

Die Umsetzung datenschutzrechtlicher Vorgaben in der Flurbereinigung

Stefanie Nicklaus

Zusammenfassung

Der Beitrag stellt die Grundzüge des Datenschutzes nach der Datenschutzgrundverordnung dar. Hierauf aufbauend wird ihre Umsetzung in der ländlichen Bodenordnung näher erläutert.

Summary

This contribution illustrates the main features of data protection pursuant to the General Data Protection Regulation. Against this background, the realisation in rural land management procedures is explained.

Schlüsselwörter: Flurbereinigung, Flurneuordnung, Datenschutzgrundverordnung, DSGVO, Datenschutz, personenbezogenen Daten, informelle Selbstbestimmung

1 Einleitung

Die Datenschutzgrundverordnung (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, ABl. L 119/1 vom 4. Mai 2016, ber. ABl. L 127/2 vom 23. Mai 2018; im Folgenden DSGVO) ist eine Verordnung der Europäischen Union (EU), mit der die Regeln zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch private und öffentliche Datenverarbeiter EU-weit vereinheitlicht worden sind. Die DSGVO soll sowohl den Schutz personenbezogener Daten innerhalb der EU sicherstellen, als auch den freien Datenverkehr im europäischen Binnenmarkt gewährleisten. Sie ersetzt die aus dem Jahr 1995 stammende Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr. Zusammen mit der

sog. JI-Richtlinie für den Datenschutz in den Bereichen Polizei und Justiz (ABl. L 119/89 vom 4. Mai 2016) bildet die DSGVO seit dem 25. Mai 2018 den gemeinsamen Datenschutzrahmen in der EU.

Im Gegensatz zur Richtlinie 95/46/EG, die von den EU-Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden musste, gilt die DSGVO unmittelbar in allen EU-Mitgliedsstaaten. Ihnen ist es grundsätzlich nicht erlaubt, die Vorschriften der DSGVO zum Schutz personenbezogener Daten durch nationale Regelungen abzuschwächen oder zu verstärken. Allerdings enthält die DSGVO verschiedene Öffnungsklauseln, die es den einzelnen Mitgliedsstaaten ermöglichen, bestimmte Aspekte des Datenschutzes abweichend zu regeln. Notwendig ist ferner eine Harmonisierung des neuen Rechts auf Schutz der personenbezogenen Daten mit dem nationalen Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit gemäß Art. 85 f. DSGVO. In Deutschland erfolgte dies durch das Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU (DSAnpUG-EU) vom 30. Juni 2017 (BGBl. I, Nr. 44, S. 2097), welches ebenfalls am 25. Mai 2018 in Kraft getreten ist und als Art. 1 die notwendige Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) enthält. Eine übersichtliche Lesefassung des neuen Datenschutzrechts findet sich unter <https://dsgvo-gesetz.de>. Hier sind alle Artikel der DSGVO aufgeführt und mit den jeweiligen Erwägungsgründen (amtliche Erläuterungen bzw. Begründungen) und den korrespondierenden Vorschriften des BDSG verknüpft.

Im Zuge der neuen Regelungen zum Datenschutz machen sich auch Behörden daran, ihren eigenen Umgang mit personenbezogenen Daten kritisch zu hinterfragen und Neuerungen durch die europäischen, nationalen oder länderspezifischen Vorgaben in den Behördenalltag zu integrieren. Oft werden personenbezogene Daten dabei von jeweils einer (einzigen) zuständigen Behörde erhoben und innerhalb der Behörde bearbeitet. In der Flurbereinigungsverwaltung bestehen jedoch einige Besonderheiten. Zum einen werden im Laufe der verschiedenen Verfahrensschritte jeweils unterschiedliche Behörden, oftmals nebeneinander, tätig. Personenbezogene Daten werden unter anderem durch elektronische Programme ausgetauscht und von mehreren Behörden für ihre jeweilige Aufgabenerfüllung genutzt. Der Aufbau der Flurbereinigungsverwaltung ist in den Bundesländern teilweise sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die Verflechtung stellt die einzelnen Behörden im Hinblick auf die Einhaltung von Datenschutzvorschriften vor vielfältige Unsicherheiten.

Der Beitrag soll verschiedene Problemfelder beleuchten und mögliche Lösungsansätze aufzeigen. Basis der Überlegungen ist unter anderem die Arbeit in einer Expertengruppe der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (ARGE Landentwicklung), deren Aufgabe die Erarbeitung einer Handlungsempfehlung für den Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragestellungen in Flurbereinigungsverfahren ist. Die »Handlungsempfehlung zur Umsetzung des Datenschutzes in der Flur-

bereinigung nach dem FlurbG und der Flurneuordnung nach dem LwAnpG unter besonderer Berücksichtigung der DS-GVO (EU) 2016/679 vom 27. April 2016« soll im Herbst 2019 erscheinen.

2 Gesetzliche Neuerungen und ihre Umsetzung

Durch das Inkrafttreten der DSGVO soll das europäische Datenschutzrecht vollkommen harmonisiert werden (vgl. Erwägungsgrund 3). Eigene Datenschutzgesetze der Mitgliedsstaaten (wie in Deutschland das Bundesdatenschutzgesetz und die Datenschutzgesetze der Länder) begrenzen sich seither oftmals darauf, die DSGVO umzusetzen und soweit erlaubt zu konkretisieren. Um europaweit eine Anwendung für alle denkbaren Sachverhalte zu ermöglichen, legt die Verordnung grundlegende Rechte und Pflichten fest, die grundsätzlich für alle öffentlichen und privaten Stellen gelten. Ausnahmen finden sich beispielsweise in der privaten Nutzung von Daten zur Ausübung ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten (Art. 2 Abs. 2c DSGVO) oder in der Möglichkeit, Bußgelder für Behörden durch mitgliedsstaatliches Recht auszuschließen (§ 43 BDSG oder beispielhaft § 28 Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg).

Durch den Ansatz, generelle Vorgaben für jede Verarbeitung von Daten festzulegen, soll jeder denkbare Einzelfall unter die Vorschriften der Verordnung subsumiert werden können. Die Schwierigkeit besteht für den Anwender dann darin, diese allgemeinen Vorgaben auf den konkreten Einzelfall anzuwenden. Die Anwendung einer eher allgemein gehaltenen rechtlichen Regelung richtet sich oft danach, was Gerichte in vergleichbaren Fällen entschieden haben. Diese Orientierung an der Rechtsprechung ist in der Anfangsphase einer Vorschrift allerdings immer schwierig, da nur nach und nach entsprechende Entscheidungen ergehen, die als Richtschnur herangezogen werden können.

Ziel der DSGVO ist es, vor allem in Hinblick auf neue Technologien und globale Vernetzungen von Unternehmen und Diensten, jede Person dazu zu ermächtigen, die Kontrolle über ihre eigenen Daten zu erhalten (vgl. Erwägungsgrund 7). Dieses Selbstbestimmungsrecht jeder natürlichen Person über die Erhebung und Verarbeitung ihrer sie betreffenden Daten ist einer der Grundgedanken, der hinter den 99 Artikeln der Verordnung steht. Doch gerade bei der Tätigkeit von Behörden wird schon durch die DSGVO selbst diese Selbstbestimmung wieder deutlich eingeschränkt. Oftmals kann der Bürger hier gerade nicht selbst darüber bestimmen, ob die Behörde Daten über ihn erhebt oder nicht. Am Beispiel der Finanzverwaltung wird das sehr schnell deutlich. Aber auch in anderen öffentlichen Bereichen ist der Datenschutz immer im Gesamtzusammenhang zu sehen, in dem die Behörde tätig wird. Wird sie aufgrund einer öffentlichen Aufgabe tätig, führt dies oftmals dazu, dass der Schutz der einzelnen personenbezogenen Daten hinter dieser öffentlichen

Aufgabe zurücktritt. Dies mag für private Unternehmen grundsätzlich anders sein. Aber auch hier kann die betroffene Person nicht immer frei über die Verarbeitung ihrer Daten bestimmen – beispielsweise dann, wenn sie einen Vertrag abschließt, für deren Abwicklung ihre Daten vom jeweiligen Unternehmen benötigt werden (vgl. Art. 6 Abs. 1b DSGVO). Auch in der Flurbereinigungsverwaltung muss der Datenschutz daher im Gesamtzusammenhang der hoheitlichen Aufgabe gesehen werden.

Das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten ist kein uneingeschränktes Recht. Dies sieht auch der Verordnungsgeber selbst ausdrücklich so. In Erwägungsgrund 4 heißt es beispielsweise, es müsse »im Hinblick auf seine gesellschaftliche Funktion gesehen und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gegen andere Grundrechte abgewogen werden«. In der Praxis die Abwägung vorzunehmen, wann der Schutz von personenbezogenen Daten hinter anderen Schutzgütern zurücktritt, wird aber nicht durch die datenschutzrechtlichen Vorgaben geregelt. Es ist daher Aufgabe jeder Stelle, die in den Anwendungsbereich der DSGVO fällt, dies für ihre jeweiligen Anwendungsbereiche zu prüfen. Ohne die Möglichkeit, auf eine Vielzahl an Rechtsprechung und die damit einhergehende Konkretisierung der einzelnen Normen zurückzugreifen, muss daher bei der Anwendung der datenschutzrechtlichen Vorgaben unter anderem beachtet werden, welcher Schutzzweck durch die Verordnung verfolgt werden soll. Datenschutz ist kein Selbstzweck. Es geht immer um den Schutz der Person, deren Daten erhoben und verarbeitet werden. Sie soll befähigt werden, über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. Zu fragen ist durch den Anwender also immer, wie schützenswert die betroffene Person in jedem Einzelfall der Datenverarbeitung ist. Diese Leitgedanken zu konkretisieren und in Einzelfällen rechtssicher umzusetzen, ist die große Herausforderung für alle von der DSGVO erfassten Stellen.

