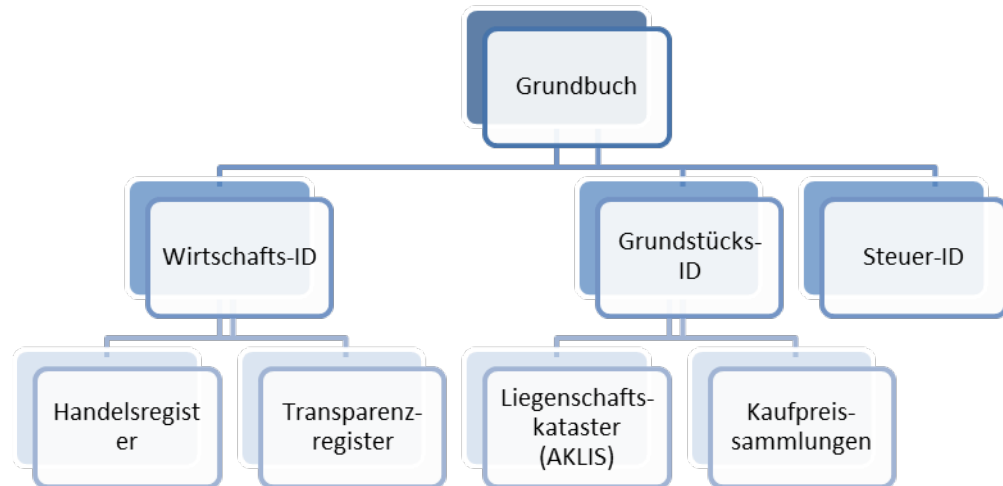
Im Anschluss an Hinweise zur technischen Umsetzung (hierzu **III.**) und zur Erfassung von Daten im Bestand (hierzu **IV.**) werden die Zugriffsrechte verschiedener (staatlicher) Stellen erörtert (hierzu **V.**). Hier wird auch die Möglichkeit der Suchbarkeit und Auswertung von Daten durch die öffentliche Hand behandelt.

I. Konzeptionelle Umsetzung

Eine Erweiterung des Grundbuchs (oder eines anderen Registers) kann konzeptionell dadurch umgesetzt werden, dass darin die Identifikationsnummern der Eigentümer (Steuer-ID und Wirtschafts-ID) vermerkt werden. Unter diesen Identifikationsnummern können dann weitere Daten gespeichert werden, für deren Erhebung und Auswertung es ein öffentliches Interesse gibt. Zudem ist es möglich, dem Grundstück selbst eine Identifikationsnummer (Grundstücks-ID) zuzuschreiben, um dahinter erweiterte Grundstücksdaten zu speichern.

Um die erforderlichen Daten nutzbar zu machen, könnte im Falle des Grundbuchs die bereits in Entwicklung befindlichen Maßnahmen der Registermodernisierung hin zum dabag nützlich sein.

Abbildung 3: Maßnahmen zur Erweiterung des Grundbuchs



CBH Rechtsanwälte

Zukünftig wird voraussichtlich eine sog. europäische digitale Identität (EUid) geschaffen werden. Im Juni 2021 wurde ein Vorschlag der Europäischen Kommission für eine entsprechende Änderung der eIDAS-Verordnung (EU) Nr. 910/2014 eingebracht. Je nach konkreter Ausgestaltung der EUid könnte der hiesige Vorschlag zur Nutzung von Identifikationsnummern ggf. mit der EUid umgesetzt werden.

Alternative Minimallösung

Sollte sich das Konzept der Identifikationsnummern politisch nicht durchsetzen, wird als Minimallösung zumindest die *Aufnahme der Staatsangehörigkeit in das Grundbuch unter den Eigentümerdaten* empfohlen. So könnte die Bodenmarkttransparenz im Vergleich zum aktuellen Zustand zumindest etwas erhöht werden. Die unter dem Gliederungspunkt „Normative Umsetzung“ vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wären dann entsprechend anzupassen.

1. Speicherung der Steuer-ID

Die Steuer-Identifikationsnummer (Steuer-ID) von natürlichen Personen wird auf Grundlage des RegMoG zukünftig ein übergreifendes "Ordnungsmerkmal" mit Basisdaten darstellen (vgl. hierzu D. II. Nr. 9 dieses Gutachtens). Unter der Steuer-ID werden folgende personenbezogene Daten abgespeichert (vgl. § 4 Abs. 2 RegMoG): Familienname, frühere Namen, Vornamen, Doktorgrad, Tag und Ort der Geburt, Geschlecht, *Staatsangehörigkeiten*, gegenwärtige oder letzte bekannte Anschrift, Sterbetag sowie Tag des Einzugs/Auszugs.

Die Steuer-ID von natürlichen Personen könnte im Grundbuch/dabag gespeichert werden. Die unter der Steuer-ID abgespeicherten Daten (u.a. die Staatsangehörigkeiten) wären so hinter der ID verborgen und wäre bei einer Grundbucheinsicht aufgrund eines berechtigten Interesses nicht ohne Weiteres einsehbar.

Dieses Vorgehen eröffnet verschiedene Möglichkeiten:

- Eine Differenzierung nach verschiedenen Graden des Einsichtsinteresses ist möglich, d.h. es könnte bei der Grundbucheinsicht nach Berechtigungsstufen unterschieden werden. Bei der ersten Einsichtsstufe (bei Vorliegen eines berechtigten Interesses) könnten die Daten hinter der Identifikationsnummer verborgen bleiben. An eine Einsichtnahme in die unter der Identifikationsnummer abgespeicherten Daten könnten weitere Anforderungen gestellt werden. Beispielsweise könnten unter den Rechtsbegriff „erhöhtes rechtliches Interesse“ Fallgruppen definiert werden, in welchen Fällen eine solche erweiterte Einsichtnahme gerechtfertigt ist.⁶⁶
- Die Identifikationsnummern könnten als Speicherort für Daten dienen, die bislang nicht zugeordnet werden konnten, beispielsweise die Staatsangehörigkeit.

⁶⁶ Vgl. hierzu die Einsichtsstufen im schweizerischen Wohnungs- und Gebäuderegister, Teil E. V. dieses Gutachtens).

- Es könnten bei Bedarf Verknüpfungen und Erweiterungen der unter der Steuer- und Wirtschafts-ID abgespeicherten Daten erfolgen. D.h. unter der Steuer-ID könnten zukünftig weitere Daten, wie alle Grundstücke im Eigentum der Person (mit Grundstücks-ID) und deren Unternehmensbeteiligungen, abgespeichert werden. Verschiedene Grade des Datenumfangs sind denkbar, wobei stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Wechselbeziehung zum öffentlichen Interesse als Voraussetzung für einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht im Blick zu behalten ist.

Wer bekommt eine Steuer-ID?

