

Datenschutz und Geoinformationen

**Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz
Schleswig-Holstein (ULD)**

**Eine Studie
im Auftrag des
Bundesministeriums für
Wirtschaft und Technologie (BMWi)**

bearbeitet von Dr. Moritz Karg und Dr. Thilo Weichert

abgeschlossen am 14. März 2007

Projekt Nr. 11/07

Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein:
Holstenstr. 98, 24103 Kiel
Telefon: 04 31 9 88 12 00
Telefax: 04 31 /9 88 12 23
E-Mail: mail@datenschutzzentrum.de

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite		
1 EINLEITUNG	3	8 TECHNISCHE UND VERFAHRENSRECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE BEREITSTELLUNG VON GEOINFORMATIONEN	25
2 INHALTLICHE ZIELSETZUNG DER STUDIE	4	8.1 Online-Bereitstellung	26
3 KATEGORISIERUNG DER GEOINFORMATIONEN UND DER NUTZUNGSZWECKE	5	8.2 Antragserfordernis	26
3.1 Lokalisierung des Aufenthaltes	5	8.3 Lizenzanforderungen	26
3.2 Lokalisierung der Wohnung	6	9 MATERIELLRECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE WEITERVERARBEITUNG VON GEOINFORMATIONEN	26
3.3 Angaben zur lokalisierten Wohnung	6	9.1 Erhebungsvoraussetzungen	27
3.4 Angaben zum lokalisiertem Wohnumfeld	7	9.2 Weiternutzung für eigene Zwecke	27
3.5 Angaben zum Grundstückseigentum	7	9.3 Weiternutzung für fremde Zwecke	28
3.6 Angaben zur wirtschaftlichen Grundstücksnutzung	8	10 ZUSTÄNDIGKEIT BZW. VERANTWORTLICHKEIT FÜR DIE DATENVERARBEITUNG	28
3.7 Unterscheidung: spezielle Drittinteressen - allgemeines Informationsinteresse	9	11 BETROFFENENRECHTE	29
4 KONFLIGIERENDE INTERESSEN	9	12 DATENSICHERHEIT	29
4.1 Wirtschaftliche Verfügbarkeit	10	13 ZUSTÄNDIGKEIT FÜR DIE DATENSCHUTZKONTROLLE	30
4.2 Öffentliches Interesse an Information und Transparenz	10	14 ZUSAMMENFASSUNG DER PROBLEMPUNKTE UND LÖSUNGSANSÄTZE	31
4.3 Recht auf informationelle Selbstbestimmung	10	LITERATURVERZEICHNIS	
4.4 Wirtschaftliche Geheimhaltungsinteressen	11	INTERNETADRESSEN	
4.5 Sonstige Geheimhaltungsinteressen	11	ABKÜRZUNGEN	
4.6 Entgeltinteressen	11		
5 PERSONENBEZUG VON GEOINFORMATIONEN	11		
5.1 Rechtsprechung	12		
5.2 Praxis der Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder	14		
5.3 Juristische Literatur	17		
5.4 Zusammenfassung	19		
6 BESTEHENDE GESETZLICHE REGELUNGEN	20		
6.1 Bundesebene	20		
6.2 Land Schleswig-Holstein	21		
6.3 Land Sachsen-Anhalt	22		
7 KURSORISCHE BEWERTUNG DES ZUGANGS ZU RELEVANTEN FACHDATEN	22		
7.1 Allgemein zugängliche Daten	22		
7.2 Jedermannsrecht	23		
7.3 Auskunft bei berechtigtem Interesse	24		
7.4 Aggregierte Daten	25		

1 EINLEITUNG

Im Rahmen einer Studie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit wurde geschätzt, dass dem wirtschaftlichen Nutzen staatlicher **Geoinformationen ein Wertschöpfungspotenzial** von acht Milliarden Euro zukommt. Dieses vermutete, aber bisher nicht aktivierte Potenzial hat die Bundesregierung veranlasst, die Kommission für Geoinformationswirtschaft (GIW-Kommission) einzurichten. Deren Ziel ist es, Maßnahmen zu ergreifen, branchenspezifisch und übergreifend auf nationaler Ebene die Aktivierung dieses Marktpotenzials zu ermöglichen¹.

Die **GIW-Kommission** setzt sich aus Vertretern von Wirtschaftsverbänden zusammen, die den Dialog mit der Politik und Behördenvertretern im Hinblick auf Projekte suchen, mit denen eine möglichst einheitliche Geodateninfrastruktur unter Einbeziehung von Bund, Ländern und Kommunen etabliert wird. Interessierte Branchen sind z.B. die Bereiche Entsorgung, Landwirtschaft, Wasser, Energie, Industrie- und Handelskammern, Bergbau, Erdöl/Erdgas, Werbung, Baustoffe, Handwerk, Tourismus, Finanzen und Immobilien, Versicherungen und natürlich Informationsverarbeitung.

Ein Schwerpunkt der Tätigkeiten in der GIW-Kommission liegt in der **Harmonisierung der Rahmenbedingungen** zur Abgabe staatlicher Geoinformationen an die Wirtschaft und deren dortige Nutzung. Hierzu zählen die in der Bundesrepublik wegen der föderalen Struktur heterogen ausgeprägten Regelungen zu Zugangs- und Nutzungsrechten, Preismodellen und Datenschutz. Ein zentraler Fokus liegt auf der Klärung der Verwendbarkeit ortsgebundener Informationen aus Sicht des Datenschutzes: Unter welchen Umständen und auf welche Weise können staatliche Geoinformationen der Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden. Welche normativen Änderungen sind möglich und notwendig?