Die Herausforderung für viele öffentliche Stellen besteht des Weiteren darin, die Umsetzung der Vorgaben der DSGVO mit den bestehenden strukturellen und personellen Ressourcen zu bewältigen. Dazu kommt, dass die praktische Umsetzbarkeit es in vielen Fällen nicht zulässt, bestehende Unsicherheiten durch eine sehr strenge Interpretation abzudecken. Das heißt, der Wunsch »auf Nummer sicher zu gehen« führt gerade in diesem Rechtsbereich oft zu weit, um ihn mit bestehenden Ressourcen überhaupt realisieren zu können. Eine allzu enge Auslegung ist allerdings wohl auch nicht im Sinne der DSGVO – wie bereits beschrieben.

3 Die Erhebung von Daten

Die DSGVO ist anwendbar auf die Verarbeitung personenbezogener Daten natürlicher Personen. Art. 4 DSGVO enthält dazu eine ganze Reihe von Begriffsbestimmungen, allerdings sind diese wiederum sehr allgemeingültig

definiert. In Art. 4 Nr. 1 DSGVO heißt es »Personenbezogene Daten [sind] alle Informationen, die sich direkt oder indirekt auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person [...] beziehen«. Eine Personenbezogenheit ist also auf jeden Fall dann gegeben, wenn eine konkret benannte Person mit den Daten in Verbindung steht. Aber auch die Identifizierbarkeit über Kennungen ist hiervon erfasst, wie sie im Flurbereinigungsverfahren beispielsweise in Gestalt der Ordnungsnummern auftauchen. Dabei darf jeweils nicht übersehen werden, dass sich die Regelungen der DSGVO jeweils nur auf natürliche Personen beziehen. Für andere Beteiligte am Verfahren – Gemeinden, Verbände o. ä. – gelten diese Vorgaben nicht.

Eine Verarbeitung liegt immer dann vor, wenn ein Vorgang im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten natürlicher Personen ausgeführt wird – mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren (Art. 4 Nr. 2 DSGVO). Das heißt, dass sowohl die digitale Datenverarbeitung als auch die analoge Verarbeitung in Papierform erfasst ist. Was alles zum Begriff der Verarbeitung gehört, wird durch Art. 4 Nr. 2 DSGVO näher beschrieben: 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, der Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung der beschriebenen Daten.

Jede mögliche Form der Verarbeitung ist nach Art. 6 Abs. 1 DSGVO rechtmäßig, wenn mindestens eine der Bedingungen des Abs. 1 erfüllt ist. Dazu gehören die Einwilligung der betroffenen Person (Buchstabe a) oder die bereits erwähnte Vertragsabwicklung (Buchstabe b). Für Behörden ist regelmäßig Art. 6 Abs. 1 Buchstabe e DSGVO einschlägig. Danach ist die Rechtmäßigkeit gegeben, »wenn die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde.«

Angewandt auf die Tätigkeit der Flurbereinigungsbehörden ist die Verarbeitung personenbezogener Daten also immer dann rechtmäßig, wenn die Verarbeitung zur Erledigung ihrer aus dem Flurbereinigungsrecht resultierenden Aufgaben erforderlich ist. Die in § 1 FlurbG definierten möglichen Ziele einer Flurbereinigung – die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie die Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung – entspringen einem öffentlichen Auftrag, der jedem Teil der Flurbereinigungsverwaltung obliegt. Zu dem Ziel, den Ertrag landwirtschaftlicher Nutzflächen zu sichern, kamen gerade in den letzten Jahren und Jahrzehnten vermehrt ökologische Aspekte hinzu, wie die Ausgleichsfunktion des ländlichen Raumes (Wingerter und Mayr 2018).

Diejenigen personenbezogenen Daten, die für die Durchführung des Flurbereinigungsverfahrens zwingend

benötigt werden, kann die Behörde nach Art. 6 Abs. 1 Buchstabe e DSGVO erheben und weiter verarbeiten. Durch die Verordnung wird ausdrücklich nicht für jede Verarbeitung ein spezifisches Gesetz gefordert (vgl. Erwägungsgrund 45). Unbedingt benötigte Daten können der Name eines Teilnehmers sein, seine Adresse zur Kontaktaufnahme, seine im Eigentum stehenden Flurstücke, seine Kontoverbindung für die Abwicklung von Beiträgen etc.

Nicht erforderlich sind wohl beispielsweise die E-Mail-Adressen der Teilnehmer, um einen Newsletter mit Informationen über das Flurbereinigungsverfahren auf diese Weise zu versenden. Werden solche Daten erhoben, sind die betroffenen Personen unter anderem darüber zu informieren, dass die Angabe dieser Daten nicht verpflichtend ist. Denn in diesem Fall kann sich die Behörde nicht auf Art. 6 Abs. 1 Buchstabe e DSGVO berufen, da die Verarbeitung der Daten nicht wie oben beschrieben »erforderlich« ist. In diesen Fällen ist eine nachweisbare Einwilligung der betroffenen Person einzuholen (Art. 6 Abs. 1 Buchstabe a DSGVO). Auch das Geburtsdatum ist in den meisten Fällen für die Durchführung des Verfahrens nicht erforderlich. Anders mag dies sein, wenn es bei Namensgleichheit zweier Teilnehmer zur eindeutigen Identifizierung benötigt wird.

Daten, die die Flurbereinigungsbehörden daher nicht zwingend benötigen, sind daraufhin zu untersuchen, ob sie – wie der Versand eines Newsletters – mit der Einwilligung der betroffenen Personen verarbeitet werden können. Hierbei wäre das legitime Ziel anzuführen, die Transparenz des Verfahrens zu fördern und Beteiligte aktiv informieren zu können. Zum zweiten hat sich die Behörde zu fragen, ob unnötige Daten gar nicht erst erhoben oder bereits erhobene Daten gelöscht werden können. Denn auch dies ist wie beschrieben eines der Ziele der Verordnung: eine sparsame Datenerhebung sowie die Reduzierung von nicht (mehr) benötigten Datenbeständen (Grundsatz der Datenminimierung).

4 Der Verantwortliche

Adressat der datenschutzrechtlichen Pflichten ist überwiegend der sog. Verantwortliche; das heißt diejenige Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet (Art. 4 Nr. 7 DSGVO). In Verfahren nach dem FlurbG sind dies insbesondere die verschiedenen Flurbereinigungsbehörden, die Teilnehmergemeinschaften (TG), soweit vorhanden die Verbände der Teilnehmergemeinschaften (VTG) sowie ggf. die geeigneten Stellen im Sinne von § 99 Abs. 2 FlurbG oder § 53 Abs. 4 LwAnpG, soweit sie mit hoheitlichen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betraut sind und damit kraft Gesetzes öffentliche Stelle sind.

Die Verantwortlichen müssen die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben eigenständig in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich gewährleisten. Dazu ge-

hört, dass Daten nur in rechtmäßiger und transparenter Weise für einen legitimen Zweck und unter angemessenen Sicherheitsvorkehrungen (gegen unbefugte Verarbeitung, Verlust oder ähnliches) verarbeitet werden, dass sie dabei sachlich richtig sind und dass ihre Verarbeitung und Speicherung auf das für diesen Zweck erforderliche und angemessene Maß beschränkt wird (Art. 5 DSGVO). Die Einhaltung dieser Grundsätze muss der Verantwortliche im Zweifelsfall nachweisen können (vgl. Erwägungsgrund 82). Dafür ist ein sog. Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten zu führen (Art. 30 DSGVO). Größere Behörden sollten die organisatorische Umsetzung der datenschutzrechtlichen Vorgaben zusätzlich in einem sog. Datenschutzkonzept fixieren. So können zum einen intern die entsprechenden Abläufe kommuniziert werden, z. B. wer im Falle einer Datenpanne in welcher Form zu beteiligen ist oder wer eine Meldung an die Aufsichtsbehörde durchführt. Durch das Konzept kann außerdem nach außen belegt werden, welche Prozesse in der jeweiligen Behörde installiert wurden.

Die Verantwortung für die Erfüllung und Einhaltung der datenschutzrechtlichen Pflichten obliegt der Leitung der jeweiligen datenverarbeitenden Stelle, das heißt der jeweiligen Behördenleitung, im Falle der Teilnehmergemeinschaften und des Verbandes der Teilnehmergemeinschaften dem Vorstand sowie der Leitung der geeigneten Stellen nach § 99 Abs. 2 FlurbG oder § 53 Abs. 4 LwAnpG. Die Übernahme dieser Verantwortung durch den Vorstand einer Teilnehmergemeinschaft ist angesichts ihrer Größe, ihrer zeitlichen Befristung und ihrer oftmals ehrenamtlichen Ausgestaltung keine leichte Aufgabe. Die europäische Verordnung enthält keine Ausnahmeregelung für kleine Behörden oder öffentliche Stellen, sodass auch die Teilnehmergemeinschaften trotz ihrer Besonderheiten vom Anwendungsbereich erfasst sind. So wie die Flurbereinigungsbehörden auch bei anderen Aufgaben unterstützend tätig sind, wird es daher auch im Datenschutzrecht unumgänglich sein, entsprechende Hilfestellungen zu geben.