Die Steuer-ID wird vom Bundeszentralamt für Steuern (BzSt) allen in Deutschland melderechtlich erfassten natürlichen Personen unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Alter (Vergabe ab Geburt) zugeteilt. Darüber hinaus erhalten auch alle Personen eine Steuer-ID, die nicht melderechtlich erfasst, aber in Deutschland steuerpflichtig sind (vgl. Informationen des BzSt unter <https://www.bzst.de/>). Eine einmal erteilte Steuer-ID ist lebenslang gültig, auch bei einem Umzug ins Ausland.

Rechtlich geht die Verteilung der Steuer-ID auf § 139a Abgabenordnung (AO) zurück. Danach erhält jeder Steuerpflichtige eine Steuer-ID und Steuerpflichtiger ist jeder, der nach einem Steuergesetz steuerpflichtig ist (§ 139a Abs. 1 und 2 AO).

Regelungslücke beim Grundstückserwerb durch Ausländer

Es besteht eine Regelungslücke, wenn ein im Ausland wohnender Ausländer ein Grundstück in Deutschland kauft, dieser noch nie in Deutschland melderechtlich erfasst wurde und nicht einkommenssteuerpflichtig war. In diesem Fall hat er im Zeitpunkt des Grundstückskaufs noch keine Steuer-ID.

Es besteht keine rechtliche Verpflichtung für Notariate, vor der notariellen Beurkundung eine Steuer-ID beantragen zu lassen und diese in den Kaufvertrag aufzunehmen. Daher muss kein Notariat die Beurkundung ohne vorherige Beantragung einer Steuer-ID versagen. Zwar besteht gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 1 GrEStG eine Verpflichtung der Notariate, die Steuer-ID bei der Meldung an das Finanzamt mit anzugeben. Wenn der Erwerber jedoch keine

Steuer-ID hat, dann kann diese auch nicht angegeben werden. Die Meldung erfolgt dann ohne Angabe der Steuer-ID.

Für die Erhebung der Grunderwerbssteuer muss nicht zwingend eine Steuer-ID vorhanden sein. Das jeweilige Finanzamt vergibt hierfür lediglich eine Steuernummer (Bearbeitungsnummer, nicht zu verwechseln mit der Steuer-ID). Für die Zahlung der Grundsteuer vergibt die jeweilige Gemeinde ein Kassenzeichen. Auch hier wird nicht nach der Steuer-ID gefragt.

Zwar könnte nach derzeitiger Rechtslage ein ausländischer Erwerber, der noch über keine Steuer-ID verfügt, durchaus eine Steuer-ID beantragen und erhalten. Hierfür wird in § 139a Abs. 1 und 2 AO lediglich eine Steuerpflicht vorausgesetzt. Eine Einschränkung auf die Einkommenssteuerpflicht liegt normativ nicht vor. Demnach berechtigen auch die Grunderwerbs- und die Grundsteuerpflicht zum Erwerb einer Steuer-ID.

In der Praxis verfügen jedoch nicht alle ausländischen Grundstückserwerber über eine Steuer-ID, da es derzeit keine Beantragungspflicht im Rahmen eines Grundstückserwerbs gibt.

Wenn die Steuer-ID einheitlich in das Grundbuch oder einem anderen Register eingetragen werden soll, muss diese Regelungslücke geschlossen werden. Ziel sollte es daher sein, dass alle Käufer deutscher Immobilien – unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Wohnsitz – eine Steuer-ID erhalten.

In anderen Staaten ist es bereits üblich, dass Erwerber inländischer Grundstücke eine Identifikationsnummer beantragen müssen. Als Beispiel kann hier Spanien genannt werden, wo Ausländer eine sog. NIE (Número de Identificación de Extranjero; übersetzt: Identifikationsnummer für Ausländer) beantragen müssen. Diese wird für den Erwerb und Verkauf eines spanischen Grundstücks, aber auch für zahlreiche andere Rechtsgeschäfte in Spanien benötigt.

2. **Speicherung der Wirtschafts-ID**

Die Wirtschafts-Identifikationsnummer (Wirtschafts-ID) gemäß § 139 c der Abgabenordnung müssen Notariate ab deren Einführung nach der Beurkundung eines Grundstücksgeschäfts dem Finanzamt mitteilen (§ 20 Abs. 1 Nr. 1 GrEStG). Derzeit wird die Wirtschafts-Identifikationsnummer vom Bundeszentralamt für Steuern noch nicht erteilt.

Diese Identifikationsnummer dient zukünftig als bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer für Unternehmen im Unternehmensbasisdatenregisters (vgl. hierzu E. III. Nr. 1 dieses Gutachtens). Die in das Basisregister aufzunehmenden Unternehmen werden weit gefasst. Neben den im Handelsregister etc. gespeicherten (deutschen) Unternehmen, werden auch wirtschaftlich Tätige im Sinne der Abgabenordnung geführt (§ 3 Abs. 1 UBRRegG). Hierzu gehören auch ausländische Unternehmen, sobald sie in Deutschland steuerpflichtig sind (vgl. § 139 a AO).

Die Wirtschafts-ID könnte im Grundbuch abgespeichert werden. Unter der Wirtschafts-ID werden zu juristischen Personen die in § 139 c Abs. 4 AO aufgeführten Daten abgespeichert. Hierzu gehört der Unternehmenssitz.

Eine Speicherung der Wirtschafts-ID im Grundbuch eröffnet die Möglichkeit, beim Datenzugriff nach Berechtigungsstufen zu unterscheiden und sukzessiv weitere erforderliche Daten zur Speicherung unter der Wirtschafts-ID zu bestimmen (siehe hierzu die Ausführungen zur Steuer-ID).

Um eine Eintragung der Wirtschafts-ID im Grundbuch für alle juristischen Personen zu ermöglichen, sollte auf eine Vergabe der Wirtschafts-ID auch für ausländische Unternehmen, die bislang über keine Wirtschafts-ID verfügen, hingewirkt werden (siehe hierzu die Ausführungen zur Steuer-ID).

3. **Erweiterung der Daten unter der Wirtschafts-ID (Registerverknüpfung)**

Unter der Wirtschafts-ID werden weder die Gesellschafter noch die wirtschaftlich Berechtigten mit deren Wohnort und deren Staatsangehörigkeit abgespeichert. Auch im Basisregister gehören diese Informationen nicht zu den Stammdaten.

Die Wirtschafts-ID könnte durch Abfrage und Speicherung dieser Daten ergänzt werden. Dies könnte durch eine technische Verknüpfung mit dem Handelsregister und dem Transparenzregister erfolgen. Da diese Daten nicht statisch sind, sondern Änderungen unterliegen, würde eine solche Verknüpfung auch vor dem Hintergrund etwaiger Änderungen im Handelsregister und im Transparenzregister für eine Datenpflege Sinn machen.