Ein zentraler rechtlicher Aspekt bei diesen Rahmenbedingungen ist der **Datenschutz**. Georeferenzierte Daten lassen sich in den meisten Fällen einem Grundstück zuordnen, zu dem Eigentums-

Nutzungs- und Wohnungsrechte bestehen sowie sonstige tatsächliche Beziehungen (z.B. Aufenthalt) zu konkreten Personen. Da es sich bei diesen Personen oft um natürliche Personen handelt und somit die georeferenzierten Daten diesen Personen zugeordnet werden können und auch tatsächlich zugeordnet werden, sind datenschutzrechtliche Regelungen zu beachten.

Die Geschäftsstelle der GIW-Kommission trat mit diesen Fragestellungen an das **Unabhängige Landeszentrum** für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) heran. Die Problematik wurde in zwei Besprechungen auf der Grundlage des Beispiels einer möglichen Datenbank zur Bewertung von Versicherungsrisiken im ortsbezogenen Sachschadensbereich an Hand einer umfassenden Datenmatrix erörtert.

Die Diskussion der versicherungsspezifischen Fragestellungen offenbarte, dass deren Beantwortung eine **generelle rechtliche Klärung** vorangehen muss (s.u. 2), da die Fragen der rechtlichen Verfügbarkeit und Nutzungsmöglichkeit von staatlichen Geoinformationen bisher nicht aufbereitet worden sind. Vor einer umfassenden Klärung des Rechtsrahmens beim Umgang mit Geoinformationen erweist es sich als sinnvoll, zunächst die wesentlichen Problempunkte und die Rahmenbedingungen für deren Lösung herauszuarbeiten und zu benennen. Bei dem Thema ist zu berücksichtigen, dass die Praxis der Datenschutzbehörden bisher singular geblieben ist, eine Erörterung im Schrifttum bisher nur rudimentär erfolgte und nur wenige Gerichtsentscheidungen vorliegen.

Erst nach Benennung und evtl. gar Klärung der Grundsatzfragen ist es möglich, eine rechtliche Bewertung eines **konkreten Geoinformationsprojektes** etwa aus dem Bereich der Versicherungswirtschaft vorzunehmen unter Hinzuziehung sämtlicher normativen Quellen des Bundes- und des Landesrechtes und unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grundlagen. Vor einer Bewertung konkreter Datenfelder und Datenflüsse ist es nötig, die allgemeinen Rahmenbedingungen hierfür auszumachen.

Daher hat das ULD dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit Datum vom 13.12.2006 ein Angebot zur **Erstellung einer Kurzstudie** "Datenschutz und Geoinformationen" vorge-

¹ *Kommission für Geoinformationswirtschaft, Memorandum vom 15. April 2005, Digitaler „Rohstoff“ Geoinformationen – Ein Beitrag zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland, <http://www.geoinformationswirtschaft.de>.*

legt, das vom Ministerium mit Schreiben vom 22.01.2007 angenommen wurde.

Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) ist Datenschutzaufsichtsbehörde für Schleswig-Holstein und überwacht die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz bei öffentlichen Stellen und nach § 38 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) bei nichtöffentlichen Stellen (§ 39 Abs. 1, 2 Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein - LDSG SH). Die Erstellung des vorliegenden Kurzgutachtens erfolgt nicht im Rahmen dieser Aufgabe, sondern im Rahmen der nach § 43 LDSG SH dem ULD zusätzlich aufgetragenen **Serviceaufgaben**. Die Durchführung von Forschungsprojekten und das Erstellen von Gutachten dienen der Weiterentwicklung der datenschutzrechtlichen Erkenntnisse².

Die in der vorliegenden Kurzstudie dargestellten Erkenntnisse haben eine hohe Relevanz für die Tätigkeit des ULD als Datenschutzkontrollinstanz im eigenen **Zuständigkeitsbereich**. Diese Erkenntnisse beziehen sich aber nicht nur auf Sachverhalte im Zuständigkeitsbereich des ULD, der sich räumlich auf das Land Schleswig-Holstein beschränkt. Soweit die Zuständigkeit des ULD nicht gegeben ist, erfolgt eine abstrakte rechtliche Bewertung, die nicht mit der Bewertung der jeweils zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörde identisch sein muss. Bei der Erstellung der Studie werden jedoch Erkenntnisse von anderen Datenschutzkontrollinstanzen mit herangezogen und als solche dargestellt und erörtert. Die Erstellung der vorliegenden Studie erfolgte organisatorisch und personell im Rahmen der Möglichkeiten außerhalb der Kontrolltätigkeit.

Die wesentlichen Erkenntnisse der vorliegenden Studie beruhen auf einer **Auswertung der verfügbaren Literatur**. Erkenntnisse aus der praktischen Kontroll- und Beratungstätigkeit des ULD sind jedoch mit eingeflossen.