Egal, ob innerhalb einer großen Behörde die Ausarbeitung und Umsetzung datenschutzrechtlicher Vorgaben delegiert werden oder die Teilnehmergemeinschaft sich hierbei der Hilfe der Flurbereinigungsbehörden, des Verbandes der Teilnehmergemeinschaften oder Externer bedient: Die datenschutzrechtliche Verantwortung verbleibt beim jeweiligen Verantwortlichen.

5 Der Datenschutzbeauftragte

Jede wie beschrieben als Verantwortlicher anzusehende Behörde oder öffentliche Stelle hat nach Art. 37 Abs. 1 Buchstabe a DSGVO einen Datenschutzbeauftragten zu benennen. Eine wesentliche Neuerung durch die DSGVO ist das Erfordernis eines Datenschutzbeauftragten für jede Behörde und öffentliche Stelle, unabhängig ihrer Größe oder Ausgestaltung.

Die Sonderstellung der Teilnehmergeinschaften wird – wie bereits beschrieben – durch die Allgemeingültigkeit der DSGVO nicht abgebildet. Eine Ausnahme für die Teilnehmergeinschaften lässt sich aufgrund des eindeutigen Wortlautes der Verordnung auch nicht konstruieren. Die Zweckmäßigkeit eines eigenen Datenschutzbeauftragten für die Teilnehmergeinschaften kann durchaus bezweifelt werden – die gesetzlichen Vorgaben hierzu lassen allerdings keinen Interpretationsspielraum zu. In Baden-Württemberg besteht für die Teilnehmergeinschaften beispielsweise die Möglichkeit, einen beim Verband der Teilnehmergeinschaften installierten Datenschutzbeauftragten für sich zu benennen. Art. 37 Abs. 3 DSGVO sieht die Möglichkeit eines gemeinsamen Datenschutzbeauftragten für mehrere Behörden ausdrücklich vor, soweit es ihre Organisationsstruktur und Größe gestattet. Es mag durchaus angenommen werden, dass sich der Umgang mit personenbezogenen Daten bei der Teilnehmergeinschaft und daher auch der Arbeitsaufwand ihres Datenschutzbeauftragten auf ein Minimum beschränken wird. Dies muss allerdings in der Praxis immer wieder überprüft und bei Bedarf die Organisation dieser Aufgaben entsprechend angepasst werden.

Die Beauftragung eines Datenschutzbeauftragten, insbesondere wenn dieser mehrere Behörden oder öffentliche Stellen abzudecken hat, darf gerade im Hinblick auf dessen zeitliche Mittel nicht leichtfertig erfolgen. Die Unterstützungspflicht des Verantwortlichen ist hierbei ernst zu nehmen. Neben der Einbeziehung des Datenschutzbeauftragten in alle relevanten Vorgänge gehört dazu auch die Gewährleistung einer weisungsunabhängigen Position und die erforderliche (teilweise) Freistellung des Datenschutzbeauftragten von seinen weiteren Aufgaben zur Erfüllung seiner datenschutzrechtlichen Pflichten. Die DSGVO dürfte sogar vom Leitbild eines hauptamtlichen Datenschutzbeauftragten ausgehen (vgl. Art. 38 Abs. 6 DSGVO).

Der Datenschutzbeauftragte soll zum einen Ansprechpartner für interne und externe Anfragen sein (Gola 2018). Er ist derjenige, der die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben überwacht, den Verantwortlichen berät und auf Missstände hinweisen soll. Zu seinen Aufgaben gehört es außerdem, Mitarbeiter zu schulen und im Umgang mit personenbezogenen Daten zu sensibilisieren. Er hat zu überwachen, ob alle datenschutzrechtlichen Vorgaben eingehalten werden und welche Sicherheitsvorkehrungen getroffen worden sind. Um dies leisten zu können, muss er entsprechende Kenntnisse haben oder sich aneignen können.

Die Beratungs- und Überwachungsfunktion schließt es aus, die Ausarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen zur Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen auf den Datenschutzbeauftragten zu delegieren. Auch darf der Datenschutzbeauftragte nicht der insoweit verantwortlichen Behördenleitung angehören oder sonst Aufgaben und Pflichten wahrnehmen, die zu einem

Interessenkonflikt führen können (vgl. Art. 38 Abs. 6 DSGVO). Die Leitungen der Personal- oder IT-Abteilung wären hierfür z. B. nicht geeignet. Der Datenschutzbeauftragte ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben weisungsunabhängig und darf darüber hinaus wegen der Erfüllung seiner Aufgaben weder abberufen noch benachteiligt werden (Art. 38 Abs. 3 DSGVO).

Die Benennung und die Kontaktdaten des Datenschutzbeauftragten hat die Behörde offenzulegen – nach außen als Anlaufstelle für Bürger und andere Stellen sowie gegenüber dem jeweiligen Datenschutzbeauftragten des Bundeslandes als Aufsichtsbehörde (Art. 37 Abs. 7 DSGVO).

6 Der Auftragsverarbeiter

Werden seitens der Flurbereinigungsverwaltung private Dienstleister ohne Beleihung mit hoheitlichen Befugnissen mit der Durchführung von technischen Aufgaben im Flurbereinigungsverfahren beauftragt, sind diese nach Art. 4 Nr. 8 DSGVO grundsätzlich als »andere Stelle« Auftragsverarbeiter. Gleiches gilt für Softwaredienstleister. Diese haben dann eigenständig den Anforderungen der DSGVO Rechnung zu tragen. Nach Art. 28 Abs. 3 DSGVO sind diese Verpflichtungen des Auftragsverarbeiters durch den Verantwortlichen vertraglich zu regeln. Derartige Auftragsverarbeiter sollten durch entsprechende Formulierungen in den Verträgen auf ihre Verpflichtungen hinsichtlich der Berücksichtigung der DSGVO in Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben hingewiesen werden. Dabei müssen auch Altverträge daraufhin überprüft werden, ob eine Anpassung erforderlich ist.

Die Stellung des Verbandes der Teilnehmergeinschaften in diesem Zusammenhang ist auf den ersten Blick nicht ganz eindeutig, soweit er »im Auftrag« der Teilnehmergeinschaften z. B. die Kassengeschäfte führt. Diese Beauftragung ist allerdings keine privatrechtliche – und mit der oben beschriebenen nicht vergleichbar. Der Verband der Teilnehmergeinschaften ist durch das FlurbG in das Gefüge der Flurbereinigungsverwaltung integriert und leitet daraus eigene Rechte und Pflichten ab. Nach § 26a Abs. 1 Satz 2 FlurbG »tritt [er] nach Maßgabe seiner Satzung an die Stelle der einzelnen Teilnehmergeinschaften.« Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Verband beruht nicht in erster Linie auf einem Auftrag der TG, sondern auf gesetzlicher Grundlage. Er ist daher bei Ausübung seiner Tätigkeit im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens nicht als Auftragsverarbeiter im Sinne der DSGVO anzusehen.

7 Informationspflichten

Die Rechte der betroffenen Person ergeben sich aus Art. 15 ff. DSGVO. Sie beinhalten unter anderem neben einem Auskunftsrecht auch ein Recht auf Berichtigung,

Löschung oder Einschränkung der Verarbeitung. Eine der zentralen Rechte der betroffenen Person ist es darüber hinaus, über die Verarbeitung eigener Daten ausreichend informiert zu werden (vgl. Erwägungsgrund 39). Die DSGVO erlegt derjenigen Stelle Informationspflichten auf, die personenbezogene Daten bei der betroffenen Person selbst oder bei Dritten über sie erhebt. Diese werden regelmäßig durch sog. Datenschutzerklärungen erfüllt. Der Inhalt dieser Informationspflichten ist sehr detailliert in Art. 13 f. DSGVO festgeschrieben. Über die Fragen, wann und wie den Informationspflichten nachzukommen ist, besteht demgegenüber deutlich mehr Interpretationsspielraum. Wieviel Aktivität dem einzelnen Bürger zugemutet werden kann, um eine solche Datenschutzerklärung einsehen zu können, ist dabei eine der zentralen Problematiken. Grundsätzlich ist es Aufgabe der datenverarbeitenden Stelle, dafür zu sorgen, dass die betroffene Person einen Art. 13 bzw. Art. 14 DSGVO genügenden Hinweis erhält.

Es wird hierzu allerdings auch von der Artikel 29-Datenschutzgruppe, einem gemäß Art. 29 der Richtlinie 95/46/EG für den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre eingerichteten unabhängigen europäischen Beratungsgremium, in ihren »Leitlinien für Transparenz gemäß der Verordnung 2016/679« (zuletzt überarbeitet am 11. April 2018) vertreten, dass eine sog. Link-Lösung rechtlich zulässig ist. Das bedeutet, dass der betroffenen Person nicht direkt der Volltext der Datenschutzerklärung, sondern ein entsprechender Link zur Verfügung gestellt wird. Hier muss die betroffene Person also aktiv werden, um sich die Informationen selbst zu beschaffen.

In der Handlungsempfehlung der ARGE Landentwicklung wird eine Vorgehensweise skizziert und empfohlen, die eine solche Link-Lösung auch für das Flurbereinigungsverfahren vorsieht. Dabei wird im Anordnungsbeschluss des Verfahrens ein Hinweis auf die Datenschutzerklärung der Behörde aufgenommen, der dann auf einer entsprechenden Homepage oder in Papierform in den Räumen der Behörde eingesehen werden kann. Um zu bewerten, inwieweit dies zulässig ist, sollte der Gesamtzusammenhang der konkreten Situation berücksichtigt werden. Im Anordnungsbeschluss geht es in erster Linie nicht darum, über Datenschutz zu informieren. Durch die öffentliche Bekanntmachung des Beschlusses sollen die Teilnehmer zuallererst diverse Informationen über das Flurbereinigungsverfahren erhalten. Es geht darum, welche Abgrenzung gewählt wurde, welche Zwecke mit dem Verfahren verfolgt werden, welche Einschränkungen die Eigentümer dabei in Kauf nehmen müssen durch Überleitungsbestimmungen o.ä. Dies alles sind wesentliche Punkte, über die die Teilnehmer zum geplanten Vorgehen der Flurbereinigungsverwaltung aufgeklärt werden sollen. Auch insbesondere dazu, um die Einlegung eines Widerspruchs prüfen zu können. Die Tatsache, dass die Behörde auch ihren datenschutzrechtlichen Informationspflichten nachkommen muss, sollte nicht die eigentlichen

Inhalte des Anordnungsbeschlusses überlagern. Das Ziel, den Bürger so gut wie möglich zu informieren, erreicht die Behörde womöglich durch das Überfrachten von Informationen schlechter als durch die Trennung in zusammenhängende Inhalte. Um eine wirklich bürgerfreundliche transparente Verwaltung zu erhalten, ist immer zu hinterfragen, wie viele Informationen in welcher Form auch tatsächlich beim Bürger ankommen.

Es kann daher generell Sinn machen, die datenschutzrechtlichen Informationen getrennt vom fachlichen Inhalt zur Verfügung zu stellen. Dies sollte dann durch einen aktiven, unübersehbaren Hinweis auf die Datenschutzerklärung der Behörde erfolgen. Um dem Bürger die Kenntnisnahme zu erleichtern, sollten neben dem elektronisch abzurufenden Link auch analoge Möglichkeiten der Einsichtnahme bestehen. Dabei sollen die Informationen jeweils leicht zugänglich und verständlich sowie in klarer und einfacher Sprache verfasst sein (vgl. Erwägungsgrund 39). Das bedeutet z. B. konkret, dass die Datenschutzerklärung auch auf Anfrage per Post verschickt oder in Papierform bei der Behörde eingesehen werden kann.

Neben der Frage der Form der Information ist die Frage des Zeitpunktes im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens zu klären. Personenbezogene Daten werden in vielen Fällen auch schon vor dem Anordnungsbeschluss erhoben und für die Vorbereitung des Flurbereinigungsverfahrens verarbeitet. Spätestens zur Vorbereitung und Erstellung des Anordnungsbeschlusses nach § 4 FlurbG werden auch systematisch entsprechende Datenbestände erhoben und verarbeitet. Daher sind die Beteiligten spätestens im Anordnungsbeschluss erstmals öffentlich und förmlich zur Umsetzung datenschutzrechtlicher Vorschriften zu informieren. Eine langschriftliche Beschreibung im Anordnungsbeschluss erscheint aus den beschriebenen Gründen weder rechtlich zwingend erforderlich, noch unter Aspekten der Lesbarkeit und Zweckmäßigkeit zu rechtfertigen.

8 Technische und organisatorische Maßnahmen

Die DSGVO gibt aber nicht nur inhaltliche Anforderungen vor. Um den Schutz personenbezogener Daten auch in der Praxis gewährleisten zu können, sind geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen (Art. 32 DSGVO). Die Art der Verarbeitung sollte gewährleisten, dass Unbefugte keinen Zugang zu den Daten haben (vgl. Erwägungsgrund 39).

Grundsätzlich ist dabei als erstes daran zu denken, die Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit und Belastbarkeit der eingesetzten Softwaresysteme zu gewährleisten. Insbesondere bei der Weitergabe von Daten an andere Stellen sind geeignete Maßnahmen wie die Verwendung von Verschlüsselungstechniken zu treffen, um die Daten vor unberechtigten Zugriffen zu schützen. Über technische Vorkehrungen hinaus kann zudem der Schutz der

Daten organisatorisch durch die Anpassung von Arbeitsabläufen im Zuge der Bearbeitung von Flurbereinigungsverfahren optimiert werden.

Dies fängt bei generellen Maßnahmen wie Zugangskontrollen zu Behördenräumlichkeiten und der verschlossenen Aufbewahrung von Akten an, auch im privaten Bereich des Vorsitzenden einer Teilnehmergeinschaft. Weiter gehören passwortgeschützte PCs und Softwareprofile dazu. Im analogen Bereich sind bei öffentlichen Terminen, bei denen Anwesenheitslisten geführt werden, diese ausschließlich im Zugriff der Verwaltung zu führen und nicht öffentlich auszulegen.

Im Flurbereinigungsverfahren ist darüber hinaus noch an weitere speziellere Maßnahmen zu denken: Bei der Verarbeitung von Besitzständen, die mehreren natürlichen Personen zuzurechnen sind (z.B. Erbengemeinschaften und Miteigentümer) und die gemeinsame Nachweise des Alten und des Neuen Bestandes erhalten, sind die dortigen Angaben auf die tatsächlich erforderlichen Daten zu beschränken. Auf zu versendenden Nachweisen sind nicht erforderliche Daten unkenntlich zu machen oder – auch im Sinne einer Datenminimierung – gar nicht erst aufzuführen.

Im Rahmen des Anhörungstermins nach § 59 Abs. 2 FlurbG ist darauf zu achten, dass im Zuge der Entgegennahme von Widersprüchen gegen den Flurbereinigungsplan die Offenlegung von Daten der Widerspruchsführer auf das absolut notwendige Maß beschränkt wird. Dies wird gerade in den Bundesländern besonders relevant, in denen der Termin als Ausschlusstermin ausgestaltet ist und daher nicht auf andere Weise Widerspruch erhoben werden kann.

Um den Kreis zu schließen, ist neben der Erhebung und der Verarbeitung auch die Löschung der Daten in den Blick zu nehmen. Nach dem Grundsatz der Datenminimierung sollte die Verarbeitung der Daten auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß beschränkt werden (vgl. Erwägungsgrund 39). Das bedeutet ganz konkret, nur unbedingt erforderliche Daten zu erheben, aber auch, nicht mehr benötigte Daten zu löschen. Um dies sicherzustellen, sollten Fristen für die Löschung und eine regelmäßige Überprüfung festgelegt werden. Für Behörden sind hierbei aber auch die festgelegten Archivierungspflichten zu beachten.

9 Aufsichtsbehörden

Eine Besonderheit des Datenschutzrechts ist des Weiteren die Struktur der Aufsichtsbehörden. Die datenschutzrechtliche Aufsicht richtet sich nicht nach den übrigen Fachvorschriften (z.B. § 17 FlurbG); d.h. die Recht- und Fachaufsicht im flurbereinigungsrechtlichen Sinne ist nicht auch Aufsicht im datenschutzrechtlichen Sinne. Im Grundsatz gilt zunächst, dass jede Behörde und öffentliche Stelle – wie die Flurbereinigungsbehörde oder

die Teilnehmergeinschaft – selbst für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben verantwortlich ist. Aufsichtsbehörde ist nur und direkt der Datenschutzbeauftragte des jeweiligen Bundeslandes. Bei dem üblichen Zusammenspiel zwischen den einzelnen Stellen ist daher immer im Blick zu behalten, dass jede Stelle eigenverantwortlich Daten verarbeitet und auch bei einer gegenseitigen Unterstützung die Verantwortlichkeiten klar abzugrenzen sind.

10 Fazit

Die vor allem durch die DSGVO eingeführten neuen Vorgaben im Datenschutzrecht bringen Unsicherheiten mit sich, wie streng diese allgemein gehaltenen Pflichten in der praktischen Anwendung umzusetzen sind. Jede Behörde ist daher zum einen angehalten, auf die Umsetzung der erforderlichen Formalien zu achten. Zum anderen, beim täglichen Umgang mit Daten einen geschärften Blick darauf zu werfen, welche Daten verarbeitet werden dürfen, wie diese gespeichert werden, welche Sicherheitsvorkehrungen zu treffen sind und welche Informationen wann den betroffenen Personen zur Verfügung zu stellen sind. Hinzu kommt, bei der Auslegung der neuen Vorschriften für die Anwendung im Einzelfall herauszuarbeiten, in welchem Spannungsverhältnis das Datenschutzrecht ggf. mit fachlichen Vorschriften und anderen Vorgaben der öffentlichen Verwaltung steht und diese in Einklang zu bringen.

Literatur

- Artikel 29-Datenschutzgruppe (2018): Leitlinien für Transparenz gemäß der Verordnung 2016/679, angenommen am 29. November 2017, zuletzt überarbeitet am 11. April 2018. www.ldi.nrw.de/mainmenu_Service/submenu_Links/Inhalt2/Artikel-29-Gruppe/wp260rev01_de.pdf, letzter Zugriff 31.05.2019.
- Gola, P. (2018): DS-GVO Kommentar. 2. Auflage, Verlag C.H. Beck, München.
- Wingerter, K., Mayr, C. (2018): Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 10. Auflage, Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm.

Kontakt

Stefanie Nicklaus
Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg, Referat 15 – Justizariat
Büchsenstraße 54, 70174 Stuttgart
stefanie.nicklaus@lgl.bwl.de

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