

Paper-ID: VGI\_198530



## Nur ein technisches Problem? Rechtliche Fragen der unmittelbaren Einsichtnahme in die Grundstücksdatenbank

Christoph Twaroch <sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Bundesministerium für Bauten und Technik, Abt. IV/6, Stubenring 1, 1010 Wien*

Österreichische Zeitschrift für Vermessungswesen und Photogrammetrie **73** (4), S. 277–282

1985

Bib<sub>T</sub>E<sub>X</sub>:

```
@ARTICLE{Twaroch_VGI_198530,  
Title = {Nur ein technisches Problem? Rechtliche Fragen der unmittelbaren  
Einsichtnahme in die Grundst{"u}cksdatenbank},  
Author = {Twaroch, Christoph},  
Journal = {"0}sterreichische Zeitschrift f{"u}r Vermessungswesen und  
Photogrammetrie},  
Pages = {277--282},  
Number = {4},  
Year = {1985},  
Volume = {73}  
}
```



## Nur ein technisches Problem?

### Rechtliche Fragen der unmittelbaren Einsichtnahme in die Grundstücksdatenbank

Von *Christoph Twaroch*, Wien

Das Vermessungsgesetz (VermG) in der Fassung der Novelle 1980 hat die Frage der Öffentlichkeit des Grenzkatasters und damit auch die Einsichtnahme in den Grenzkataster neu geregelt. In Anpassung an die technische Entwicklung, insbesondere die verstärkte Anwendung der automationsunterstützten Datenverarbeitung sowie unter Berücksichtigung der gemeinsamen Speicherung und Führung der Datenbestände der Grundbücher und des Katasters waren einerseits Aspekte des Datenschutzes zu beachten, andererseits aber benutzerfreundliche Wege des Zuganges zu den Grundbuchs- und Katasterdaten festzulegen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Öffentlichkeit und Datenschutz hat bewirkt, daß die gesetzliche Regelung einige Fragen offen läßt. Die rasante Entwicklung der Technik gerade im Bereich der automationsunterstützten Datenverarbeitung und der Telekommunikation wirft darüber hinaus immer wieder neue Fragen auf.

Im folgenden sollen einige Aspekte, die sich im Zusammenhang mit der unmittelbaren Einsichtnahme ergeben, beleuchtet werden.

#### Gesetzliche Grundlagen

Über die Grundstücksdatenbank und die unmittelbare Einsichtnahme in diese finden sich in den §§ 9, 14 und 47 VermG nähere gesetzliche Bestimmungen.

§ 9 Abs. 4 VermG ordnet die Führung des Grenzkatasters mit Hilfe der automationsunterstützten Datenverarbeitung an, überläßt aber die nähere Regelung einer Verordnung des Bundesministers. Neben Erfordernissen der Wirtschaftlichkeit hat sich die Verordnung an den „technischen Gegebenheiten“ zu orientieren, ein Begriff, auf den man auch in § 14 VermG stößt.

Zur technischen Ausstattung der Grundstücksdatenbank führt § 1 der Verordnung (BGBl. Nr. 263/1981) aus: „Die in der Grundstücksdatenbank enthaltenen Angaben sind in einer Datenverarbeitungsanlage in direktem Zugriff zu speichern. Die Führung hat im Wege der Datenfernverarbeitung auf Grund vorgegebener Datenverarbeitungsprogramme zu erfolgen.“

Diese nicht besonders große Regelungsdichte der Verordnung wird solange unbedenklich sein, als sich diese primär an Verwaltungsorgane richtet, also eher den Charakter einer internen Verwaltungsverordnung trägt. Das Wesen der unmittelbaren Einsichtnahme liegt aber gerade darin, daß damit die Informationen der Grundstücksdatenbank an einen großen Personenkreis ohne aktive Zwischenschaltung der Vermessungsbehörden angeboten und abgegeben werden. So gesehen erweist sich die „Grundstücksdatenbankverordnung“ in der geltenden Fassung als nicht ausreichend; als Mindestanforderung wäre die Form der Datenübermittlung für die unmittelbare Einsichtnahme zu normieren. Nach dem derzeitigen technischen Stand könnte daher in die Verordnung eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach die unmittelbare Einsichtnahme im Wege des Postdienstes „Bildschirmtext – BTX“ erfolgt.

## Berechtigte Personen

Bei der Umschreibung des Personenkreises, dem auf Antrag die Befugnis zur unmittelbaren Einsichtnahme zu erteilen ist, unterscheidet das Vermessungsgesetz zwischen Vermessungsbefugten und „anderen Personen oder Dienststellen“. Ersteren ist die Befugnis zur Einsichtnahme nur „zur Durchführung vermessungstechnischer Arbeiten“ zu erteilen, eine analoge Einschränkung findet sich für die anderen Personen oder Dienststellen nicht. Auf den ersten Blick könnte es scheinen, als seien die Vermessungsbefugten mit ihrem qualifizierten Bedarf an Kataster- und Grundbuchsdaten damit schlechter gestellt als alle übrigen Interessenten.

Soweit es sich nicht um Vermessungsbefugte handelt, ist die Befugnis (aber) nur zu erteilen, wenn der Bedarf, in den Grenzkataster Einsicht zu nehmen, nicht durch die bestehenden Einsichtsmöglichkeiten in zumutbarer Weise befriedigt werden kann. Das Gesetz sieht also in diesem Fall eine Bedarfsprüfung vor, die sich sowohl nach qualitativen als auch quantitativen Kriterien richten müssen. Bei der Beurteilung der Frage, ob der Weg zur nächstgelegenen, bereits bestehenden Einsichtsmöglichkeit zumutbar ist oder nicht, wird sowohl die Entfernung als auch die Zahl der Anfragen, eventuell auch die zeitliche Beschränkung der Einsichtsmöglichkeit, eine Rolle spielen.

Jede zusätzlich erteilte Berechtigung zur unmittelbaren Einsichtnahme beeinträchtigt die Verfügbarkeit des Systems für alle anderen Einsichtnehmenden. Da aus Gründen der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit die technischen Voraussetzungen für die unmittelbare Einsichtnahme nicht für eine unbegrenzte Anzahl von Anschlüssen geschaffen werden können, wird diese Bedarfsklausel nicht als gleichheitswidrig angesehen werden können, auch wenn sie de facto zu einer unterschiedlichen Behandlung verschiedener Berufsgruppen führt.

Daß der Bedarf im Sinne des § 14 Abs. 5 VermG nach dem Informationsbedarf des Antragstellers selbst und nicht nach dem potentiellen Bedarf Dritter zu beurteilen ist, zeigt ein Vergleich mit den Bestimmungen des Grundbuchsumstellungsgesetzes. Lediglich bei Notaren und Rechtsanwälten sieht das Grundbuchsumstellungsgesetz vor, daß diese über die bei ihnen installierten Datenendgeräte dritten Personen Grundbucheinsicht zu gewähren haben. Da der Gesetzgeber diesen Fall ausdrücklich — einschließlich der Entgeltfrage — geregelt hat, kann im Umkehrschluß davon ausgegangen werden, daß § 14 Abs. 5 VermG keineswegs die Einrichtung gewerbsmäßiger Auskunftsstellen für Grenzkataster und Grundbuch bezweckt.

## Umfang der Einsichtnahme (Datenbestand)

§ 14 Abs. 4 und 5 des Vermessungsgesetzes eröffnet die Möglichkeit, Daten des Grenz- bzw. des Grundsteuerkatasters unmittelbar einzusehen. Dazu gehören das Grundstücksverzeichnis, unter Berücksichtigung der Definition des Grenzkatasters in § 9 VermG jedoch sicherlich auch die auf automationsunterstützte Datenverarbeitung umgestellten Teile des technischen Operates, also etwa die in der Koordinatendatenbank eingespeicherten Koordinatenverzeichnisse.

Muß der Vermessungsbefugte, der Eigentümerangaben eines bestimmten Grundstückes für seine vermessungstechnischen Arbeiten benötigt, diese nun zusätzlich beim Grundbuch erheben bzw. beim Justizminister eine eigene Berechtigung zur unmittelbaren Einsichtnahme in das Grundbuch beantragen? Das Grundbuchsumstellungsgesetz sieht die Möglichkeit vor, neben Notaren und Rechtsanwälten auch anderen Personen die Befugnis zur Grundbuchsabfrage zu erteilen, wobei auch hier — ähnlich wie im § 14 Abs. 5 VermG — auf die Zumutbarkeit anderweitiger Grundbucheinsicht und den Bedarf Rücksicht zu nehmen ist.

Bedarf und mangelnde Zumutbarkeit vorausgesetzt, steht dem Vermessungsbefugten der Weg zur Grundbuchsabfrage über eine eigene Berechtigung nach dem Grundbuchsumstellungsgesetz offen. Die Notwendigkeit einer eigenen Berechtigung besteht jedoch nicht: Nach § 9 Abs. 5 des Vermessungsgesetzes sind mit den Angaben des Grenzkatasters die Eintragungen des Grundbuches über die Eigentümer wiederzugeben. Die vom Gesetz in § 9 Abs. 5, aber auch in den §§ 45 Abs. 1 und 47 Abs. 3 VermG vorgesehene Verknüpfung der Daten des Katasters und des Grundbuches in einer gemeinsam zu führenden Grundstücksdatenbank macht es möglich, mit **einer** Berechtigung nach § 14 VermG neben dem Kataster auch das Grundbuch unmittelbar einzusehen. Die analoge „Verknüpfungsbestimmung“ im Grundbuchsrecht findet sich in § 2 des Grundbuchsumstellungsgesetzes und erlaubt den zur Grundbuchsabfrage berechtigten Personen auch die Einsichtnahme in den Kataster.

Gleichgültig, ob der Weg zur unmittelbaren Einsichtnahme über das Justiz- oder Bauressort gewählt wurde, wird man jedenfalls mit einer einzigen Berechtigung das Auslangen finden.

### Unmittelbare Einsichtnahme im Wege von BTX

Neben den allgemeinen Fragen, die die unmittelbare Einsichtnahme aufwirft, sollen auch einige Aspekte behandelt werden, die der Einsatz von BTX als „technische Gegebenheit“ mit sich bringt.

BTX ist ein Datenbank- und Datenabrufsystem, bei dem die Übertragung über das öffentliche Fernsprechnetz erfolgt und die Zeichen individuell auf dem Endgerät (Fernsehschirm, PC usw.) sichtbar gemacht werden können. Die Teilnahmebestimmungen der Post definieren umfangreicher:

Bildschirmtext (BTX) ist ein Informations- und Kommunikationssystem, bei dem die Teilnehmer die elektronische Speicherung von für andere Teilnehmer bestimmten textorientierten Informationen veranlassen oder die Abfrage solcher Informationen veranlassen oder die Abfrage solcher Informationen vornehmen können.

Die Speicherung der Informationen erfolgt in Datenspeichern. Diese Informationen können über BTX-Zentralen abgerufen und unter Verwendung einer Umsetzeinrichtung (Dekoder) auf einem Fernsehschirm in Form von Texten, Grafiken und Bildern oder durch Inanspruchnahme eines Teleprogramms ausgewertet werden.

Weitgehend unbestritten ist, daß die fernmeldetechnischen Übertragungsvorgänge des BTX-Echtbetriebes unter die Fernmeldehoheit des Bundes fallen. Alle Einrichtungen für diese Übertragungsvorgänge — neben den Telefoneinrichtungen also insbesondere die Datenverarbeitungsanlage der Post- und Telegraphenverwaltung und die Endgeräte der BTX-Teilnehmer — unterliegen als Fernmeldeanlagen hinsichtlich Einrichtung und Betrieb einer besonderen Bewilligung der Post.

Nach herrschender, aber nicht unbestrittener Ansicht fällt auch die Verarbeitung und Speicherung der Daten im BTX-Rechner der Post unter das Fernmeldemonopol, weil die Kommunikation zwischen den Teilnehmern im Vordergrund steht. Eine von der Post betriebene, über BTX allgemein zugängliche Datenbank würde aber den Rahmen des Fernmeldebegriffes sprengen; es ist daher ohne Zweifel klar, daß auch externe Rechner, wie z. B. die Grundstücksdatenbank, trotz Verbindung zum BTX-System nicht mehr der Fernmeldehoheit unterliegen. Die „rechtliche“ Schnittstelle zwischen den der Fernmeldehoheit unterliegenden Teilnehmereinrichtungen eines Anbieters und der davon ausgenommenen Datenbank des Anbieters wird nicht immer exakt zu definieren sein.

Im Echtbetrieb wird jedermann den Anspruch haben, unter den in der Benützungsordnung vorgeschriebenen Bedingungen sowie gegen Entrichtung der Gebühr, die für den öffentlichen Verkehr zugelassenen Fernmeldeanlagen (wie in diesem Fall die BTX-Einrichtungen) zu benützen.

Folgt man der Ansicht des Verfassungsgerichtshofes, wie er sie insbesondere in seinem Erkenntnis Slg 5994/1969 festgelegt hat, so bedarf die Einrichtung neuer Fernmeldedienste, die Gebührenregelung und allenfalls auch die Benützungsbildung einer bundesgesetzlichen Regelung.

### Pilotversuch

Der BTX-Betrieb lief zunächst als Pilotversuch, seit kurzem als sogenannter „Regeldienst“. Aus den vorhin dargestellten Gründen handelte es sich jedenfalls beim Pilotversuch nicht um einen öffentlichen Fernmeldeverkehr, sondern um privatrechtlich zu beurteilende Vertragsverhältnisse zwischen der Post und den Teilnehmern am Pilotversuch. Daraus ergeben sich zahlreiche Konsequenzen:

Den Teilnehmern steht kein rechtlicher Anspruch auf Teilnahme zu, die Begründung des Teilnehmerverhältnisses liegt im freien Ermessen der Vertragsparteien.

Das Vertragsverhältnis richtet sich nach einseitig von der Post erlassenen Richtlinien, denen sich der Teilnehmer unterwirft (allgemeine Geschäftsbedingungen).

In den Richtlinien für den Regeldienst behält sich die Post das Recht vor, die technischen und betrieblichen Anforderungen jederzeit zu ändern. Die früher enthaltene Bestimmung, daß der BTX-Dienst nach eigenem Ermessen der Post eingestellt werden kann, findet sich jetzt nicht mehr. Auch der völlige Haftungsausschluß seitens der Post wurde in die nunmehr geltenden Teilnahmebestimmungen nur mehr sehr abgeschwächt übernommen.

Dieses besondere Vertragsverhältnis wird deshalb ausführlich und kritisch dargestellt, um das rechtliche Dilemma eines öffentlich-rechtlichen Informationsanbieters darzustellen. Besonders die der Post vertraglich vorbehaltene Dispositionsfreiheit muß zur Vermeidung von Fehlinvestitionen im Auge behalten werden. Da sich eine Betriebspflicht für die Post erst aus dem Ausbau des BTX zu einem öffentlichen Fernmeldedienst ergibt, kann auch die dem Bereich der Hoheitsverwaltung zuzurechnende Verleihung der Berechtigung zur unmittelbaren Einsichtnahme erst nach Aufnahme des BTX-Echtbetriebes erfolgen.

Erst eine Betriebspflicht der Post gibt eine ausreichende Garantie für einen dauerhaften GDB-Abfragebetrieb. Ob die Aufnahme des Regeldienstes schon einen „öffentlichen Fernmeldedienst“ darstellt, ist zumindest zweifelhaft.

### Haftung

Der in die Grundstücksdatenbank Einsichtnehmende ist an einer richtigen und vollständigen Information über den Kataster- und Grundbuchsstand interessiert. Fehler können auftreten durch Übertragungsfehler mit Datenverfälschung bzw. Datenverlust (Leitungsfehler), durch Fehler im BTX-System (Systemfehler) oder durch unrichtige Eintragungen in der Grundstücksdatenbank.

*Leitungsfehler* werden – jedenfalls im BTX-Echtbetrieb – nach § 22 des Fernmeldegesetzes zu beurteilen sein.

Haftung für *Systemfehler* werden nach dem Wortlaut der Teilnahme-Bestimmungen weitestgehend ausgeschlossen bzw. auf den Ersatz von Wiederherstellungskosten und Verzicht auf BTX-Entgelt „für die Zeit der Betriebsunterbrechung“ eingeschränkt.

Die Haftung des Anbieters für die von ihm zur Verfügung gestellten Informationen wird sich nach den Regeln des bürgerlichen Rechtes (§§ 1295 ff ABGB) richten. Die unmittelbare Einsichtnahme in die Grundstücksdatenbank ist dem öffentlich-rechtlichen Bereich zuzurechnen, weshalb hier die Regelungen des Amtshaftungsgesetzes gelten. Der Bund haftet demnach für alle Schäden, die seine Organe in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswidriges und schuldhaftes Verhalten anderen zugefügt haben.

## Datenschutz

Aus dem Blickwinkel des Datenschutzes treffen konträre Interessen aufeinander: Einerseits soll durch anonyme Teilnahme am BTX-Dienst verhindert werden, das langfristige Benutzungsverhalten eines Teilnehmers zu summieren und auszuwerten, andererseits müssen ausreichend Benutzerdaten gespeichert werden, um allfällige Gebührenstreitigkeiten klären zu können. In der geschlossenen Benutzergruppe für die unmittelbare Einsichtnahme ist darüber hinaus noch die zusätzliche Berechtigung zum Einstieg in den externen Rechner der Grundstücksdatenbank nachzuweisen und zu überprüfen.

Diese widerstreitenden Interessen zwischen der anonymen Teilnahme am BTX-Dienst und der Identifizierung der Teilnehmer, insbesondere in geschlossenen Benutzergruppen, machen besondere systemtechnische Vorkehrungen notwendig und waren einer der Hauptpunkte in der öffentlichen Diskussion des BTX-Dienstes.

Die von den Sozialpartnern ausgehandelte Kompromißlösung sieht folgende Geheimhaltungspflicht vor:

Die für den Betrieb des BTX-Dienstes unbedingt erforderlichen Daten werden von der Post rechnerunterstützt in Evidenz gehalten. Falls die Betriebsabwicklung die Identifizierung des Teilnehmers nicht voraussetzt, ist dem Teilnehmer ein anonymer Zugang zu den BTX-Rechnern sicherzustellen. Eine Verpflichtung zur Geheimhaltung besteht für die Post nicht gegenüber dem Teilnehmer bzw. Anbieter, von dem die Daten erhoben wurden, und für die dem Anbieter zum Zwecke der Hereinbringung ihrer Forderungen mitzuteilenden Daten.

## Gebührenverrechnung

Für Leistungen des Staates, die wesentlich im Privatinteresse liegen, sind die dafür verursachten Kosten von demjenigen zu tragen, in dessen Interesse die Leistung erfolgt. Sowohl für die Inanspruchnahme des BTX-Dienstes als auch für die Einsichtnahme in die Grundstücksdatenbank sind daher Entgelte bzw. Gebühren zu entrichten.

Die Post verrechnet die Errichtung von BTX-Einrichtungen, die Benützung der Fernsprech- und Datenleitungen und die Miete für posteigene BTX-Einrichtungen.

Wird als Datenendstation ein Fernsehgerät verwendet, so sind darüber hinaus — nach fernmeldebehördlicher Anmeldung und Bewilligung — auch noch die Fernsehgrundfunkgebühr und ein Programmentgelt an den ORF zu entrichten, unabhängig davon, ob das Gerät für den Fernsehempfang verwendet wird oder ausschließlich als Monitor im Betrieb steht. Bei weiterem Vormarsch der Fernsehgeräte im EDV-Bereich ist damit zu rechnen, daß in Zukunft auch technische Lösungen gefunden und angeboten werden, die einen Empfang der ORF-Programme unmöglich machen (z. B. Versiegelung des Empfangsteiles) und damit von der Entgeltspflicht für das Fernsehprogramm befreien.

Für die unmittelbare Einsichtnahme in die Grundstücksdatenbank sind darüber hinaus besondere Verwaltungsabgaben nach § 47 VermG zu entrichten, deren Höhe nach dem tatsächlichen Aufwand festzusetzen ist, die also so etwas wie einen Selbstkostenpreis darstellen. Die Gebühr für die unmittelbare Einsichtnahme wird voraussichtlich als Grund- und Zeitgebühr zu entrichten sein. Die Grundgebühr hat die anteiligen Kosten an den für diesen Dienst erforderlichen technischen Einrichtungen abzudecken. Die Bemessung der laufenden Gebühren wird von der tatsächlichen Belastung der GDB-Zentraleinheit abhängen und von jenen Entgelten, die für den Anbieter der Post gegenüber entstehen (Benützung der Datenetze, Seitenmiete im BTX-Rechner u. a.).

Auf Grund der Schwierigkeiten im Pilotversuch und der erst kürzlich erfolgten Systemumstellung des BTX-Betriebes liegen verlässliche Angaben über den Selbstkostenpreis als Grundlage einer entsprechenden Verordnung derzeit noch nicht vor.

Die Art der Gebührenverrechnung hat jedoch schon konkretere Konturen angenommen. Die BTX-Bestimmungen sehen vor, daß der Anbieter für die Abfrage der von ihm zur Verfügung gestellten Information ein Entgelt festsetzen kann. Die für die Berechnung dieses Entgeltes erforderlichen Daten werden von der Post erfaßt. Die davon ermittelten Entgelte werden dem abfragenden Teilnehmer mit der folgenden Fernmeldegebührenrechnung vorgeschrieben und dem jeweiligen Anbieter gutgeschrieben.

Diese Form der Gebührenverrechnung bedeutet sowohl für den Interessenten an der unmittelbaren Einsichtnahme als auch für den Bund als Informationsanbieter den geringsten zusätzlichen Aufwand, weshalb die Einhebung durch die Post vorgesehen werden sollte. Die Bundes-Verwaltungsabgabenverordnung 1983 (§ 3 Abs. 2) läßt diese Zahlungsweise zu; eines abgesonderten Bescheides nach § 57 AVG wird es nur bei Einsprüchen gegen die Entgeltvorschrift der Post im Einzelfall bedürfen.

### Zusammenfassung

Pionierarbeiten auf technischem Gebiet erfordern nicht nur einen hohen Einsatz technischer Intelligenz, sondern werfen in einer strukturierten Rechtsordnung auch vielfältige Fragen auf. Öffentlichkeit und Datenschutz, festgefügte Verwaltungsstrukturen und Bürgernähe, Schnelligkeit und Exaktheit, Staatseinnahmen und Privatausgaben — das sind nur einige Begriffspaare, in deren Spannungsfeld sich technisch-wirtschaftliche Entwicklungen abspielen. Einige wenige sich daraus ergebende Fragen sollten kurz aufgeworfen werden; weitere Fragen wird die Praxis der unmittelbaren Einsichtnahme in die Grundstücksdatenbank noch beisteuern; Lösungen sollten alle Beteiligten gemeinsam suchen.

### Literatur

- Bestimmungen über die Teilnahme am öffentlichen Bildschirmtext der Post*, herausgegeben von der Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung  
*Dittrich — Matzka — Wittmann*, Rechtsprobleme des Bildschirmtextbetriebes in Österreich  
*Jaburek*, Bildschirmtext und Recht  
*Hofmeister*, Rechtliche Aspekte der Grundbuchsumstellung

Manuskript eingelangt im Oktober 1985