Da die Thematik sowohl für die **Datenschutzkontrollinstanzen** im öffentlichen Bereich wie auch im nichtöffentlichen Bereich relevant sind, hat das ULD diesen die Fragestellungen und mögliche Antworten vorgetragen, indem eine geplante Publikation zu diesem Thema zur Diskussion gestellt wurde. Adressat waren die im sog. *„Düsseldorfer Kreis“* zusammengeschlossenen Datenschutzaufsichtsbe-

örden im nicht-öffentlichen Bereich nach § 38 BDSG sowie die in der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder organisierten Kontrollinstanzen im öffentlichen Bereich (s.u. 13). Eine ausführliche Erörterung und gemeinsame Meinungsbildung in diesen Gremien war wegen der zeitlichen Kürze der Studiererstellung noch nicht möglich, wird aber mittelfristig angestrebt.

2 INHALTLICHE ZIELSETZUNG DER STUDIE

Zielsetzung der vorliegenden Kurzstudie ist es, gemäß dem Memorandum der GIW-Kommission vom 15.04.2005 die **rechtlichen Voraussetzungen** für Bereitstellung staatlicher Geoinformationen herauszuarbeiten.

Die **föderale Struktur** mit 16 Bundesländern hat in Deutschland eine heterogene Verwaltungslandschaft mit regional äußerst unterschiedlichen Ausprägungen entstehen lassen. Diese Vielfalt findet ihren Ausdruck in unterschiedlichen Systemen, Methoden und Handhabungen beim Datenmanagement und dem Einsatz unterschiedlicher Techniken, Datenformate und Datenqualitäten. Zielsetzung der GIW-Kommission ist es, ein möglichst einheitliches und handhabbares Kooperationsmodell zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu entwickeln, über das die Bereitstellung staatlicher Geoinformationen gestaltet und dynamisch weiterentwickelt werden kann. Dabei sollen Parallelstrukturen vermieden und die Bedarfe aller Beteiligten berücksichtigt werden.

Für die Erarbeitung des Kooperationsmodells und dessen technische Umsetzung im Anbetracht einer sich rasant weiterentwickelnden Computertechnologie bedarf es der **Rechtssicherheit**. Technische Möglichkeiten und rechtliche Regelungen müssen so aufeinander abgestimmt sein, dass alle rechtlichen Interessen berücksichtigt sind und zu einem bestmöglichen Ausgleich gebracht wurden. Ausgangspunkt der rechtlichen Erörterungen ist die aktuelle Gesetzeslage auf Bundes- und auf Länderebene. Soweit insofern Inkonsistenzen bestehen, sind die gesetzlichen Gestaltungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten auszuloten. Absolute Grenzen sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf die Grundrechte und Kompetenzen für Gesetzgebung und Verwaltung.

² Weichert, RDV 2005, 5.

3 KATEGORISIERUNG DER GEOINFORMATIONEN UND DER NUTZUNGSZWECKE

Geodaten sind rechnerlesbare Geoinformationen. Bei Geoinformationen handelt es sich um Informationen über Objekte und Sachverhalte mit Raumbezug. Geodaten lassen sich aufteilen in Geofachdaten und Geobasisdaten. Bei ersteren handelt es sich um grundlegende amtliche Geodaten, welche die Landschaft (Topografie), die Grundstücke und die Gebäude anwendungsneutral in einem einheitlichen geodätischen Bezugssystem beschreiben. Geofachdaten sind thematische Daten mit Ortsbezug, der sowohl direkt durch geografische Koordinaten als auch indirekt, zum Beispiel durch Adressangaben, gegeben sein kann. Geodaten werden in IT basierten Informationssystemen sogenannten Geoinformationssystemen (GIS) erfasst, aktualisiert, verwaltet und analysiert. Diese Systeme enthalten auch kartografische Darstellungen von Geoinformationen³.

Im Folgenden sollen bei öffentlichen Stellen vorliegende georeferenzierte Daten im Hinblick auf einen möglichen Personenbezug in **Fallgruppen** untergliedert werden, wobei auf eventuell bestehende wirtschaftliche Interessen an diesen Daten und deren Nutz- und Verfügbarkeit eingegangen wird. Diese Kategorien sollen eine Unterscheidung der Daten danach ermöglichen,

- inwieweit ein Bezug zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht oder zu speziellen Grundrechten besteht,
- inwieweit diese bei öffentlichen Stellen verfügbar sind und
- wer an diesen welche Interessen haben kann bzw. hat.

An Hand der Kategorien können die bestehenden gesetzlichen Zugangsrechte zu Geoinformationen bewertet und miteinander verglichen werden. Sie können zugleich die Grundlage geben für evtl. vorgesehene neue Regelungen zum **Zugang zu Geoinformationen**. Bei Behörden bzw. öffentlichen Stellen sind eine Vielzahl unterschiedlicher Geoinformationen verfügbar, die für die Wirtschaft von Interesse sein können. Viele diese Informationen

³ Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (Hrsg.), Geoinformation und moderner Staat, Informationsschrift des Interministeriellen Ausschusses für Geoinformationswesen (IMAGI), 4. Aufl., S. 8.

haben einen direkten Personenbezug und sind daher aus Datenschutzsicht unmittelbar relevant.

3.1 Lokalisierung des Aufenthaltes

Daten, die bei Behörden über einen konkreten **Aufenthalt einer natürlichen Person** anfallen und mit denen auf einen bestimmten Zeitpunkt bezogen eine mehr oder weniger präzise Lokalisierung vorgenommen werden kann, sind personenbezogen. Beispiele für solche situativen Lokalisierungen sind anlässlich von Grenz- oder Polizeikontrollen vorgenommene Identifizierungen mit anschließender Speicherung, z.B. im Rahmen einer beobachtenden Fahndung durch Polizei oder Geheimdienste. Die Identifizierung einer Person erfolgt z.B. durch Ausweiskontrollen, künftig voraussichtlich in verstärktem Maße mit Hilfe von biometrischen Verfahren, z.B. Videoüberwachung oder Fingerabdruck-Scanning. Weitere Beispiele könnten in Zukunft Ortungen mit Hilfe implantierter Chips oder elektronischer Sender (z.B. sog. elektronische Fußfessel) sein.

Die Lokalisierung einer Person kann auch über **identifizierbare mobile Sachen** erfolgen, mit denen eine natürliche Person in Verbindung gebracht wird. Beispiele hierfür sind die Registrierung von Lkw- oder sonstiger Kfz-Nummernschilder zur Erhebung der Autobahn-Maut oder die Lokalisierung von Handynutzenden im Rahmen von Funkzellenabfragen. Zwar ist eine Zuordnung zu einer Person nicht in jedem Fall gewährleistet, weil z.B. ein Mobilfunkgerät an eine andere Person weitergegeben oder ein Kfz vom Halter an eine dritte Person verliehen werden kann. Doch wird über die Sache mit einer hohen Wahrscheinlichkeit eine Aussage über den Aufenthalt ermöglicht, wenn eine Person im Allgemeinen oder individuell auf die Nutzung der jeweiligen Sache angewiesen ist⁴.

Mit der Feststellung des Aufenthaltsortes ist neben dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung zugleich auch das **Recht auf Bewegungsfreiheit** und freie Wahl des Aufenthaltsortes, das aus dem Recht auf persönliche Entfaltung abgeleitet wird, Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG), tangiert. Betroffen sind sowohl die informationsorientierte wie auch die handlungsorientierte Teilsequenz der allgemeinen

⁴ Weichert, DuD 2007, 114 f.

Handlungsfreiheit⁵. Eine Einschränkung dieses Rechts nimmt mit der Dichte der Datenerhebung, also der Häufigkeit der Ortung, zu. Sie kann so weit gehen, dass präzise Bewegungsbilder zu einer Person erstellt werden.

Ein **wirtschaftliches Interesse** an diesen Daten besteht nur in begrenztem Umfang. Da der Aufenthalt "flüchtig" ist, besteht in der Regel nur situativ ein Interesse an derartigen Geoinformationen, etwa zum Zweck der Werbung⁶ oder zum Unterbreiten von örtlichen Angeboten oder Servicedienstleistungen, etwa an Touristen oder generell an Reisende. Staatliche Lokalisierungsdaten können darüber hinausgehend für bestimmte mit den Betroffenen in einer Verbindung stehenden Wirtschaftsunternehmen von Interesse sein, etwa die Information über den Aufenthalt eines Arbeitnehmers für den Arbeitgeber, eines Kfz-Versicherungsnehmers für seinen Versicherer, eines Kunden zwecks Feststellung der Berechtigung des Bestreitens von Transaktionen für eine Bank, der Aufenthalt eines Urlaubers für ein Tourismusunternehmen oder eines Kraftfahrers für einen Autoverleiher. Dieses Interesse besteht nicht generell, sondern zumeist nur zwischen einer natürlichen Person und einem Unternehmen, wenn zwischen diesen eine spezifische, zumeist rechtliche Beziehung besteht (s.u. 3.7). Bei Werbezwecken kommt es auf die Individualität von Betroffenen und Unternehmen zumeist nicht an.

Lokalisierungsdaten zu natürlichen Personen fallen hoheitlich i.d.R. nur in spezifischen Situationen für einen **bestimmten Zweck** an. Sie unterliegen – etwa Daten aus einer Polizei- oder Grenzkontrolle – einer engen Zweckbindung. Deren Bereitstellung zu privaten Zwecken scheidet zumeist aus. Daher wird dieser Kategorie bei der weiteren Untersuchung keine weitere Aufmerksamkeit gewidmet.

3.2 Lokalisierung der Wohnung

Sehr weit verbreitet ist die Zuordnung einer natürlichen Person zu seiner Wohnadresse. Diese wird in der Regel bei einem Behördenkontakt von Bürgern

⁵ Podlech in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 2 Abs. 1 Rz. 18 ff.; BVerfG, Urt. v. 12.04.2005, 2 BvR 581/01, NJW 2005, 1338 ff. zur Ortung von Personen mit Hilfe von GPS.

⁶ Weichert, Geomarketing und Datenschutz, in: LDI NRW, Living by Numbers, 2005, 133.

zum **Zweck der Identifizierung** erhoben. Die Wohnadresse ist im Melderegister gespeichert. Aus diesem kann gegen Gebühr Auskunft erlangt werden. Sie ist auf dem Personalausweis festgehalten und ermöglicht so auch ohne eine entsprechende Meldeabfrage eine relativ sichere Identifizierung. Adressdaten sind praktisch in sämtlichen öffentlichen Stellen vorhanden, da der Kontakt zum Bürger in der Regel über die Post erfolgt, die mit Hilfe der Adresse zugestellt wird.