Sofern eine direkte Registerverknüpfung technisch nicht möglich oder zu aufwändig/kostenintensiv wäre, käme ein einmaliger Datentransfer und die Verankerung von Meldepflichten bei Änderungen der Gesellschafterstruktur oder der wirtschaftlich Berechtigten infrage.

Ein weiterer Schritt in Richtung Transparenz wäre es, neben den Namen weitere persönliche Daten zu den Gesellschaftern und wirtschaftlich Berechtigten unter der Wirtschafts-ID abzuspeichern. Aus dem Handelsregister (teilweise i. V. m. der Gesellschafterliste) ergibt sich der Wohnort der Gesellschafter. Die Staatsangehörigkeit ist dort hingegen nicht abgespeichert. Im Transparenzregister findet sich dagegen neben dem Wohnort auch die Staatsangehörigkeit der wirtschaftlich Berechtigten.

Sofern also die Staatsangehörigkeit der Gesellschafter zukünftig unter der Wirtschafts-ID abgespeichert werden sollte, würde hierfür eine Verknüpfung bzw. Datenspeisung aus dem Handelsregister nicht ausreichen. Es müsste vielmehr der im Handelsregister abzuspeichernde Datenumfang erweitert werden mit Blick auf zukünftige Eintragungen. Um die Daten im Bestand zu ergänzen, könnten Auskunfts- und Mitteilungspflichten für die Unternehmen verankert werden.

4. Schaffung einer Grundstücks-ID mit Registerverknüpfung

Um im Grundbuch weitere Grundstücksdaten verfügbar zu machen, könnte jedem einzelnen Grundstück eine eigene Grundstücks-Identifikationsnummer (Grundstücks-ID) gegeben werden. Diese könnte mit dem Liegenschaftskataster und den Kaufpreissammlungen verknüpft werden. Je nach politisch gewünschtem Umfang des Datenkranzes könnten unter der Grundstücksnummer weitere Grundstücksdaten wie der zuletzt für das Grundstück gezahlte Kaufpreis, der Bodenrichtwert sowie die Nutzung des Grundstücks

aufgenommen werden. Sofern es sich um neue Daten handelt, die nicht bereits in anderen Registern verfügbar sind, könnte die Erfassung anhand von Abfragen und Meldepflichten erfolgen.

5. Erweiterungspotential der Identifikationsnummern

Über die bereits dargestellten Vorschläge für Gesetzesänderungen hinaus könnten Anpassungen bei den Identifikationsnummern sinnvoll sein. Es könnten – je nach Festlegung des Datenkranzes – die unter den Identifikationsnummern abgespeicherten Daten erweitert werden. Auch könnten Registerverknüpfungen nützlich sein. So könnte der Umfang der unter der Wirtschafts-ID gespeicherten Daten durch Verknüpfung mit dem Handelsregister und dem Transparenzregister erweitert werden.

Zudem könnte eine Grundstücks-ID mit weiteren Grundstücksdaten geschaffen und im Grundbuch bzw. dem jeweiligen Register gespeichert werden. Hier könnte eine Verknüpfung mit Liegenschaftskataster und der Kaufpreissammlung erfolgen. Hierfür bräuchte es eines neuen hierauf abgestimmten Gesetzes.

II. Normative Umsetzung

Nachfolgend wird dargestellt, wie der Vorschlag mit den Identifikationsnummern normativ umgesetzt werden könnte.

Sollte sich politisch die Minimallösung der Speicherung der Staatsangehörigkeit im Grundbuch durchsetzen, wären die nachfolgenden Gesetzesänderungen analog vorzunehmen.

1. Speicherung der Identifikationsnummern im Grundbuch

Welche Daten im Eigentümerverzeichnis derzeit abgespeichert werden, bestimmt sich nach § 15 GBV. Hierzu gehören standardmäßig nur Vorname, Familienname und Geburtsdatum. Der Wohnort wird nur gespeichert, wenn das Geburtsdatum nicht vorliegt. In einer früheren Fassung des § 15 GBV

musste auch der Beruf angegeben werden.⁶⁷ Nicht gespeichert werden bei natürlichen Personen deren Staatsangehörigkeit und bei juristischen Personen deren Geschäftsführer und Gesellschafter.

Um die Steuer-ID bei natürlichen Personen bzw. die Wirtschafts-ID bei juristischen Personen und bei natürliche Personen, die wirtschaftlich tätig sind, im Grundbuch standardmäßig abzuspeichern, bedarf es einer Erweiterung der Speicherungspflichten.

Eine Ergänzung bzw. Neuformulierung des § 15 Abs. 1 lit. a) GBV könnte hier die relevanten Daten aufnehmen.

Formulierungsvorschlag **§ 15 Abs. 1 lit. a) GBV** (Ergänzung in Fettdruck)

„(1) Zur Bezeichnung des Berechtigten sind im Grundbuch anzugeben:

- c) *bei natürlichen Personen Vorname und Familienname, Geburtsdatum, **die Identifikationsnummer gemäß § 139b der Abgabenordnung** und, falls aus den Eintragungsunterlagen ersichtlich, akademische Grade und frühere Familiennamen; ergibt sich das Geburtsdatum nicht aus den Eintragungsunterlagen und ist es dem Grundbuchamt nicht anderweitig bekannt, soll der Wohnort des Berechtigten angegeben werden;*
- d) *bei juristischen Personen, Handels- und Partnerschaftsgesellschaften der Name oder die Firma, **und der Sitz und die Wirtschafts-Identifikationsnummer gemäß § 139c der Abgabenordnung**; angegeben werden sollen zudem das Registergericht und das Registerblatt der Eintragung des Berechtigten in das Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts- oder Vereinsregister, wenn sich diese Angaben aus den Eintragungsunterlagen ergeben oder dem Grundbuchamt anderweitig bekannt sind;*
- e) *bei der Eintragung einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts nach § 47 Absatz 2 der Grundbuchordnung zur Bezeichnung der Gesellschafter die Merkmale gemäß Buchstabe a oder Buchstabe b; zur Bezeichnung*

⁶⁷ Vgl. Gesetzesbegründung zur Änderung des § 15 GBV v. 06.03.2013, BT-Drucks. 17/12635, S. 25 f.

der Gesellschaft können zusätzlich deren Name und Sitz angegeben werden.“

2. Identifikationsnummern im Kaufvertrag – „Kein Kauf ohne Identifikationsnummer“

Damit die Identifikationsnummern im Grundbuch abgespeichert werden können, müssen diese vom Notariat an das Grundbuchamt übermittelt werden. Dies muss in notariell beglaubigter Form erfolgen (vgl. § 15 und § 29 Abs. 1 GBO).

Daher ist es zweckmäßig, die Steuer-ID und die Wirtschafts-ID bereits verbindlich im Kaufvertrag aufzunehmen und damit den Grundsatz „Kein Kauf ohne Identifikationsnummer“ rechtlich zu verankern.

Dadurch sollten auch ausländische Erwerber ohne Identifikationsnummer dazu verpflichtet werden, vor Beurkundung eine Steuer-ID bzw. Wirtschafts-ID zu beantragen.

Die Verpflichtung des Notars, die Identifikationsnummern verbindlich im Kaufvertrag aufzunehmen, könnte durch eine Ergänzung von § 9 Abs. 1 BeurkG umgesetzt werden. Notarielle Testamente sind hier mit aufzuführen, da diese im Erbfall auch eine Grundlage für eine Grundbucheintragung sein können (vgl. 35 Abs. 1 S. 2 GBO).

Formulierungsvorschlag **§ 9 Abs. 1 BeurkG** (Ergänzung in Fettdruck):

„(1) Die Niederschrift muß enthalten

1. die Bezeichnung des Notars und der Beteiligten sowie

2. die Erklärungen der Beteiligten.

3. folgende Daten der Beteiligten bei einem Vertrag, durch den sich der eine Teil verpflichtet, das Eigentum an einem Grundstück zu übertragen oder zu erwerben und bei einem notariellen Testament: Die Identifikationsnummer gemäß § 139b der Abgabenordnung bei natürlichen Personen sowie die Wirtschafts-Identifikationsnummer gemäß § 139c

der Abgabenordnung bei Unternehmen im Sinne des § 3 Abs. 1 des Unternehmensbasisdatenregistergesetzes.“

3. Identifikationsnummern im Erbschein

Grundstücksübertragungen im Erbfall erfolgen an den Notariaten vorbei. Hierzu beantragt der Erbe einen Erbschein beim Nachlassgericht und beantragt damit die Eintragung im Grundbuch. Der Erbschein ist ein auf Antrag ausgestelltes Zeugnis des Nachlassgerichts über das Erbrecht des Antragstellers und, wenn er nur zu einem Teil der Erbschaft berufen ist, über die Größe seines Erbteils (§ 2353 BGB).

Um in diesem Fall sicherzustellen, dass das Grundbuchamt Kenntnis von der Steuer-ID oder Wirtschafts-ID erhält und diese eintragen kann, muss die Identifikationsnummer im Erbschein vermerkt werden.

Damit das Nachlassgericht die Identifikationsnummer im Erbschein vermerken kann, müsste diese bei Antragstellung genannt werden. Die Verpflichtung hierzu könnte in § 352 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) geregelt werden.

Formulierungsvorschlag **§ 352 Abs. 1 und 2 FamFG** (Ergänzung in Fettdruck):

„(1) Wer die Erteilung eines Erbscheins als gesetzlicher Erbe beantragt, hat anzugeben

1. – 8. (...)

9. seine Identifikationsnummer gemäß § 139b der Abgabenordnung bei natürlichen Personen sowie die Wirtschafts-Identifikationsnummer gemäß § 139c der Abgabenordnung bei Unternehmen im Sinne des § 3 Abs. 1 des Unternehmensbasisdatenregistergesetzes.

(...)

(2) Wer die Erteilung des Erbscheins auf Grund einer Verfügung von Todes wegen beantragt, hat die Verfügung zu bezeichnen, auf der sein Erbrecht beruht, anzugeben, ob und welche sonstigen Verfügungen des Erblassers von Todes wegen vorhanden sind, und die in Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2 und 6 bis 9 sowie Satz 2 vorgeschriebenen Angaben zu machen.“

Es bedarf zudem einer Verpflichtung, die Steuer-ID und die Wirtschafts-ID im Erbschein anzugeben. Dies kann durch eine Einfügung in 352e Abs. 1

FamFG geregelt werden. Eine Einfügung in die Rechtsnormen zum Beschluss in § 38 FamFG ist hingegen nicht zweckmäßig, da dieser Regelungen zu allen Arten von Beschlüssen auf der Grundlage des FamFG enthält.

Formulierungsvorschlag **§ 352e Abs. 1 FamFG** (Ergänzung in Fettdruck):

*„(1) Der Erbschein ist nur zu erteilen, wenn das Nachlassgericht die zur Begründung des Antrags erforderlichen Tatsachen für festgestellt erachtet. Die Entscheidung ergeht durch Beschluss. **Im Beschluss ist die Identifikationsnummer gemäß § 139b der Abgabenordnung bei natürlichen Personen sowie die Wirtschafts-Identifikationsnummer gemäß § 139c der Abgabenordnung bei Unternehmen im Sinne des § 3 Abs. 1 des Unternehmensbasisdatenregistergesetzes anzugeben. Der Beschluss wird mit Erlass wirksam. Einer Bekanntgabe des Beschlusses bedarf es nicht.**“*

4. Identifikationsnummern bei Grundstücksversteigerung

Bei einer gerichtlichen Zwangsversteigerung eines Grundstücks erfolgt die Eigentumsübertragung auch ohne Beteiligung von Notariaten. Hier erfolgt die Eigentumsübertragung mit dem Zuschlag (§ 90 Zwangsversteigerungsgesetz (ZVG)). Der Zuschlag wird durch Beschluss erteilt.

Auf Ersuchen des Vollstreckungsgerichts erfolgt daraufhin die Grundbucheintragung (§ 38 GBO; § 130 ZVG). Um die Steuer-ID oder Wirtschafts-ID im Ersuchen auf Grundbucheintragung mitzuteilen, sollte diese bereits im Zuschlagsbeschluss vermerkt werden.

Formulierungsvorschlag **§ 82 ZVG** (Ergänzung in Fettdruck):

*„In dem Beschluß, durch welchen der Zuschlag erteilt wird, sind das Grundstück, der Ersteher **mit Identifikationsnummer gemäß § 139b der Abgabenordnung bei natürlichen Personen sowie Wirtschafts-Identifikationsnummer gemäß § 139c der Abgabenordnung bei Unternehmen im Sinne des § 3 Abs. 1 des Unternehmensbasisdatenregistergesetzes**, das Gebot und die Versteigerungsbedingungen zu bezeichnen; auch sind im Falle des § 69 Abs. 3 der Bürge unter Angabe der Höhe seiner Schuld und im Falle des § 81 Abs. 4 der Meistbietende für mithaftend zu erklären*

III. Technische Umsetzung

Wie der Vorschlag mit den Identifikationsnummern technisch umgesetzt werden könnte, kann im Rahmen dieses Rechtsgutachtens nicht umrissen werden. Nachfolgend sollen daher nur einige Gedankenanstöße erfolgen:

- Denkbar wäre es, beim Bundeszentralamt für Steuern und Finanzen anzusetzen, da dieses die Steuer-ID herausgibt und bei dem die unter

der Steuer-ID hinterlegten Daten gespeichert sind. Hier könnte die Steuer-ID auch erweitert werden.

- Zu klären wäre das technische Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Akteuren. So kann hier zwischen dem Herausgeber und Verwalter der Identifikationsnummern (Bundeszentralamt für Steuern und Finanzen), der Registerstelle (im Idealfall das Grundbuchamt) und der Auswertungsstelle (nicht zwingend Registerstelle; beispielsweise eine Bundesstelle mit entsprechenden Ressourcen) unterschieden werden. Alle Akteure müssten Zugriff auf die identifikationsnummern haben und diese entsprechend ihrer stufenweisen Zuständigkeit um weitere Daten erweitern und diese verarbeiten dürfen.

IV. Erfassen von Daten im Bestand

Die Daten bei Grundstückstransaktionen können, wie unter dem Gliederungspunkt „Normative Umsetzung“ (II.) vorgeschlagen, mit Hilfe von Notariaten in die Identifikationsnummern eingepflegt werden. Bei Transaktionen ohne Beteiligung von Notariaten könnten Nachlassgerichte (bei Erbfall) und Vollstreckungsgerichte (bei Grundstücksversteigerung) diese Funktion übernehmen.

Um die Daten des Grundstücksbestands zu erfassen, bräuchte es Melde- und Auskunftspflichten. Diese müssten gesetzlich begründet werden. Aufgrund der Datenmengen wären hier digitale Meldewege einzuführen statt der schriftlichen Abfrage (so wie derzeit bei den Gutachterausschüssen) mit einem händischen Einpflegen von Daten in das Register. Grundstückseigentümer könnten online auf einer passwortgesicherten Internetseite mit einem individuellen Zugangscode einen Fragebogen ausfüllen und die eingetragenen Daten würden automatisch im Register abgespeichert werden. Um die Meldemoral der Grundstückseigentümer zu erhöhen, könnten – was auch gesetzlich geregelt werden müsste – für den Fall der Nichtmeldung Bußgelder angedroht werden.

V. Zugriffsrechte verschiedener (staatlicher) Stellen

Um Zugriffsrechte verschiedener (staatlicher) Stellen auf die zu erhebenden bodenmarktbezogenen Daten zu schaffen, bedarf es **zwingend einer gesetzlichen Grundlage**, da die Verarbeitung von Daten einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung beinhaltet. Darin muss festgelegt werden, welche staatlichen Stellen und welche Dritte mit welchem jeweils (in der Gesetzesbegründung) zu definierenden rechtlichen Interesse welche Daten einsehen und verarbeiten dürfen.

Es ist zunächst eine politische Entscheidung, wie umfangreich der zu erhebende Datenkranz sein soll. Wenn der Umfang des Datenkranzes jedoch sehr hoch ist und zusätzlich besonders sensible Daten – z. B. Daten aus denen die ethnische Herkunft oder die religiöse Überzeugung hervorgeht oder biometrische Daten zur Identifizierung einer natürlichen Person⁶⁸ – erhoben werden sollen, müssen bestimmte Sicherungen für diese Daten eingebaut werden. So könnten bei den Zugriffsrechten Abstufungen gemacht werden, um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen. Technisch ließe sich dies durch eine stufenweise gesteigerte Entschlüsselung umsetzen.

Weiter muss politisch entschieden werden, durch welche staatliche Stelle bzw. Stellen das Register geführt werden soll und welche Stelle die Auswertung der Daten übernehmen soll. Für letzteres bietet sich beispielsweise eine Bundesbehörde an. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Rahmen des föderalen Staatsaufbaus.

Nachfolgend wird dargestellt, wie eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei der Erhebung und Verarbeitung der Daten rechtlich zu bewerten ist (hierzu 1.), auf welche verfassungsrechtliche Grundlage hierfür zurückgegriffen werden kann (hierzu 2.) und wie die Zusammenarbeit rechtlich geregelt werden könnte (hierzu 3.).

⁶⁸ Vgl. zu sensiblen Daten die Aufzählung in § 9 Abs. 1 DS-GVO. Die Staatsangehörigkeit zählt nicht hierzu.

1. **Bewertung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern**

Zugriffsrechten verschiedener staatlicher Stellen könnte im föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland das **Verbot der Mischverwaltung** entgegenstehen. Unter „Mischverwaltung“ wird die gemeinsame Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch den Bund und die Länder verstanden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat allerdings allein die Zuordnung zum Begriff der Mischverwaltung keine verfassungsrechtlichen Konsequenzen, vielmehr bedarf es der Betrachtung der Kompetenzvorschriften im Einzelnen.⁶⁹ Fraglich ist hier jedoch bereits, ob mit der Gewährung von Einsichtsrechten an den Bund „Verwaltungsaufgaben“ der Länder wahrgenommen werden.

In seinem Beschluss zum Zukunftsinvestitionsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht es nicht als ein gemeinsames Verwaltungshandeln angesehen, wenn der Bund nur an die Landesbehörden herantritt und für eigene Zwecke Informationen verlangt.⁷⁰ Hierdurch würde dem Bund auch noch keinerlei Einfluss auf Entscheidungen der Landesbehörden eingeräumt. Ebenso läge der Fall hier.

Sollte die konkrete Ausgestaltung des Zusammenspiels zwischen Bund und Ländern jedoch so gestaltet sein, dass dies als eine Zusammenarbeit im Sinne einer Mischverwaltung zu bewerten ist, bedürfte es hierfür einer verfassungsrechtlichen Grundlage.

2. **Verfassungsrechtliche Grundlage für Zusammenarbeit**

Als verfassungsrechtliche Grundlage für eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Zusammenhang mit der Erhebung und Verarbeitung von Registerdaten kommt **Art. 91 c GG** in Betracht. Danach heißt es:

„(1) Bund und Länder können bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken.“

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 63, 1 [38]; 119, 331 [364 ff.], 127, 165, 191.

⁷⁰ BVerfGE 127, 191.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen. Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit nach Satz 1 können für einzelne nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben vorsehen, dass nähere Regelungen bei Zustimmung einer in der Vereinbarung zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für Bund und Länder in Kraft treten. Sie bedürfen der Zustimmung des Bundestages und der Volksvertretungen der beteiligten Länder; das Recht zur Kündigung dieser Vereinbarungen kann nicht ausgeschlossen werden. Die Vereinbarungen regeln auch die Kostentragung.

(3) Die Länder können darüber hinaus den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme sowie die Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen vereinbaren.

(4) Der Bund errichtet zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz. Das Nähere zur Errichtung und zum Betrieb des Verbindungsnetzes regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

(5) Der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.“

Die in Art. 91 c GG geschaffene verfassungsrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Informationstechnik umfasst sowohl das tatsächliche als auch das rechtliche Zusammenwirken auf jenem Gebiet.⁷¹ Dem Gesetzgeber ging es bei der Einfügung Art. 91c Abs. 1 GG vornehmlich nur um die Harmonisierung und Schaffung von Interoperabilität der von den Verwaltungen des Bundes und der Länder genutzten Informationstechnologien, um die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung zu steigern.⁷² Art. 91c Abs. 1 GG bezweckt die Sicherstellung der „*Interoperabilität des Datenaustauschs zwischen Bund und Län-*

⁷¹ BT-Drucks. 16/12 410, S. 9; Suerbaum, in: BeckOK GG, Art. 91c Rn. 3.

⁷² BT-Drucks. 16/12 410, S. 7 f.

*den sowie der Länder untereinander“ sowie die Verhinderung von „Medienbrüchen“.*⁷³ Dabei wurde der Begriff der „*informationstechnischen Systeme*“ vom Gesetzgeber weit gefasst.⁷⁴ Ihm unterfallen alle technischen Mittel zur Verarbeitung und Übertragung von Informationen.⁷⁵ Technische Mittel können Hard- und Software sein.⁷⁶ Betrieb meint das operative Anwenden des geplanten und errichteten informationstechnischen Systems.⁷⁷

Auf der Ebene der untergesetzlichen Normierung zu Art. 91c GG⁷⁸ wurde bereits der Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG (IT-Staatsvertrag in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Dezember 2019)⁷⁹ abgeschlossen, dessen Vorgaben bei der informationstechnischen Umsetzung einer gesetzlichen Regelung für die Verarbeitung bodenmarktbezogener Daten zu beachten wären.

Soweit im Zuge der informationstechnischen Umsetzung einer gesetzlichen Regelung für die Verarbeitung bodenmarktbezogener Daten im Zuge der Verbindungen der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz errichtet wird, umfasst – nach allerdings umstrittener und bisher nicht verfassungsgerichtlich geklärter Gesetzesauslegung – die so festgelegte Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach dem Wortlaut der Vorschrift (Art. 91c Abs. 4 GG) nur die Errichtung und den Betrieb des Verbindungsnetzes, nicht aber die Planung oder Nutzung. Die nähere Ausgestaltung zu Planung und Nutzung des Verbindungsnetzes sei daher

⁷³ BT-Drucks. 16/12 410, S. 9.

⁷⁴ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 91c, Rn. 9.

⁷⁵ BT-Drucks. 16/12 410, S. 8.

⁷⁶ *Gröpl*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 91c, Rn. 1.

⁷⁷ *Schliesky*, in: BK-GG, Art. 91c, Rn. 34.

⁷⁸ Vgl. BVerfG 8.6.2021, Az. 1 BvR 2771/18, Rn. 65, NVwZ 2021, 1361.

⁷⁹ BGBl I S. 2852.

nur im Rahmen einer nach Abs. 1 und 2 getroffenen Vereinbarung der Beteiligten möglich, womit den Ländern ein hinreichender Gestaltungsspielraum bleibt.⁸⁰

Dem wird in der Literatur teilweise entgegengehalten, dass Errichtung und Betrieb notwendigerweise auch das Vorstadium der Planung und die mit dem Betrieb zwingend verknüpfte Nutzung umfassen und es wird die konkrete Frage gestellt, wie ein Netz ohne Planung errichtet oder ohne Nutzung betrieben werden könne. Die Vereinbarungen seien zudem nur eine Option im Gegensatz zur Verpflichtung nach Art. 91c Abs. 4 GG, so dass ein Land durch Verweigerung der Beteiligung an der Planung die Errichtung und den Betrieb des Verbindungsnetzes blockieren könnte. Jede Entscheidungskompetenz setze als Element des Entscheidungszyklus eine Planung voraus. Im Übrigen stehe es allen Beteiligten frei, sich an das Verbindungsnetz anzuschließen und es zu nutzen. Der Wortlaut des Art. 91 c Abs. 1 GG, der auch die Planung nennt, ändere daran nichts.⁸¹

Welcher Auffassung sich das BVerfG, das einen für die Zuweisung einer Gesetzgebungsmaterie an Bund oder Länder in Betracht kommenden Kompetenztitel primär anhand des Wortlauts und darüber hinaus historisch, systematisch und mit Blick auf den Normzweck auslegt,⁸² bleibt abzuwarten.

3. **Rechtliche Umsetzung der Zusammenarbeit**

Notwendig wäre eine entsprechende **Verwaltungsvereinbarung** zwischen dem Bund und den Ländern. Eines hierauf gerichteten Staatsvertrages bedarf es nicht.

Staatsverträge und Verwaltungsvereinbarungen werden in der Praxis anhand des Vertragsgegenstandes abgegrenzt, genauer: nach der Tragweite

⁸⁰ *Henneke*, Stellungnahme Sachverständigenanhörung Rechtsausschuss des BT v. 4.5.2009, S. 9 f.; *Siegel*, Stellungnahme Sachverständigenanhörung Rechtsausschuss des BT v. 4.5.2009, S. 2; *Suerbaum*, in: BeckOK GG, Art. 91c Rn. 21 m.w.N.

⁸¹ *Heun/Thiele*, in: Dreier, Art. 91c GG, Rn. 23; jedenfalls im Hinblick auf die Planung auch *Siekmann*, in: Sachs, Art. 91c GG, Rn. 25.

⁸² Vgl. BVerfGE 109, 190 <212>; BVerfG 14.1.2015, Az.1 BvR 931/12, Rn. 29), BVerfGE 138, 261.

des Gesetzesvorbehalts hinsichtlich des Inhalts des abgeschlossenen Vertrages. Betreffen die den Vertragsinhalt darstellenden Verpflichtungen der Vertragspartner einen Gegenstand der Gesetzgebung, so handelt es sich um einen Staatsvertrag; dem gegenüber beschränkt sich der Vertragsgegenstand von Verwaltungsabkommen auf Gegenstände, die auch ohne formelles Gesetz geregelt werden können.⁸³ Wenn der grundsätzliche Zugriff staatlicher Stellen auf die Daten zur Bodenmarkttransparenz bereits eine gesetzliche Grundlage hätte, würde es danach grundsätzlich ausreichen, die Zugriffsmöglichkeiten des Bundes auf von den Ländern geführte Register im Wege einer Verwaltungsvereinbarung zu regeln.

H. Zusammenfassung der Ergebnisse

Das vorliegende Rechtsgutachten ist zu folgende Ergebnissen gekommen:

1. Öffentliches Interesse für weitergehende Datenerhebung notwendig

Die Erhebung und Verarbeitung von Daten zu Grundstückseigentümern stellt einen Eingriff in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Aus diesem Grund bedarf es eines öffentlichen Interesses für eine weitere Datenerhebung bei Grundstückstransaktionen (siehe hierzu Teil D I.).

2. Vielzahl an öffentlichen Interessen für Bodenmarkttransparenz

Es gibt viele verschiedene öffentliche Interessen, die für eine Erhöhung des Grades an Bodenmarkttransparenz sprechen (siehe hierzu Teil D II.).

3. Aktuell kein optimaler Stand an Bodenmarkttransparenz

Es konnte bestätigt werden, dass derzeit keine ausreichende Bodenmarkttransparenz besteht. Trotz der Vielzahl an staatlichen Stellen, die im Rahmen einer Immobilientransaktion Daten erheben, und der hierzu erstellten Studien gibt es Verbesserungspotential im Bereich der Bodenmarkttransparenz. Die bereits angestoßenen Reformen zu geplanten Registern gehen in

⁸³ Vgl. z. B. *Ebling*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 101, Rn. 12; *Rojahn*, in: von Münch/Kunig II, Art. 59 Rn. 51.

die richtige Richtung. Dennoch besteht weiterhin Handlungsbedarf zur Verbesserung der Bodenmarkttransparenz (siehe hierzu Teil E).

4. *Registererweiterung als vorzugswürdige Handlungsoption*

Eine größere Bodenmarkttransparenz ließe sich durch die Erweiterung eines bestehenden Registers oder durch die Schaffung eines vollständig neuen Registers umsetzen. Nach Abwägung der Vor- und der Nachteile beider Handlungsoptionen wird im Einklang mit den politischen Bestrebungen nach Bürokratieabbau und -verhinderung eine Registererweiterung empfohlen. Besonders geeignet für eine Registererweiterung ist das Grundbuch/dabag. Es kommen jedoch auch andere Register hierfür infrage (siehe hierzu Teil F).

5. *Umsetzung durch Speicherung der Identifikationsnummern im Grundbuch oder anderem Register*

Der gewünschte Grad an Bodenmarkttransparenz mit einem erweiterten Datenkranz zu den Grundstückseigentümern könnte mit der Steuer-ID für natürliche Personen und der Wirtschafts-ID für Unternehmen i. S. v. § 3 Abs. 1 des Unternehmensbasisdatenregistergesetzes umgesetzt werden (hierzu G. I.-III.). Die Identifikationsnummern (IDs) könnten im erweiterten Bodenregister gespeichert werden. Zudem könnten unter den IDs (über die bereits gespeicherten Daten hinaus) weitere bodenmarktrelevante Daten wie Staatsangehörigkeit und Unternehmenssitz von Grundstückseigentümern gespeichert werden. Die unter den IDs gespeicherten Daten wären dann bei einer einfachen Einsicht in das Register nicht einsehbar. Für bestimmte Behörden könnte hingegen eine erweiterte Einsichtsmöglichkeit geschaffen werden (Stichwort: Abstufung der Einsichtsmöglichkeit zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs).

Als weitere potenzielle Schritte könnte der Umfang der unter der Wirtschafts-ID gespeicherten Daten erweitert werden (Verknüpfung mit Handelsregister und Transparenzregister) und es könnte eine Grundstücks-ID mit weiteren Grundstücksdaten (Verknüpfung mit Liegenschaftskataster und Kaufpreissammlung) geschaffen und im Register gespeichert werden.

6. *Erfassung von Daten im Bestand*

Die vorgeschlagene Datenerfassung knüpft an Grundstücksübertragungen an. Für die Erfassung von Eigentümerdaten im Bestand könnten Melde- und Auskunftspflichten der Eigentümer gesetzlich eingeführt werden (hierzu G. IV.).

7. *Zugriff auf die Daten im Register*

Für den Zugriff auf die im Register gespeicherten Daten, beispielsweise zur Auswertung bzw. Analyse, bedürfte es einer gesetzlichen Grundlage. Einem Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern stünde das Verbot der Mischverwaltung nicht entgegen. Verfassungsrechtlich könnte man sich hierfür auf Art. 91 c GG stützen. Zur normativen Flankierung des Zusammenwirkens kommt der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung in Betracht (hierzu G.V.).

I. Literaturverzeichnis

Hinweis: Die Mehrzahl der aufgelisteten Quellen sind Online-Publikationen. Diese sind online frei zugänglich und auf der Internetseite des Herausgebers abrufbar.

- Back, Hans/Menzel, Friedericke/Bahrs, Enno, Konzentrationsmessung der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen zur Schätzung der Marktmacht auf den deutschen Bodenmärkten, Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, Band 25: S. 191-200, Jahr 2016
- Balmann, Alfons/Odening, Martin, Lassen sich regulatorische Eingriffe in
- Bodenmärkte mit Marktmacht und Flächenkonzentration empirisch begründen?, FORLand Policy Brief 04/2021
- Baulandkommission, Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) 2. Juli 2019
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Immobilienpreisentwicklungen – Übertreibungen oder Realität?,
- BBSR-Online-Publikation Nr. 16/2020
- Bundeskartellamt, Pressemitteilung vom 28.06.2021, Wettbewerbsrechtlich ist die Übernahme von Deutsche Wohnen durch Vonovia kein Untersagungsfall“
- Bundesministerium des Inneren, Digitale Verwaltung 2020, Regierungsprogramm der 18. Legislaturperiode, 2014
- Calliess, Christian Dr./Ruffert, Matthias Dr., EUV / AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 5. Aufl. 2016
- Cischinsky, Dr. Holger/Hörner, Michael, Institut Wohnen und Umwelt Darmstadt, Klimaschutzmonitoring im Gebäudebestand: Vom Forschungsprojekt zur registerbasierten Routine, Online-Workshop des Statistischen Bundesamts „Auf dem Weg zu einem Gebäude- und Wohnungsregister – Erwartungen und Perspektiven“ (25. und 26. August 2021)
- Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018
- Europäische Kommission, Offenheit für ausländische Direktinvestitionen bei gleichzeitigem Schutz grundlegender Unionsinteressen, COM (2017) 494 final, 2017
- empirica ag, Ausländische Personen als Käufer auf dem deutschen Wohnungsmarkt (Vorstudie), 2020

- Epping, Volker, B/Hillgruber, Christian, Beck'scher Online-Kommentar GG (zitiert: BeckOK GG), 7. Aufl. 2010
- Europäisches Parlament, Fachabteilung für Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, Grenzüberschreitender Erwerb von Wohnimmobilien in der EU: Probleme der Bürgerinnen und Bürger, 2016
- Grimm, Christoph/Caesar, Peter, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001
- Heißl, Gregor, Können juristische Personen in ihrem Grundrecht auf Datenschutz verletzt sein? Persönlicher Schutzbereich von Art.8 GRC?, EuR 2017 (Heft 4), 561
- Henneke, Hans Günter Dr., Stellungnahme bei Sachverständigenanhörung im Rechtsausschuss des BT v. 4.5.2009
- Hofmann, Hans/Hopfhauf, Axel, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 12.Aufl. 2011
- Hoffmeister, Friederike, Steuerung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs. Bestand und Weiterentwicklung des Grundstücksverkehrsrechts unter besonderer Berücksichtigung unionsrechtlicher Grenzen, 2018
- Körner, Thomas/Krause, Anja/Ramsauer, Kathrin, Anforderungen und Perspektiven auf dem Weg zu einem künftigen Registerzensus, in: Statistisches Bundesamt, WISTA, Sonderheft Zensus 2021, 2019
- Kühling, Jürgen Dr./Buchner, Benedikt Dr., Datenschutzgrundverordnung/BDSG Kommentar, 2. Aufl. 2018
- Laschewski, Lutz/Tietz, Andreas, Auswirkungen überregional aktiver Investoren in der Landwirtschaft auf ländliche Räume: Ergebnisse aus zwei Fallstudien, Thünen Rep 80, 2020
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz Kommentar, 2021
- Münch, Ingo von / Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar: GG, Band 2, 2021
- Nationaler Normenkontrollrat, Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren (erstellt durch McKinsey & Company, Inc.), 2017
- Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Möglichkeiten Brandenburgs zur Regelung des landwirtschaftlichen Bodenrechts, 2013
- Reuters, Top-Ökonom - Chancen für Fusion Vonovia/Deutsche Wohnen "nicht sehr hoch", 2021

- Richardi, Reinhard, Kirchliche Arbeitsgerichtsordnung für die Bistümer der katholischen Kirche, NJW 2005, 2744
- Ritter, Thomas Dr., Die kirchliche Datenschutzgerichtsbarkeit im arbeitsgerichtlichen Verfahren, NZA 2020, 616.
- Rosa-Luxemburg Stiftung, Wem gehört die Stadt?, 2020
- Sachs, Michael Dr., Grundgesetz: GG, 9. Auflage 2021
- Schöbener, Burkhard, Völkerrecht – Lexikon zentraler Begriffe und Themen, 2014
- Siedenbiedel, Christian, Teure Häuser – Der Inflation fehlen die Immobilienpreise, FAZ, 2020
- Siegel, Thorsten Dr., Stellungnahme bei Sachverständigenanhörung im Rechtsausschuss des BT v. 4.5.2009
- Specht, Louisa,/Mantz, Reto, Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 2019
- Stadt Berlin, Pressemitteilung vom 22.12.2020: Aufbau strategischer Grundstücksreserve: Senat hat Voraussetzungen für den Ankauf von Potenzialflächen geschaffen, 2020
- Stadt Münster, Sozialgerechte Bodennutzung - Das Münsteraner Modell, 2021
- Stadt Ulm, Grundstückspolitik - Über 125 Jahre Ulmer Bodenpolitik, 2021
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 2.4, 2014
- Statistisches Bundesamt, Digitale Abwicklung von Immobilienkaufverträgen, Projektbericht v. Dezember 2019
- Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. N 047 vom 20. Juli 2021, Wem gehört die Landwirtschaft? Bedeutung von Unternehmensgruppen erstmals untersucht.
- Sydow, Gernot, Kirchliches Datenschutzrecht, 2021
- Thiel, Adolf/Fuhrmann, Martin/Jüngst, Manfred, MAVO, Rahmenordnung für eine Mitarbeitervertretungsordnung, 8. Aufl. 2019
- Tietz, Andreas/Forstner, Bernhard, Spekulative Blasen auf dem Markt für landwirtschaftlichen Boden, Berichte über Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft Band 92, Heft 3, Dezember 2014
- Transparency International Deutschland e.V., Geldwäsche bei Immobilien in Deutschland, Umfang des Problems und Reformbedarf, 2018
- Universität Hannover, Weiterentwicklung der Markttransparenz am Grundstücks- und Immobilienmarkt, 2011

- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Ungesunde Verteilung des Grund und Bodens“ gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 Grundstücksverkehrsgesetz“, WD 3 - 3000 - 187/13, 2016
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Vergesellschaftung eines privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmens nach Art. 15 GG, WD 3 -3000 -445/18, 2019

J. Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
ALKIS	Liegenschaftskatasterinformationssystem
AO	Abgabenordnung
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
ASVG	Agrarstrukturverbesserungsgesetz
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AWV	Außenwirtschaftsverordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeurkG	Beurkundungsgesetz
BewG	Bewertungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMG	Bundesmeldegesetz
BORIS	Bodenrichtwertinformationssystem
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BzSt	Bundeszentralamt für Steuern
dabag	Datenbankgrundbuch
DaBaGG	Datenbankgrundbuchgesetz
d.h.	das heißt
DNotO	Dienstordnung Notare
DSG-DBK	Datenschutzgericht der Deutschen Bischofskonferenz in Bonn
DS-GVO	Datenschutzgrundverordnung
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
eNoVA	Elektronischer Notariat-Verwaltung-Austausch
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
f. / ff.	folgende / fortfolgende
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FdIN	Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz

Abkürzung	Bedeutung
GBO	Grundbuchordnung
GBR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GBV	Grundbuchverfügung
GeoInfoDok	Dokumentation zur Modellierung der Geoinformationen des amtlichen Vermessungswesens
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft
GRCh	Europäische Grundrechtecharta
GrdstVG	Grundstückverkehrsgesetz
GrEStG	Grunderwerbssteuergesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWG	Geldwäschegesetz
ha	Hektar
HGB	Handelsgesetzbuch
HRA	Handelsregister Teil A
HRB	Handelsregister Teil B
HRV	Handelsregisterverordnung
HVPI	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
ImmoWertV	Immobilienwertermittlungsverordnung
ID	Identifikator
IDSG	Interdiözesane Datenschutzgericht in Köln
i. S. v.	im Sinne von
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
KDG	Kirchliches Datenschutzgesetz
KDSGO	Kirchliche Datenschutzgerichtsordnung
KG	Kommanditgesellschaft
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KONSENS	Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
LANGUSTE	Liegenschafts- und Grundstücksdatenbank
LEFIS	Landesentwicklungsfachinformationssystem
LwAnpG	Landwirtschaftsanpassungsgesetz
NIE	Número de Identificación de Extranjero
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer

Abkürzung	Bedeutung
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
OHG	Offene Handelsgesellschaft
PreisStatG	Preisstatistikgesetz
RegMoG	Registermodernisierungsgesetz
S.	Seite
SE	Societas Europaea (eine Rechtsform der AG)
sog.	sogenannt
u.Ä.	und Ähnlich
UBRegG	Unternehmensbasisdatenregistergesetz
UG	Unternehmergesellschaft
UStatG	Umweltstatistikgesetz
VermGBln	Gesetz über das Vermessungswesen in Berlin
VermKatG NRW	Vermessungs- und Katastergesetz Nordrhein-Westfalen
vgl.	vergleiche
WEG	Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht
WRV	Weimarer Rechtsverfassung
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZVG	Gesetz über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung