



Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Aufbewahrung von Notariatsunterlagen und Einrichtung des Elektronischen Urkundenarchivs bei der Bundesnotarkammer (NKR-Nummer 3859, BMJV)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	
Weitere Kosten (Gebühren):	23.625.000 Euro
Wirtschaft	
Weitere Kosten (Gebühren):	7.875.000 Euro
Verwaltung	
Notarinnen und Notare	
Jährlicher Erfüllungsaufwand (Saldo):	8.985.000 Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	19.760.000 Euro
Bundesnotarkammer	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	20.000.060 Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	35.000.600 Euro
Weitere Kosten:	Der jährliche und der einmalige Erfüllungsaufwand soll durch Gebühren abgedeckt werden.
Örtliche Notarkammern	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	95.000 Euro
Länder	
Jährliche Entlastung:	- 131.775.000 Euro
Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.	

II. Im Einzelnen

Nach derzeit geltendem Recht müssen notarielle Urkunden und andere Notariatsunterlagen zwischen fünf und 100 Jahren, unter bestimmten Voraussetzungen sogar unbefristet, aufbewahrt werden. Zur Aufbewahrung ist zunächst der Notar selbst verpflichtet. Erlischt ein Notariat oder wird es verlegt, müssen die Unterlagen in amtliche Verwahrung gegeben werden. Verwahrstelle ist grundsätzlich das örtliche Amtsgericht, jedoch gibt es hierzu in den Bundesländern unterschiedliche Regelungen.

Bei jährlich rund 7 Mio. neu errichteter Urkunden stoßen sowohl Notariate als auch Amtsgerichte dabei an die Grenze ihrer Möglichkeiten. Vor allem bei den Gerichten entsteht

ein Mangel an geeigneten Räumlichkeiten. Auch verursachen die unterschiedlichen Regelungen der Länder bürokratischen Aufwand.

Mit dem Regelungsvorhaben will das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) das Aufbewahrungsrecht vereinheitlichen und ein **Elektronisches Urkundenarchiv** mit zugehörigen **Verzeichnissen** einrichten. Der Gesetzentwurf versteht sich ausdrücklich als Beitrag zum Ausbau von **E-Justice und E-Government**: Zeitgleich zur Einführung der elektronischen Akte in der Verwaltung (1. Januar 2020) beziehungsweise zum Beginn des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (1. Januar 2022) sollen die Verzeichnisse beziehungsweise das Urkundenarchiv medienbruchfrei arbeitsfähig sein.

Einrichtung und technischer Betrieb des Elektronischen Urkundenarchivs und der zugehörigen Verzeichnisse sollen der **Bundesnotarkammer** übertragen werden. Die Bundesnotarkammer handelt dabei in mittelbarer **Staatsverwaltung**. Dasselbe gilt für die **örtlichen Notarkammern**, die künftig an Stelle des örtlichen Amtsgerichts die Unterlagen eines erloschenen oder verlegten Notariats verwahren sollen.

II.1. Erfüllungsaufwand/ Weitere Kosten

Die Einrichtung des Elektronischen Urkundenarchivs verursacht nach Berechnung der Bundesnotarkammer **einmalige Kosten** von **rund 35 Mio. Euro**. Die Bundesnotarkammer ist bereit, diese Kosten vorzufinanzieren. Ihre Kalkulation ist gut nachvollziehbar, jedoch mit einer Unsicherheit behaftet: Über den veranschlagten Entwicklungszeitraum von fünf bis sieben Jahren kann die Preisentwicklung für die notwendige Soft- und Hardware sowie für die IT-Dienstleistungen nicht zuverlässig vorhergesagt werden. Andererseits kommen bisher nicht berücksichtigte Kostenvorteile durch Nutzung standardisierter Produkte sowie durch Verbindung mit der IT-Struktur anderer Register in Betracht. Die Bundesnotarkammer betreibt bisher schon das Zentrale Vorsorgeregister mit unter anderem der sogenannten Patientenverfügung und das Zentrale Testamentsregister. Die **jährlichen Betriebskosten** des neuen E-Archivs werden mit **rund 20 Mio. Euro** veranschlagt.

Einrichtungs- und Betriebsaufwand sollen durch Gebühren gedeckt werden. Dabei rechnet die Bundesnotarkammer derzeit mit einer gemittelten Gebührenhöhe von **4,50 Euro** je eingestelltem Dokument. Gebührenschuldner sind Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaftsbeteiligte, die notarielle Leistungen in Anspruch nehmen. Den Aufwand dieser Normadressaten hat das BMJV daher als Weitere Kosten dargestellt. Erfüllungsaufwand im methodischen Sinne entsteht mit dem Regelungsvorhaben nur für die Verwaltung.

II.1.1. Bürger

Die jährliche Gebührenbelastung der Bürgerinnen und Bürger ist in dem Regelungsentwurf gut nachvollziehbar dargestellt: Von den insgesamt rund 7 Mio. notariellen Urkunden, die zwischen 2011 und 2014 jährlich errichtet wurden, waren rund 5,2 Mio. (75 Prozent) privat veranlasst. Bei einem mittleren Gebührensatz von 4,50 Euro ergibt sich damit eine Belastung von rund 23,6 Mio. Euro.

Andererseits entfallen mit der Digitalisierung Kostentatbestände (Auslagenersatz), die mit papiergebundener Abwicklung verbunden sind. Die Höhe der Entlastung schätzt das Ressort nachvollziehbar auf rund 250.000 Euro jährlich.

II.1.2. Wirtschaft

Bei dem Gesamtaufkommen von 7 Mio. Urkunden und dem Anteil der Wirtschaft hieran von 25 Prozent beziehungsweise rund 1,7 Mio. ergibt sich für den gewerblichen Bereich eine zusätzliche Belastung von 7,8 Mio. Euro.

Auf der Entlastungsseite hat das BMJV nachvollziehbar einen Betrag von rund 750.000 Euro ermittelt, der durch den Wegfall von Auslagenersatz entsteht.

II.1.3. Verwaltung

Erfüllungsaufwand für die Notarinnen und Notare, die Bundesnotarkammer, die örtlichen Notarkammern, die Justizverwaltung und sonstige öffentliche Stellen.

II.1.3.1. Notarinnen und Notare

Zur Vorbereitung der Verwahrung im Elektronischen Urkundenarchiv muss das Notariat einen Medientransfer vornehmen. Diese Tätigkeit gliedert sich in *erstens* die Übertragung der Papierdokumente in die elektronische Form und *zweitens* die Bestätigung der Übereinstimmung durch einen Vermerk mit qualifizierter elektronische Signatur. Das BMJV geht davon aus, dass die Übertragung in der Regel durch **Notariatsangestellte** erfolgt, während sich der **Notar selbst** auf Vermerk und Signatur beschränkt.

Bei einem angenommenen Zeitbedarf von fünf Minuten/Urkunde und dem Lohnsatz einer Notariatsfachkraft von 22,70 Euro pro Arbeitsstunde ergibt für die Digitalisierung der 7 Mio. Dokumente jährlich ein Erfüllungsaufwand von rund 13,4 Mio. Euro. Setzt man für Vermerk und Signatur durch den Notar ebenfalls fünf Minuten an und geht man hierbei von 58,10 Euro pro Stunde (Verwaltung/ Höherer Dienst) aus, dann ergeben sich für 7 Mio. Dokumente rund 33,9 Mio. Euro.

Hinzu kommen die Aus- und Fortbildung von geschätzt je drei Angestellten der insgesamt 7.088 Notarinnen und Notare. Das BMJV hat hierfür gut nachvollziehbar Personalkosten von rund 3,8 Mio. Euro und Lehrgangskosten von rund 5,3 Mio. Euro dargestellt.

Die Nutzung des Elektronischen Urkundenarchivs erfordert zudem die Verwendung einer speziellen Software durch die Notarinnen und Notare. Der Erwerb einer Software-Lizenz wird nach derzeitiger Schätzung pro Notarin oder Notar zwischen 1.000 bis 2.000 Euro für die ersten fünf Jahre kosten. Bei Annahme eines durchschnittlichen Erwerbspreises von 1.500 Euro ergibt sich daraus eine Belastung von circa 10,6 Mio. Euro. Hinzu kommen voraussichtlich circa 200 Euro pro Notar und Jahr für Wartung und Service. Das bedeutet eine zusätzliche Belastung von circa 1,4 Mio. Euro pro Jahr.

Den zusätzlichen Belastungen der Notariate steht eine Entlastung von rund 39,7 Mio. Euro pro Jahr gegenüber: Bisher werden von den 7 Mio. jährlich neu errichteten Urkunden durchschnittlich drei beglaubigte Papierabschriften hergestellt. Für die Herstellung jeder dieser 21 Mio. Abschriften benötigen die Notariatsangestellten fünf Minuten (Lohnkostensatz 22,70 Euro pro Stunde). Dieser Aufwand entfällt mit der Digitalisierung, weil im elektronischen Vollzug jeweils eine Kopie der elektronischen Urschriftfassung versandt werden kann.

II.1.3.2. Örtliche Notarkammern

Bei Übergang der amtlichen Verwahrung von den Amtsgerichten auf die örtlichen Notarkammern wird dort für Lagerung und Zugriff Erfüllungsaufwand zwischen rund 43.000 Euro und rund 95.000 Euro jährlich entstehen – abhängig vom Zeitpunkt der Einlagerung vor oder nach dem 1. Januar 2022.

II.1.3.3. Bundesnotarkammer

Über den dargestellten Einrichtungsaufwand von 35 Mio. Euro sowie die Betriebskosten des Elektronischen Urkundenarchivs von 20 Mio. Euro jährlich hinaus entsteht der Bundesnotarkammer eine neue **Belastung** mit Umstellungs- und Wartungsaufwand für ein Notarverzeichnis von einmalig rund 286.000 Euro sowie jährlich rund 60.000 Euro.

Mit dem Regelungsvorhaben soll für die Notariate das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) durch ein besonderes elektronisches Notarpostfach ersetzt werden. Dabei ist es möglich, die Infrastruktur der EGVP zu übernehmen und für das besondere elektronische Notarpostfach zu nutzen. Hierfür muss die Bundesnotarkammer diese Infrastruktur auf ihre eigenen Server migrieren. Die **einmaligen Kosten** für die Migration betragen rund 315.000 Euro.

II.1.3.4. Landesjustizverwaltung

Der Übergang amtlicher Verwahrung von den Amtsgerichten **entlastet** die Landesjustizverwaltung in Höhe des künftig auf die örtlichen Notarkammern entfallenden Aufwandes.

II.1.3.5. Sonstige öffentliche Stellen

Bereits dem E-Government- und dem E-Justice-Gesetz liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass die Notwendigkeit des Scannens von Dokumenten/Urkunden einen hohen Kostenfaktor darstellt und dass die elektronische Aktenführung ein entsprechend hohes Einsparpotential birgt. Das Scannen entfällt, wenn das Notariat eine beweiskräftige elektronische Fassung der Urschrift hergestellt hat. Es entsteht eine **Entlastung** der Verwaltung von Erfüllungsaufwand, den das BMJV unter der Annahme ermittelt hat, dass eine notarielle Urkunde im Durchschnitt an drei weitere staatliche Stellen (Grundbuchamt, Finanzamt, Gemeinde und so weiter) übersandt und dort elektronisch zur Akte genommen wird. Bezogen auf die 7 Mio. Urkunden entfallen jährlich 21 Mio. qualifizierte Scanvorgänge von je fünf Minuten Dauer. Bei einem Lohnsatz von 23,10 Euro (Verwaltung/Einfacher Dienst) wird die Verwaltung auf diese Weise von Personalkosten in Höhe von rund 40,4 Mio. Euro jährlich entlastet.

Das Regelungsvorhaben soll es ermöglichen, die für Notariatsakten definierten Datenformate und Schnittstellen mit den entsprechenden Strukturdaten von Gerichten und Behörden abzustimmen. Den Notariaten ist es dann möglich, die zur Führung des Urkundenverzeichnisses erfassten Strukturdaten staatlichen Stellen zur Verfügung zu stellen (Interoperabilität der Systeme). Unter dieser Voraussetzung geht das BMJV nachvollziehbar davon aus, dass künftig bei jeder der drei öffentlichen Stellen, denen die Urkunde elektronisch übersandt wird, nicht nur das Scannen, sondern auch die Datenerfassung entfällt. Bei einem Erfassungsaufwand von 10 Minuten je Urkunde und einem Lohnansatz von 23,10 Euro ergibt sich eine weitere jährliche **Entlastung** von 80,5 Mio. Euro.

Schließlich leistet das Elektronische Urkundenarchiv in Zukunft auch den Aufwand für die Erhaltung des Beweiswerts qualifiziert elektronisch signierter Dokumente über den Zeitraum der Eignung der eingesetzten Algorithmen hinaus. Hierfür sind regelmäßige Nachsignaturen beziehungsweise Zeitstempel sowie weitere technische und organisatorische Maßnahmen vorzusehen, um Manipulationen an den elektronischen Dokumenten zuverlässig auszuschließen. Andere staatliche Stellen werden hiervon entlastet, da das vollständig beweiskräftige Dokument jederzeit wieder aus dem Elektronischen Urkundenarchiv beschafft werden kann. Geht man auch hier davon aus, dass eine notarielle Urkunde im Schnitt an drei weitere staatliche Stellen elektronisch übersandt wird und dort im Laufe des Aufbewahrungszeitraums zur Erhaltung ihres Beweiswerts jeweils einmal (automatisch) übersigniert werden muss, dann entsteht bei Kosten für qualifizierte Zeitstempel von 0,50 Euro pro Stück eine Entlastung von rund 10,5 Mio. Euro je Urkundenjahrgang.

II.2. Evaluation

Das Regelungsvorhaben wird spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten evaluiert. Dabei wird die Bundesregierung in fachlich geeigneter Weise prüfen, ob und inwieweit die beabsichtigten Wirkungen auf die Aufbewahrung von Notariatsunterlagen erreicht worden

sind. Die Bundesregierung wird ferner untersuchen, wie sich der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung entwickelt hat und ob die Entwicklung in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen steht. Die Evaluierung wird die Frage nach unbeabsichtigten Nebenwirkungen sowie nach der Akzeptanz und Praktikabilität der Regelungen einschließen.

III.

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl
Berichtersteller

Verzeichnis der Abkürzungen

NKR.....Nationaler Normenkontrollrat

NKRGGesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

BMJV.....Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Mio.....Millionen

ITInformationstechnik

EGVPElektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach