

Das Recht auf Einsicht in das Liegenschaftskataster im Spannungsfeld zu datenschutzrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der Datenschutzgrundverordnung

Markus Kriesten

Zusammenfassung

Der Beitrag erläutert das Einsichtsrecht in das Grundbuch und das Liegenschaftskataster und bringt es in Beziehung zur Datenschutzgrundverordnung (DSGVO). Die Analyse der datenschutzrechtlichen Bestimmungen kommt zu dem Schluss, dass Katasterämter und Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure an der bisherigen und weitgehend bewährten Praxis der Einsichtsgewährung auch aus Sicht der DSGVO festhalten können.

Summary

The article explains the right of inspection of the land register and the real estate cadastre and relates it to the general data protection regulation (GDPR). The analysis of the data protection provisions comes to the conclusion that cadastral offices and publicly appointed surveyors can adhere to the previous and largely proven practice of granting inspection also from the point of view of the GDPR.

Schlüsselwörter: Grundbuch, Liegenschaftskataster, Einsicht, Datenschutzgrundverordnung, DSGVO, Datenschutz, personenbezogene Daten, informelle Selbstbestimmung

1 Ausgangssituation

Menschen haben in ihrem Leben zahlreiche Entscheidungen zu treffen. In geodätischen Kreisen geht man davon aus, dass rund 80 % aller Entscheidungen in irgendeiner Form einen Raumbezug haben, ohne dass diese Quote freilich mathematisch zwingend bemessen werden könnte. Es kann dabei um alltägliche, eher triviale Fragestellungen gehen, wie etwa die Frage, welche Runde man beim »Gassi gehen« bevorzugen oder in welchem Supermarkt man den wöchentlichen Einkauf erledigen möchte. Naturgemäß haben aber auch sehr viel bedeutendere Fragestellungen sehr häufig einen Ortsbezug, wie etwa die Wahl des Arbeits- oder Wohnorts. Auch bedeutsame Entscheidungen von Staat und Privatwirtschaft sind regelmäßig mit einem Ortsbezug verbunden, wenn es beispielsweise darum geht, an welchen Orten neue Firmenstandorte eröffnet oder welche Flächen für neue Baugebiete verwendet werden sollen.

Möglichst qualitativ hochwertige Informationen wiederum sind die Grundlage für erfolgreiche Entscheidungen. Liegenschaftsbezogene Informationen finden sich zum einen in den Grundbüchern, zum anderen in den

von der amtlichen Vermessung vorgehaltenen Geobasisinformationen. Hinsichtlich Letztgenanntem spielen insbesondere die im Liegenschaftskataster vorgehaltenen Geodaten eine zentrale Rolle. Die im Liegenschaftskataster enthaltenen raumbezogenen Informationen sind unverzichtbare Grundlage für Entscheidungen der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft. Die Durchführung von raumordnenden Verfahren, die Erstellung von Bebauungsplänen, die Verwirklichung privater Bauvorhaben, Standortentscheidungen der Wirtschaft, effektiver Hochwasserschutz oder die Umsetzung der Energiewende sind nur einige wenige Stichworte, die in untrennbarem Zusammenhang mit validen Geodaten stehen.

Die Aufgabe des Grundbuchs besteht darin, die rechtlichen Verhältnisse der Liegenschaften auszuweisen, während das Liegenschaftskataster die Angaben über die tatsächlichen Verhältnisse der Immobilie liefert. Mithin bilden Grundbuch und Liegenschaftskataster zusammen den Nachweis der rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse aller Grundstücke und sind durch regelmäßigen Datenaustausch in Übereinstimmung zu halten (Kriesten 2017, S. 93 f. und OLG Hamm, Urteil vom 05.06.2014, Az.: 5 U 207/13).

Im Grundbuch sind insbesondere rechtliche Informationen über Eigentümer (Abteilung 1) sowie Lasten und Beschränkungen des Eigentums, beispielsweise aufgrund von Erwerbsvormerkungen, Nießbrauchsrechten, Dienstbarkeiten und Versteigerungsvermerken (Abteilung 2) oder Grundpfandrechten (Hypothek, Grundschrift, Reallast gemäß Abteilung 3) vorgehalten. Im Liegenschaftskataster werden insbesondere Informationen über die genaue Lage, Geometrie, Flächengröße und Nutzungsart der Liegenschaften erfasst. Vorbehaltlich des Vorliegens entgegenstehender privatrechtlicher Umstände, die sich etwa aus Fragen des gutgläubigen Erwerbs, der Ersitzung, Willensmängeln, fehlender Geschäftsfähigkeit, Mängeln in der Vertretungsmacht oder grundbuchrechtlicher Fehler ergeben können, bestimmt die amtliche Vermessung in Gestalt des Liegenschaftskatasters die Reichweite des Eigentums an Immobilien in räumlicher Hinsicht (Kriesten 2017, S. 49 ff.).

Aufgrund der enormen Bedeutung von Grundbuch und Liegenschaftskataster ist es nur folgerichtig, dass der Bundesgesetzgeber bzw. die Landesgesetzgeber entschieden haben, den Rechtsverkehr an den in diesen Büchern vorgehaltenen Informationen partizipieren zu lassen.

2 Gesetzliche Grundlagen

Das Einsichtsrecht in das Grundbuch ist – da es Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist – in § 12 Grundbuchordnung (GBO) geregelt. Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 GBO »ist die Einsicht des Grundbuchs jedem gestattet, der ein berechtigtes Interesse darlegt«.

Anders als das Grundbuchrecht ist das Vermessungs- und Katasterrecht eine Gesetzgebungsmauterei, die in die Hoheit des Landesgesetzgebers fällt (Kriesten 2017, S. 19). Die Landesgesetzgeber haben das Einsichtsrecht in das Liegenschaftskataster normativ ähnlich ausgestaltet wie es der Bundesgesetzgeber im Hinblick auf das Grundbuch getan hat. So besagt etwa § 2 Abs. 3 Vermessungsgesetz Baden-Württemberg, dass »Geobasisinformationen auf Antrag übermittelt werden, soweit nicht eine Rechtsvorschrift eine Übermittlung oder Veröffentlichung von Amts wegen vorschreibt.« Einschränkend wird in § 2 Abs. 3 Satz 2 VermG normiert, dass »Angaben zu den Grundstückseigentümern oder den Erbbauberechtigten übermittelt werden dürfen, wenn der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis dieser Informationen darlegt.« Vergleichbare Regelungen finden sich auch in den katasterrechtlichen Bestimmungen der anderen Bundesländer. Diesbezüglich kann exemplarisch für Nordrhein-Westfalen auf § 14 Abs. 2 VermKatG (NRW), für Bayern auf Art. 11 Abs. 1 VermKatG (Bayern) oder für Niedersachsen auf § 5 Abs. 2 Nr. 2 VermG (Niedersachsen) verwiesen werden.

Gemeinsam ist sämtlichen Bestimmungen, dass das Einsichtsrecht in das Grundbuch bzw. Liegenschaftskataster nicht unbeschränkt ist, sondern stets auf einem »berechtigten Interesse« basieren muss. Wie unschwer zu erkennen ist, hat dies seinen Hintergrund darin, dass bei der Einsicht in Grundbuch bzw. Liegenschaftskataster auch datenschutzrechtliche Aspekte betroffen sind. Dies wird offenkundig, wenn man sich vergegenwärtigt, dass bspw. die Fragen, ob eine bestimmte natürliche Person Eigentümer eines Grundstückes ist, wie groß dieses ist und ob es mit einer Grundschuld belastet ist, selbstverständlich den aus datenschutzrechtlicher Sicht erforderlichen Personenbezug aufweist. Dementsprechend weist auch die Rechtsprechung darauf hin, dass bei der Entscheidung über die Gewährung der Einsicht in Grundbuch und Liegenschaftskataster auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Buchberechtigten zu berücksichtigen und mit den Interessen des Einsichtsbeherrschenden abzuwegen ist (Kriesten 2017, S. 111 ff.). Aus datenschutzrechtlicher Sicht unproblematisch ist die Situation freilich in denjenigen Fällen, in denen der Buchberechtigte selbst die Einsicht begeht.

3 Verhältnis von Grundbucheinsichtsrecht zu Recht auf Einsicht in das Liegenschaftskataster

Die Rechtsprechung hat sich bislang nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob die amtliche Vermessung bei Anfragen, die rein rechtliche Verhältnisse am Grundstück betreffen, wie dies insbesondere bei Angaben über die Grundstückseigentümer der Fall ist, auf eine Vorrangigkeit der Grundbucheinsicht verweisen kann. Ein solcher Verweis erscheint in diesen Fällen insbesondere vor dem Hintergrund vertretbar, dass die Katalerämter die Eigentümerdaten ohnehin nur auf Basis der Mitteilungen der für die rechtlichen Verhältnisse am Grundstück zuständigen Grundbuchämter führen, sodass ein Rechtsschutzbedürfnis für die Anfrage gegenüber dem Kataleramt verneint werden könnte. Weiterhin könnte argumentiert werden, dass etwaige Wertungswidersprüche zwischen den Entscheidungen von Grundbuchamt und Kataleramt auf diese Art und Weise vermieden werden könnten. Dementsprechend könnte – soweit man den Schwerpunkt auf die teleologische Auslegung (d.h. Auslegung nach Sinn und Zweck) der landesgesetzlichen Normen setzt – argumentiert werden, dass sich die Einsicht in das Liegenschaftskataster nicht auf sämtliche dort erfassten Angaben erstreckt, sondern sich auf die technischen Angaben beschränkt, für die die amtliche Vermessung originär zuständig ist. Hinsichtlich der Eigentümerangaben, die rechtliche Angaben darstellen, könnte dann auf die Einsicht in das Grundbuch verwiesen werden.

Derzeitiger Stand der Rechtsprechung ist jedoch, dass die Einsicht in das Liegenschaftskataster auch die darin enthaltenen rechtlichen Informationen (Eigentümerangaben) erfasst, was im Ergebnis auch durchaus gut vertretbar erscheint.

Während (veröffentlichte) Rechtsprechung zur Frage des Einsichtsrechts in das Liegenschaftskataster bislang nur äußerst spärlich ergangen ist, existiert umfangreiche Rechtsprechung im Hinblick auf das Recht zur Einsicht in das Grundbuch (ausführlich hierzu Kriesten 2017, S. 111 ff.). Wegen der Vergleichbarkeit der Normen im Wortlaut und der ebenso vergleichbaren Sachlage, ist davon auszugehen, dass die grundbuchrechtliche Rechtsprechung – zumindest weitgehend – auf das katalerrechtliche Einsichtsrecht übertragen werden kann.

4 Darstellung der Rechtsprechung

Ein »berechtigtes Interesse« an der Grundbucheinsicht hat nach allgemeiner Auffassung, wer ein verständiges, durch die Sachlage gerechtfertigtes Interesse verfolgt. Das »berechtigte Interesse« ist umfassender als ein rechtliches Interesse und setzt anders als dieses nicht voraus, dass schon ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen den im Grundbuch Eingetragenen und demjenigen, der die

Grundbucheinsicht beantragt, besteht. Ein berechtigtes Interesse besteht insbesondere dann, wenn dieses rechtlicher Natur ist, namentlich dem Antragsteller (aktuell) ein Recht am Grundstück zusteht, aber auch bereits dann, wenn ein anerkennungswürdiges tatsächliches Interesse, insbesondere wirtschaftlicher Art vorliegt. Entscheidend ist in der Regel das Vorbringen sachlicher Gründe, welche die Verfolgung unbefugter Zwecke oder bloßer Neugier ausgeschlossen erscheinen lassen. Das berechtigte Interesse liegt insbesondere dann vor, wenn der Antrag auf Grundbucheinsicht auf wirtschaftlichen Interessen basiert.

Es obliegt dem Einsichtsbegehrenden, die Gründe vorzutragen, aus denen sich das berechtigte Interesse ergibt. Bloße Behauptungen oder schlagwortartige Formulierungen genügen nicht, vielmehr sind Tatsachen in der Weise vorzubringen, dass das Grundbuchamt zu der Überzeugung gelangt, dass der Antragsteller ein verständiges, durch die Sachlage gerechtfertigtes Interesse verfolgt. Dabei sind die Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu beleuchten und zu prüfen, ob schutzwürdige Belange des Eigentümers überwiegen. Bei der Auslegung des Begriffs des »berechtigten Interesses« ist auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu berücksichtigen, was eine besonders sorgfältige und strenge Prüfung des berechtigten Interesses erforderlich machen kann. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass der Betroffene vor der Einsicht nicht gehört und ihm gegen die erteilte Einsicht auch kein Beschwerderecht zusteht. Daher besteht im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung das Einsichtsrecht nur insoweit, als es zur Umsetzung des berechtigten Interesses unbedingt erforderlich ist und zudem nicht unverhältnismäßig erscheint. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Rechtsprechung bislang nicht die Frage aufgeworfen hat, ob bei Abwägung der gegenseitigen Interessen nicht auch der Wille des Buchberechtigten, der grundsätzlich die Dispositionsbefugnis über sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung besitzt, abgefragt werden sollte.

Die Rechtsprechung hat in Anwendung dieser Grundsätze u.a. entschieden, dass das Grundbucheinsichtsrecht in folgenden Fällen bestehen kann:

- zur Sicherung der Forderung von Bauhandwerkern,
- zum Zwecke der Durchsetzung möglicher erbrechtlicher Ansprüche,
- zum Zwecke der Durchsetzung möglicher familienrechtlicher Ansprüche,
- zur Durchsetzung eines möglichen schuldrechtlichen Anspruchs auf Einräumung des Eigentums oder eines dinglichen Rechts am Grundstück,
- im Hinblick auf rechtliche Interessen eines Grundstücksnachbarn, wenn und soweit Umstände vorgetragen werden, aus denen sich ergibt, dass die Auskunft zur Vermeidung einer drohenden nachbarschaftlichen Auseinandersetzung dient,

- zum Zwecke des Abschlusses eines Kaufvertrags, soweit Kaufverhandlungen bereits stattgefunden haben bzw. stattfinden. Soweit jedoch noch keine Kaufvertragsverhandlungen stattgefunden haben, soll nach der grundbuchrechtlichen Rechtsprechung hingegen kein berechtigtes Interesse anzunehmen sein. Die gleichen Grundsätze gelten für den Miet- bzw. Pachtinteressenten.

Das Einsichtsrecht in das Liegenschaftskataster wurde von der Rechtsprechung in folgenden Fällen bejaht:

- zugunsten eines Unternehmens der Windenergie (VG Hannover, Urteil vom 25.11.2014, Az.: 4 A 6492/13). Dabei soll es unerheblich sein, ob die Nutzung von Windenergie bauplanungsrechtlich überhaupt zulässig ist. Hier wird das berechtigte Interesse darin gesehen, dass in einem möglichst frühen Planungsstadium ermittelt werden kann, ob die Eigentümer von Potenzialflächen die Grundstücke für eine Windenergienutzung zur Verfügung stellen würden.
- zugunsten einer als Projektentwicklerin tätigen GmbH, die Katasterunterlagen nebst Eigentümerangaben für 30 Flurstücke zum Zwecke der Durchführung von Kaufverhandlungen wegen einer beabsichtigten Bebauung begeht (vgl. VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 02.04.2019, Az.: VG 7 K 1062/16).

Abgelehnt wurde das Recht auf Einsicht in das Liegenschaftskataster hingegen – u.a. wegen Unverhältnismäßigkeit – vom Verwaltungsgericht Berlin in einem Fall, in dem eine Grundstücksgesellschaft für eine nicht näher genannte Schweizer Stiftung Eigentümerangaben von mehr als 2600 Anschriften zum Zweck des Erwerbs von Mehrfamilienhäusern begeht hatte (vgl. VG Berlin, Urteil vom 26.02.2015, Az.: 13 K 186.13).

5 Unterschiede der katasterrechtlichen und grundbuchrechtlichen Rechtsprechung

Beim Vergleich der katasterrechtlichen und der grundbuchrechtlichen Rechtsprechung springt ein Punkt ins Auge. Während die grundbuchrechtliche Rechtsprechung das Einsichtsrecht bei vorgeblichem Kauf- bzw. Mietinteresse unisono verweigert, soweit noch keine Kaufvertrags- oder Mietvertragsverhandlungen stattgefunden haben oder stattfinden, kann nach der übereinstimmenden katasterrechtlichen Rechtsprechung das Einsichtsrecht bereits gewährt werden, wenn die Einsicht zur bloßen Anbahnung derartiger Verhandlungen dient. Das Verwaltungsgericht Berlin begründet diesen Unterschied in seinem o.g. Urteil vom 26.02.2015 mit der Entstehungsgeschichte des Berliner Vermessungsgesetzes und dem diesem Gesetz traditionell zum Ausdruck kommenden besonderen Informationsgehalt des Liegenschaftskatasters. Das Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder)

rechtfertigt im o.g. Urteil vom 02.04.2019 den Unterschied zur grundbuchrechtlichen Rechtsprechung mit dem unterschiedlichen Inhalt und Informationsgehalt beider Bücher, obwohl es in der gleichen Entscheidung ausführt, dass aus der Entstehungsgeschichte des brandenburgischen Vermessungsgesetzes abzuleiten sei, dass eine »gleiche Gesetzesauslegung und -anwendung wie in der Grundbuchordnung gewährleistet werden soll«. Das Verwaltungsgericht Hannover geht in seinem o.g. Urteil vom 25.11.2014 (bezogen auf das Auskunftsbegehren eines Unternehmens der Windenergiebranche) auf die Problematik gar nicht ein.

Ob die unterschiedliche Rechtsprechung rechtsdogmatisch mehr oder weniger überzeugend ist, liegt im Auge des Betrachters. Logisch zwingend sind die Unterschiede sicherlich nicht. Selbstverständlich könnte umgekehrt auch die grundbuchrechtliche Rechtsprechung infrage gestellt werden. Soweit bereits Verhandlungen stattgefunden haben, bleibt bei realistischer Betrachtungsweise nur wenig Spielraum für eine Sinnhaftigkeit des Einsichtsbegehrrens. Soweit positive Verhandlungen geführt worden sind, dürften die Eigentümer in aller Regel freiwillig bereit sein, ihren Namen (und ggf. andere Informationen) gegenüber dem Kauf- bzw. Mietinteressenten zu benennen. In diesen Fällen besteht keine Notwendigkeit für die begehrte Auskunft. Andernfalls müsste der Wunsch der Eigentümer auf Anonymität auch vom Grundbuchamt respektiert werden, was wiederum dem Einsichtsrecht entgegenstehen würde. Bei nicht bebauten Flächen, die bspw. als Potenzialflächen für Windkraftanlagen infrage kommen, ist eine Kontaktaufnahme mit den Eigentümern, etwa durch Einwurf eines Interessenbekundungsschreibens in den Briefkasten, faktisch kaum möglich. Auch in diesen Fällen kann durchaus die Frage nach der Sinnhaftigkeit der grundbuchrechtlichen Rechtsprechung, welche auf die Durchführung von Verhandlungen abstellt, gestellt werden.

Im Kern mag es der grundbuchrechtlichen Rechtsprechung darum gegangen sein, einen Sicherungsmechanismus zu implementieren, um ein ausuferndes Einsichtsrecht in den Fällen vorgeblicher Kauf- bzw. Mietbereitschaft zu vermeiden. Es liegt in der Natur der Sache, dass die wahre Motivation des Einsichtsbegehrenden in diesen Fällen kaum plausibel eruiert werden kann. Hier unterscheidet sich die Situation etwa von geltend gemachten erb-, familien- oder nachbarrechtlichen Ansprüchen, bei denen das Grundbuchamt die tatsächlichen Grundlagen, die diesen Ansprüchen zugrunde liegen, in der Regel durchaus hinterfragen kann.

Ob wahre Kauf- bzw. Mietbereitschaft besteht oder ob es tatsächlich doch um reine Neugier oder andere unsachliche Motive des Einsichtsbegehrenden geht, kann hingegen realistischerweise vom Grundbuchamt nicht erforscht werden. Damit kann zum einen nicht sichergestellt werden, dass dem Einsichtsbegehrten wirklich ehrliche Motive zugrunde liegen. Zum anderen bestünde auch bei Vorliegen ernst gemeinter Kauf- bzw. Miet-

bereitschaft die realistische Gefahr, dass Einsichtsbegehren in überbordendem Umfang gestellt werden. Wenn bspw. in Zeiten, in denen Baugrund händeringend gesucht wird, jeder potenzielle Erwerber von Baugrund die Eigentümerdaten des Inhabers eines noch nicht bebauten Baugrundstückes erfragen könnte, müssten dessen personenbezogene Daten ohne dessen Willen an zahlreiche Interessenten, die ihn wiederum mit Anfragen überhäufen könnten, weitergegeben werden.

Es bleibt bei der weiteren Entwicklung der grundbuch- und katasterrechtlichen Rechtsprechung abzuwarten, ob die Rechtsprechung ihre bisherige Linie bestätigen oder ggf. auch modifizieren wird, etwa indem nach anderen »Sicherungsmechanismen« gesucht wird.

6 Einfluss der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)

Nach der Übergangsphase von zwei Jahren wurde die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) am 25. Mai 2018 wirksam. Die Datenschutz-Grundverordnung (nachfolgend DSGVO) gilt als EU-Verordnung – anders als eine EU-Richtlinie – in den Mitgliedstaaten unmittelbar (vgl. Nicklaus 2019, S. 246f.). Nationales Recht darf dem höherrangigen EU-Recht nicht widersprechen, sodass auch das nationale Vermessungs- und Katasterrecht den rechtlichen Vorgaben der DSGVO zu entsprechen hat. Ebenso mussten die früher für den Datenschutz maßgeblichen Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) bzw. der jeweiligen Datenschutzgesetze der Länder an die DSGVO angepasst werden und haben erheblich an eigenständiger Bedeutung verloren.

Die DSGVO wurde und wird in der Öffentlichkeit und Rechtswissenschaft umfassend diskutiert. Dabei wird die DSGVO insbesondere von der Rechtswissenschaft z.T. sehr kritisch gesehen. Dies mag seine Ursache insbesondere darin haben, dass aus rechtstechnischer Sicht der umfangreichen, wohlklingenden Prosa fehlende inhaltliche Präzision gegenübersteht. Bedauerlicherweise existiert bislang auch noch keine aussagekräftige Rechtsprechung zur Datenschutzgrundverordnung und ihren Auswirkungen auf das amtliche Vermessungswesen. Eine ausführliche Darstellung der umfangreichen Bestimmungen der DSGVO ist an dieser Stelle nicht möglich, sodass nur die für die vorliegend behandelte Fragestellung wichtigsten Punkte in der gebotenen Kürze erläutert werden sollen.

Gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 1 DSGVO gilt die Datenschutzgrundverordnung für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind

oder gespeichert werden sollen. Von besonderer Bedeutung ist daher die Definition der Tatbestandsmerkmale »personenbezogene Daten« und »Verarbeitung«. Diese Tatbestandsmerkmale werden in Art. 4 Nr. 1 bzw. Nr. 2 DSGVO legaldefiniert.

Danach sind »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, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann«.

Von besonderem Interesse für die amtliche Vermessung ist seit Langem die Frage, inwieweit Geodaten als reine – datenschutzrechtlich irrelevante – »Sachdaten« oder als »personenbezogene Daten«, die dem Rechtsregime des Datenschutzrechts unterliegen, zu verstehen sind. Zu dieser Fragestellung haben sich bislang primär die Literatur und Landesbeauftragte für Datenschutz geäußert (etwa im Hinblick auf die datenschutzrechtliche Zulässigkeit von Luftbildbefliegungen), weniger jedoch die Rechtsprechung, sodass von einer geklärten Rechtslage nicht die Rede sein kann. Es dürfte jedoch unstrittig sein, dass die Daten des Grundbuchs den erforderlichen Personenbezug aufweisen. Nichts anders dürfte auch für die Daten des Liegenschaftskatasters gelten. Für die dort nachrichtlich erfassten Eigentümerangaben ist der Personenbezug evident, aber auch die Angaben zur Flurstücksgröße, zu dessen Geometrie und Nutzungsart dürfen aufgrund der Referenzierbarkeit zu einer natürlichen Person als zumindest personenbeziehbare Daten ebenfalls unter dem Schutzbereich der Datenschutzgrundverordnung stehen.

Gemäß Art. 6 DSGVO ist eine Verarbeitung personenbezogener Daten nur möglich, wenn hierfür ein materieller Rechtfertigungsgrund besteht (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Soweit die Gewährung der Einsicht in Grundbuch bzw. Liegenschaftskataster eine Verarbeitung personenbezogener Daten in diesem Sinne darstellen sollte, müsste dies mithin im Sinne der DSGVO auch materiell gerechtfertigt sein. Die DSGVO definiert das Tatbestandsmerkmal »Verarbeitung« als »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«.

Die Gewährung der Einsicht in Grundbuch bzw. Liegenschaftskataster dürfte als »Offenlegung durch Über-

mittlung« bzw. zumindest als »Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung« personenbezogener Daten und mithin als »Verarbeitung« zu verstehen sein. Die Gewährung der Einsicht in Grundbuch bzw. Liegenschaftskataster dürfte auch unproblematisch materiell gerechtfertigt sein. Insoweit ist auf Art. 6 Abs. 1 Buchstabe c) DSGVO (»die Verarbeitung ist zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der Verantwortliche unterliegt«) und Buchstabe e) DSGVO (»die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde«) zu verweisen.

Die Einsicht in Grundbuch bzw. Liegenschaftskataster erfolgt aufgrund nationaler gesetzlicher und mithin rechtlicher Verpflichtungen. Die Bereitstellung valider rechtlicher Angaben und Geodaten gegenüber dem Rechtsverkehr liegt – wie dargestellt – zudem im öffentlichen Interesse. Auch tragen die nationalen Bestimmungen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung hinreichend Rechnung, sodass auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen wird.

Während das materielle Datenschutzrecht im bundesrepublikanischen Rechtsraum bereits seit Jahrzehnten fest verankert ist, bringt die DSGVO signifikante Änderungen in verfahrensrechtlicher Hinsicht, was die umfangreichen Informationspflichten angeht, die in den Art. 13 und 14 DSGVO normiert sind. Werden nach diesen Bestimmungen personenbezogene Daten bei der betroffenen Person oder bei Dritten »erhoben«, sind umfangreiche Informationspflichten zu erfüllen.

Im Hinblick auf die verfahrensrechtlichen Informationspflichten ist mithin auf das Tatbestandsmerkmal »erheben« abzustellen. Dieses Tatbestandsmerkmal ist in der DSGVO nicht eigenständig legaldefiniert, sondern ist ein Bestandteil des in Art. 4 Nr. 2 DSGVO legaldefinierten Tatbestandsmerkmals »verarbeiten«. An dieser Stelle wird eine erhebliche Unschärfe der Datenschutzgrundverordnung offenkundig. Als Bestandteil des Tatbestandsmerkmals »verarbeiten« im Sinne des Art. 4 Nr. 2 DSGVO sind neben dem Tatbestandsmerkmal »erheben« exemplarisch noch weitere siebzehn (!) Verben genannt, die ebenfalls Bestandteil des Tatbestandsmerkmals »verarbeiten« sind. Aus logischer Sicht liegt nahe, dass diese Verben als Tatbestandsmerkmale nicht synonym zu verstehen sind, sondern ihnen jeweils eine unterschiedliche Bedeutung zukommt. Wenn man alleine die drei Tatbestandsmerkmale »erfassen«, »erheben« und »abfragen« betrachtet und sich die Frage stellt, wie diese Tatbestandsmerkmale zu definieren sind bzw. wie sie sich voneinander abgrenzen, gelangt man sehr schnell in den spekulativen Bereich. Es erscheint gut vorstellbar, dass von den Tatbestandsmerkmalen »Erfassen« über das »Erheben« bis hin zum »Abfragen« ein stetig steigendes stärker ausgeprägtes zielgerichtetes Verhalten im Hinblick auf das Erlangen der Informationen zum Ausdruck kommen soll. »Abfragen« könnte demnach ein zielgerichtetes Verhalten sein,

dessen Zweck – zumindest partiell – darin besteht, personenbezogenen Informationen zu erlangen, wie dies etwa bei der Aufforderung zur Abgabe der Steuererklärung durch die Steuerverwaltung der Fall ist. Unter »Erheben« könnte jedes Tun, Dulden oder Unterlassen zu verstehen sein, das geeignet ist, personenbezogene Informationen zu erlangen, soweit nicht ein spezifischeres Tatbestandsmerkmal im Sinne des Art. 4 Nr. 2 DSGVO einschlägig ist. So könnte bspw. eine gewöhnliche Stellenausschreibung als »Erheben« von personenbezogenen Informationen der Bewerber zu verstehen sein, weil bei gewöhnlichem Geschehensablauf mit dem Eingang von Bewerbungen zu rechnen ist. Mit »Erfassen« schließlich könnte gemeint sein, dass personenbezogenen Daten genutzt werden, die ohne zielgerichtetes Verhalten des Verantwortlichen in dessen Verantwortungsbereich gelangt sind. Hierunter könnte beispielsweise die Nutzung einer Initiativbewerbung fallen. Die genannten Beispiele zeigen, dass nicht erkennbar ist, weshalb in einem Fall ein höheres Informationsbedürfnis des Betroffenen als in einem anderen Fall bestehen soll. Warum dann allerdings just in der Situation des »Erhebens« die Informationspflichten zu leisten sein sollen, während dies beim »Erfassen« und »Abfragen« nicht der Fall sein soll, erschließt sich aus teleologischer Sicht nicht.

Die Gewährung der Einsicht in das Grundbuch bzw. Liegenschaftskataster kann nach den anerkannten juristischen Auslegungsmethoden – jedenfalls ohne juristische Kunstgriffe – kaum als »Erheben« von personenbezogenen Daten durch das Grundbuchamt bzw. Katasteramt bewertet werden. Damit unterliegen die Ämter insoweit auch keinen Informationspflichten nach Art. 13 und 14 DSGVO. Gewisse Wertungswidersprüche könnten darin gesehen werden, dass damit zwar die Erhebung von personenbezogenen Daten beim Betroffenen Informationspflichten auslöst, dies aber nicht der Fall ist, wenn man personenbezogene Daten ohne Kenntnis des Betroffenen an einen Dritten weitergibt. Im letztgenannten Fall könnte man die Schutzwürdigkeit des Betroffenen wertend betrachtet durchaus sehr viel höher bemessen als im erstgenannten Fall. Noch verwirrender wird die Situation, wenn man Art. 19 DSGVO und insbesondere dessen Satz 2 liest. Danach muss der Verantwortliche allen Empfängern, denen personenbezogene Daten offen gelegt wurden, – von Ausnahmen abgesehen – jede Brichtigung oder Löschung dieser Daten mitteilen. Gemäß Art. 19 Satz 2 DSGVO unterrichtet der Verantwortliche die betroffene Person über die Empfänger, wenn die betroffene Person dies verlangt. Hier stellt sich insbesondere die Frage, wie und durch wen die betroffene Person die erforderliche Kenntnis erlangen soll, um über das in Art. 19 Satz 2 DSGVO normierte Verlangen überhaupt entscheiden zu können.

Von praktischer Relevanz ist abschließend noch die Fragestellung, ob der die Einsicht in das Grundbuch bzw. das Liegenschaftskataster begehrende Antragsteller Informationspflichten nach Art. 14 DSGVO unterliegt.

Danach bestehen Informationspflichten, wenn die personenbezogenen Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben werden. Insbesondere für Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure, die regelmäßig Einsicht in das Liegenschaftskataster nehmen, kann diese Fragestellung von besonderer praktischer Bedeutung werden. Datenschutzrechtlich verantwortlich kann gemäß Art. 4 Nr. 7 DSGVO auch jede natürliche Person sein, sodass sowohl der einfache Bürger als auch der Öffentlich bestellte Vermessungsingenieur als Adressat des Informationsangebotes im Sinne des Art. 14 DSGVO infrage kommt. Auch der funktionsbezogene Hinweis auf den Hoheitscharakter seiner Tätigkeit (vgl. hierzu Kriesten 2017, S. 246 ff.) würde den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieur von seiner datenschutzrechtlichen Verantwortung nicht entbinden, da auch Behörden dem Rechtsregime der DSGVO als Verantwortliche unterliegen, vgl. Art. 4 Nr. 7 DSGVO.

Als mögliche Argumente, die gegen eine Informationspflicht des Einsichtsbegehrnden ins Feld geführt werden können, könnten insbesondere folgende Punkte benannt werden: Zunächst ist bislang nicht valide geklärt, ob das Einsichtsbegehrten in das Grundbuch bzw. Liegenschaftskataster überhaupt als »Erheben« von personenbezogenen Daten zu verstehen ist. Auf die Unschärfe des Tatbestandsmerkmals und die ungeklärte Abgrenzung zu den Tatbestandsmerkmalen »Erfassen« oder »Abfragen« wurde bereits hingewiesen.

Relevant wird zudem die Bestimmung des Art. 14 Abs. 5 Buchstabe c) DSGVO. Danach finden die Absätze 1 bis 4 des Art. 14 DSGVO keine Anwendung, »wenn und soweit die Erlangung oder Offenlegung durch Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten, denen der Verantwortliche unterliegt und die geeignete Maßnahmen zum Schutz der berechtigten Interessen der betroffenen Personen vorsehen, ausdrücklich geregelt ist«. Als derartige Bestimmungen könnten § 12 GBO bzw. ihre oben genannten karterrechtlichen Äquivalente auf Länderebene gesehen werden. Diesen Bestimmungen einschließlich ihrer judikativ bestimmten Konkretisierungen liegen ausgewogene Abwägungen zwischen berechtigten Informationsinteressen einerseits und dem schützenswerten Recht auf informationelle Selbstbestimmung andererseits zugrunde. Damit tragen die genannten nationalen Normen dem materiellen Datenschutz Rechnung. In verfahrensrechtlicher Hinsicht fehlen freilich der DSGVO vergleichbare Informationspflichten. Dies dürfte aber auch im Sinne des Art. 14 Abs. 5 Buchstabe c) DSGVO unschädlich sein, weil andernfalls die Bestimmung faktisch ad absurdum geführt würde. Soweit Art. 14 Abs. 5 Buchstabe c) DSGVO tatsächlich nationale Bestimmungen fordern sollte, die in verfahrensrechtlicher Hinsicht bereits der DSGVO vergleichbare Informationspflichten beinhalten müssten, bedürfte es schlichtweg dieser Ausnahmebestimmung nicht, weil mit den nationalstaatlichen Bestimmungen faktisch zugleich auch die Informationspflichten nach der DSGVO erfüllt wären.

7 Fazit

Auf nationaler Ebene existiert eine weitgehende gesicherte Rechtsprechung zur Einsicht in das Grundbuch. Hinsichtlich der Einsicht in das Liegenschaftskataster ist die Rechtsprechung bislang noch weniger gefestigt und im Fluss. Unterschiede zur grundbuchrechtlichen Rechtsprechung werden insbesondere in der Situation vorgeblicher Kauf- bzw. Mietinteressen des Einsichtsbegehrnden deutlich. Die EU-Datenschutzgrundverordnung hat bislang noch keinen nennenswerten Einfluss auf die nationale grundbuch- bzw. katasterrechtliche Rechtsprechung genommen. Es erscheint daher aus rechtlicher Sicht vertretbar, wenn auch Katasterämter und Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure an der bisherigen und weitgehend bewährten Praxis festhalten. Andererseits kann freilich niemand die Garantie aussprechen, dass strenge Datenschützer die Datenschutzgrundverordnung nicht in einem anderen Sinne interpretieren. Der weiteren

Rechtsentwicklung sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene darf jedenfalls mit Spannung entgegengesehen werden.

Literatur

- Kriesten, M. (2017): Vermessungsrecht, Grenzstreitigkeiten und Recht der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure. 1. Auflage, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart.
Nicklaus, S. (2019): Die Umsetzung datenschutzrechtlicher Vorgaben in der Flurbereinigung. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 4/2019, 144. Jg., S. 246–252. DOI: 10.12902/zfv-0266-2019.

Kontakt

Markus Kriesten
Regierungsdirektor beim Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg, Referat 15 – Justiziarat
Büchsenstraße 54, 70174 Stuttgart
markus.kriesten@lgl.bwl.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaesie.info.