Das Identifizierungsinteresse und die Nutzung der Adresse sind in der Wirtschaft weit verbreitet. Die Adresse dient der Zustellung oder der Zielgruppenauswahl kommerzieller Werbung. Sonstige Kommunikationszwecke werden hiermit verfolgt, z.B. um Vertragspartner zu beraten und zu betreuen. Die Adresse hat hohe Relevanz für die Durchsetzung von rechtlichen Ansprüchen, z.B. zur Durchsetzung von schuldrechtlichen Forderungen. Der Bedarf der Privatwirtschaft an Adressdaten wird durch den privaten Adressenhandel und bei Bedarf an behördlicher Zuverlässigkeit durch die **Meldebehörden** befriedigt (vgl. § 21 MRRG). Der Lokalität der Wohnung, die z.B. über Geokoordinaten bestimmt werden kann, wird zumeist für sich keine eigene Aussagekraft beigemessen. Die Adresse dient lediglich als Zuordnungskriterium bei der Identifizierung, ebenso wie z.B. Geburtsangaben. Zwar lässt sich jede Adresse auch durch eine eindeutige Geokoordinate darstellen. Der Geokoordinate kommt aber zumeist keine eigenständige Funktion zu. Dies wird sich jedoch absehbar ändern, wenn z.B. bestimmte per Funk erbrachte Dienstleistungen vom Wohnort abhängen. Die Frage der Bereitstellung von Adressdaten ist eindeutig gesetzlich geregelt. Insofern bedarf es keiner weiteren, vertieften Untersuchung im Rahmen dieses Kurzgutachtens.

3.3 Angaben zur lokalisierter Wohnung

Neben der Identifizierungsfunktion für eine natürliche Person kommt der georeferenzierten oder georeferenzierbaren Adresse auch die Rolle zu, den räumlichen Bereich zu beschreiben, in dem eine Person ihren Lebensmittelpunkt hat. Hierüber sind bei öffentlichen Stellen vielfältige Informationen verfügbar. Dies gilt für die **Wohnung** selbst (z.B. bei

der Baubehörde, beim Finanzamt, bei der Sozialbehörde) als auch zum näheren Wohnumfeld⁷.

Die Wohnung steht als räumlicher Lebensbereich unter dem **besonderen Schutz** von Art. 13 GG⁸. Die bei öffentlichen Stellen hierüber vorhandenen Daten wurden i.d.R. zu einem spezifischen Zweck erhoben. Deren Nutzung ist gesetzlich auf diesen Zweck beschränkt. Zweifellos sind die Angaben über die Wohnung (z.B. über Größe, Ausstattung) von hohem wirtschaftlichem Nutzen. Dies gilt für Werbezwecke ebenso wie etwa für die Beurteilung der Bonität einer Person bis hin zu der Frage, welche Verwertungsmöglichkeiten im Fall einer Zwangsvollstreckung bestehen. Die Daten über die Wohnung selbst bei öffentlichen Stellen sind dem Zugriff durch allgemein wirtschaftlich Interessierte weitgehend durch enge rechtliche Regelungen entzogen. Der Bereitstellung derartiger Informationen stehen zumeist hohe rechtliche Hindernisse im Wege.

3.4 Angaben zum lokaliserten Wohnumfeld

Eine äußerst ergiebige Quelle für aggregierte Wohnumfelddaten bieten die statistischen Ämter mit deren anonymisierten Daten zu fast allen denkbaren Lebensfragen. Auswertungen werden über Einkommensverhältnisse, soziale Struktur, Familienstruktur, Mobilität, Ausgaben- und Konsumverhalten oder Wahlpräferenzen angeboten. Statistikdaten stammen i.d.R. aus eigenständigen statistischen Erhebungen, teilweise werden sie auch aus im Verwaltungsvollzug angefallenen Geschäftsdaten erlangt und statistisch aufbereitet (Sekundärstatistik). **Statistikdaten** dienen der Bereitstellung für öffentliche und private Nutzer/innen. Ihre Bereitstellung für Interessenten aus der Wirtschaft ist in den Statistikgesetzen präzise geregelt: Erlaubt ist die Offenlegung und Veröffentlichung, soweit kein Rückschluss mehr auf individuelle natürliche Personen möglich ist. Statistikdaten erlauben keine präzisen Angaben zu einer bestimmten Geolokalität oder zu deren Bewohnern. Vielmehr können nur Wahrscheinlichkeits- und aggregierte Strukturdaten hierüber erlangt werden.

⁷ Ders., DuD 2007, 115 f..

⁸ BVerfG, Urt. v. 03.03.2004, 1 BvR 2378/98 u. 1 BvR 1084/99, NJW 2004, 1001; Berkemann in: AK GG, Art. 13 Rz. 6.

Daneben verfügen öffentliche Stellen über präzise Informationen mit Bezug zum Wohnumfeld, die für private Nutzende zur Verfügung gestellt werden können. Hierbei kann es sich um Genehmigungsunterlagen für Gebäude, Straßen, sonstige Verkehrswege, Betriebe oder emittierende Unternehmen handeln, die nicht nur kurzzeitig im Rahmen von öffentlichen Beteiligungsverfahren, sondern auch dauerhaft öffentlich zugänglich gemacht werden.. Hierzu gehören allgemeine **Planungswerke** (Flächennutzungspläne, Bauleitpläne, Ausweisung von Naturschutzgebieten) sowie Kartenwerke.

Diese Daten fallen nicht mehr unter den verfassungsrechtlichen Wohnungsschutz des Art. 13 GG. Dennoch haben sie eine Relevanz für die persönliche Entfaltung der Bewohnerinnen und Bewohner. Da diese Bedeutung jedoch nicht nur für einzelne Individuen besteht, sondern **immer für größere Gruppen** und sich hieraus auch eine hohe soziale Relevanz dieser Daten ergibt, werden diese Daten in rechtlichen Regelwerken mehr oder weniger öffentlich zur Verfügung gestellt. In vielen Fällen handelt es sich auch nur um die behördliche Wiedergabe eines ortsbezogenen, tatsächlichen oder rechtlichen Sachverhaltes (z.B. Kindergarten- und Schulangebot, Erreichbarkeit von Behörden, Konsumversorgung).

Das **Nutzungsinteresse der Wirtschaft** an derartigen Daten ist vielfältig: Es kann sich auf die Bewohner, auf die Wohnung oder auf die Wohninfrastruktur (Verkehrs-, Energieversorgung, Arbeitsplatz-, Konsum- und Freizeitangebot) beziehen. Die Daten können die Grundlage für individualisierte Werbung und Bonitätsprüfungen (z.B. unter Einbeziehung in Kredit-Scoring) sein. Sie können für sachbezogene wie für individualisierte Investitionsentscheidungen oder Risikobewertungen (Gebäudebrandgefahr, Diebstahlrisiko, Lärmbelastung, Gesundheitsrisiken) herangezogen werden.

3.5 Angaben zum Grundstückseigentum

Neben dem Bewohner hat der Grundstückseigentümer einen engen personalen Bezug zu einer Geolokalität. Besteht dieser Bezug bei der Wohnung im räumlichen Lebensumfeld, so ist es beim Grundstückseigentum dessen Zuordnung zum **immobilen Vermögen**. Wegen des insofern anders gearteten Bezugspunktes stehen hier andere Eigenschaften im Vordergrund, z.B. Größe, Lage und Wert, Be-

schaffenheit von Untergrund, Boden, Wasser, Luft und Bebauung, Nutzungsart und Nutzungsmöglichkeit bzw. -einschränkungen⁹.

Derartige Informationen sind in einer Vielzahl von **Behörden** vorhanden. Der zentrale Referenzdatenbestand befindet sich in den Grundbuchämtern, in denen Geolokalitäten einem oder mehreren Eigentümern zugewiesen sind. Bei diesen Eigentümern kann es sich um juristische wie auch um natürliche Personen handeln. Die Zuordnung eines Grundstücks zu dessen Eigentümern findet sich aber abgeleitet auch in vielen Fachbehörden, etwa den Planungs-, den Umwelt-, den Landwirtschafts-, den Tourismus-, den Wasser-, den Verkehrs- und den Wirtschaftsbehörden. Hinzuweisen ist außerdem auf die Liegenschaftskataster, in denen neben den Informationen über die Eigentumsverhältnisse aus den Grundbüchern auch Angaben der im Grundbuch nicht gebuchten Grundstücke erfasst sind¹⁰.

Verfassungsrechtlicher Bezugspunkt ist nicht Art. 13 GG, sondern der Eigentumsschutz nach Art. 14 GG¹¹. Ebenso wie beim Wohnungsschutz hat auch der Eigentumsschutz eine persönlichkeitsrechtliche Relevanz. Eigentum bietet die Grundlage für persönliche Entfaltung und für berufliche Erwerbstätigkeit. Dies gilt nicht nur für die materiellen Nutzungsmöglichkeiten des Eigentums, sondern auch für die **immaterielle Verfügungsmöglichkeit** über die Informationen hierzu. Diese kann durch die Information anderer Privater beeinträchtigt sein.

Eine Spezialität des Eigentumsschutzes ist der Schutz des **engerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes**¹². Hierbei geht es nicht um den Schutz des materiellen Eigentums, sondern um den Schutz der wirtschaftlichen Nutzung des Eigentums als Unternehmer bzw. Berufstätiger. Auch dieser Schutz steht juristischen wie natürlichen Personen zu. Mit den gewerblichen materiellen Einrichtungen können ideelle Werte, z.B. Marken- und Urheberrechte oder im weitesten Sinn Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verbunden sein. Derartige Geheimnisse haben u.U. einen direkten Bezug zum jeweiligen Raum bzw. zur jeweiligen Örtlichkeit.

Geoinformationen zum Grundeigentum sind mit den **Wohnumfelddaten** nach 3.4 teilweise inhaltlich identisch. Wohnumfelddaten haben zugleich für den Grundstückseigentümer eine vermögensrechtliche Bedeutung. Eine Umweltbelastung eines Grundstücks beeinträchtigt z.B. nicht nur die Gesundheit der Bewohnerinnen und Bewohner, sondern hat zugleich Auswirkungen auf den Wert des Grundstückes und auf dessen landwirtschaftliche oder städtebauliche Nutzungsmöglichkeit.

Die **Interessen von Wirtschaftsunternehmen** an Daten zum immobilien Eigentum sind teilweise ähnlich gelagert, wie die an Daten zum Wohnumfeld (s.o. 3.4, Infrastruktur, Werbung, Bonitätsprüfung, Risikobewertung, Investitionsentscheidung). Im Vordergrund stehen aber die Vermögensaspekte. Vermögen kann neben Geld-, Unternehmens- und mobilen Sachvermögen auch Grundstücksvermögen sein. Vermögen ist eines der Grundlagen unseres wirtschaftlichen Handelns. Informationen über ein Grundstück erlauben direkte oder indirekte Schlüsse über dessen Wert und dessen wirtschaftliche Nutzbarkeit. Diese Grundstücksinformationen sind nicht nur für Eigentümer selbst, sondern u.U. für Dritte von wirtschaftlicher Bedeutung: für die Nutzer/innen, Mieter/innen und Pächter/innen, für Sicherungsgeber bei Darlehen, für Kaufinteressenten.

3.6 Angaben zur wirtschaftlichen Grundstücksnutzung

Die wirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks muss nicht durch den Eigentümer erfolgen. Diese kann auch vom **Mieter oder Pächter** (generell Besitzer) ausgehen. Anders als bei einer Nutzung für Wohnzwecke ist bei einer sonstigen wirtschaftlichen Nutzung ein Bezug zum Kernbereich des Persönlichkeitsrechtes zumeist nicht gegeben. Dennoch hat die wirtschaftliche Nutzung, die i.d.R. und vor allem in den Schutzbereich der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG (Berufsausübung)¹³ fällt, eine persönlichkeitsrechtliche Dimension. Private wirtschaftliche Betätigung hat zumeist einen Raumbezug und lässt sich insofern mit Geoinformationen beschreiben.

Dies trifft in jedem Fall für mobil tätige Personen zu, z.B. für Vertreter, Kraftfahrer, Boten etc. Derartige Daten stehen aber praktisch nur selten bei Behör-

⁹ Weichert, DuD 2007, 116 f.

¹⁰ Vgl. § 12 Abs. 5 Nr. 3 VermKatG SH.

¹¹ Rittstieg in: AK-GG, Art. 14/15, Rz. 116 ff.

¹² Ebda., Rz. 103 ff.

¹³ Rittstieg, in: AK-GG, Art. 12, Rz. 71ff.

den zur Verfügung und unterliegen zumeist einer engen Zweckbindung (z.B. Lkw-Mautdaten, s.o. 3.1). Angaben über grundstücksbezogene wirtschaftliche Nutzungen und Betätigungen sind dagegen bei öffentlichen Stellen in großem Umfang und in vieler Hinsicht vorhanden. Diese können für Dritte von wirtschaftlichem Interesse sein: Informationen über Nutzung als **Vermietungs- oder Gewerbeobjekt**, Angaben über die Art der Vermietung oder gewerbliche Nutzung sowie über deren Auswirkungen auf die Natur oder die Umwelt sind z.B. bei Bau-, der Berg-, der Umwelt-, der Landwirtschafts-, der Tourismus-, der Wasser-, der Gewerbebehörden vorhanden.

Die Art der wirtschaftlichen Nutzung hat dann eine hohe persönlichkeitsrechtliche Bedeutung, wenn damit **persönliche Entscheidungen** verbunden sind, die sich direkt auf ein Grundstück auswirken, z.B. im Bereich der Landwirtschaft, bei einer energiewirtschaftlichen Nutzung oder in Form einer bestimmten Grundstücksbebauung. Der persönlichkeitsrechtliche Bezug der wirtschaftlichen Nutzung ist i.d.R. weniger intensiv als beim Bewohner und intensiver als beim Eigentümer. Informationen über die Nutzung und damit über den Nutzenden sind für die Eigentümer und Nachbarn aus vermögensrechtlicher Sicht von Interesse, für Bewohner und Nachbarn wegen einer Beeinflussung des Wohnumfeldes sowie für sonstige Dritte wegen mit der Nutzung verbundenen Chancen und Risiken, z.B. positiv im Hinblick auf die Verkehrsinfrastruktur oder negativ im Hinblick auf Umweltbelastungen oder Versicherungsrisiken.

3.7 Unterscheidung: spezielle Drittinteressen - allgemeines Informationsinteresse

Bei Geoinformationen kann eine Unterscheidung danach vorgenommen werden, ob diese nur für einen engen Bereich anderer Personen oder Institutionen von Interesse sind oder für die Allgemeinheit. Besteht ein allgemeines Interesse, so ist es eher angebracht, diese Daten auch der Allgemeinheit ungehindert zur Verfügung zu stellen. Anderes gilt bei Informationen mit einem **begrenzten Adressatenkreis**. Ein solcher begrenzter Adressatenkreis kann in den Bewohnerinnen und Bewohnern bestehen, den örtlichen Arbeitnehmern oder in der Nachbarschaft der Eigentümer bzw. der Bewohner. Derartige nur in einem engen lokalen Umfeld relevante

Daten sind z.B. räumlich beschränkte Emissionen wie die Rauchfahne eines Wohnhauses oder die lokale Veränderung der Grundwassersituation durch Nutzung eines Brunnens. Die Grenzen zu den allgemeinen Informationsinteressen sind fließend. So mag eine Lärmbelästigung räumlich eng begrenzt bleiben, während die Luftverschmutzung durch ein großes Industriewerk oder die Emissionen eines Atomkraftwerkes von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sein können.

Die Bereitstellung von Geoinformationen für spezielle Drittinteressen setzt derzeit i.d.R. den Nachweis oder zumindest die Glaubhaftmachung eines **berechtigten oder gar eines rechtlichen Interesses** der Person oder Stelle voraus, die die Information begehrt. Die Bereitstellung von allgemein relevanten Geoinformationen liegt dagegen häufig im allgemeinen Interesse und wird nicht davon abhängig gemacht, dass ein individueller Bezug besteht. Derartige Informationen werden auf Grund gesetzlicher Regelung oft jedermann zur Verfügung gestellt.

4 KONFLIGIERENDE INTERESSEN

Bei der Bereitstellung von Geoinformationen stehen sich öffentliche und private Interessen gegenüber, die auf Offenlegung einerseits und Geheimhaltung bzw. ausschließlich zweckgebundene Nutzung andererseits zielen. Die **kollektiven Offenlegungsinteressen** haben eine wirtschaftliche sowie eine allgemein gesellschaftliche Komponente. Das zentrale Anliegen der Auftraggeber dieser Studie besteht darin, Geoinformationen als "digitalen Rohstoff" zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes bereitzustellen. Darüber hinausgehend befriedigt die Bereitstellung derartiger Informationen ein allgemeines gesellschaftliches Informationsbedürfnis, das auf eine vertiefte Kenntnis und ein verbessertes Verständnis unserer Umwelt abzielt und das Grundlage ist für die demokratische Partizipation der Bevölkerung in sozial, wirtschaftlich, kulturelle und politisch relevanten Entscheidungsprozessen.

Diesen Publikationsinteressen stehen rechtlich geschützte **individuelle Interessen an Geheimhaltung** bzw. Zweckbindung entgegen. Hierbei handelt es sich einerseits um die exklusive wirtschaftliche Nutzbarkeit von Informationen sowie um den Schutz

des Persönlichkeitsrechtes betroffener natürlicher Personen.

4.1 Wirtschaftliche Verfügbarkeit

Eine heterogene Verwaltungslandschaft mit Tausenden von Kommunen, 16 Bundesländern und einer ressortstrukturierten Bundesverwaltung hat eine große Vielfalt von Datenformaten, Datenqualitäten, Verfügbarkeiten, Nutzungsrechten und Gebühren hervorgebracht, der das Bedürfnis nach einer möglichst einfachen, einheitlichen und kostengünstigen Zugänglichkeit von wirtschaftlich Agierenden gegenübersteht. Zugleich könnte hierdurch das volkswirtschaftlich unerwünschte mehrfache Erheben von Daten vermieden sowie durch eine Standardisierung der Bereitstellung eine **optimierte Nutzung** ermöglicht werden.

Für die wirtschaftliche Verfügbarkeit von Geoinformationen streiten **keine normativ fixierten Rechte**. Vielmehr obliegt dies völlig der politischen Disposition im Interesse einer Förderung der Gesamtwirtschaft.

4.2 Öffentliches Interesse an Information und Transparenz

Ein allgemeines Interesse an der **Verfügbarkeit von Verwaltungsinformationen** wurde vom Gesetzgeber zunächst vor allem im Umweltinformationsrecht anerkannt. Inzwischen gibt es auf Bundesebene wie auch in vielen Bundesländern Informationsfreiheitsgesetze, die der Bevölkerung einen allgemeinen Anspruch auf Zugang zu Verwaltungsinformationen gewähren. Die jüngste Entwicklung geht dahin, dass der Bevölkerung, also den einzelnen Personen wie auch Interessenverbänden, ein Anspruch auf privat generierte Informationen im Interesse des Verbraucherschutzes zugestanden wird.

Rechtlicher Hintergrund dieser Informationsansprüche ist Art. 5 GG, nachdem jeder das Recht hat, sich aus allgemein zugänglichen Quellen **ungehindert zu informieren**. Zielsetzung dieses Anspruches ist zum einen die Beteiligung an den demokratischen Entscheidungen wie auch die Möglichkeit, die direkte Umwelt und das eigene Leben selbstbestimmt zu gestalten.

4.3 Recht auf informationelle Selbstbestimmung

In langjähriger Rechtsprechung hat das *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) aus dem **allgemeinen Persönlichkeitsrecht** des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein "Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung" abgeleitet. Dieses gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Informationen zu bestimmen. Das *BVerfG* sieht diese Möglichkeit der informationellen Selbstbestimmung unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung, die eine unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe von persönlichen Daten ermöglicht, als eine "*elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens*"¹⁴ an.

Einschränkungen dieses Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind (nur) im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen einer **verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage**, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muss. Auch hat der Gesetzgeber organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechtes entgegenwirken.

Geoinformationen beziehen sich zunächst auf einen Ort, nicht auf eine natürliche Person. Der Ort wird gekennzeichnet durch mobile und unbewegliche Sachen, insbesondere Grundstücke oder durch den Aufenthalt von Personen. Aufenthaltsdaten spielen im Rahmen der vorliegenden Studie keine Rolle. Die Sachen bzw. Grundstücke können jedoch auch einen mehr oder weniger engen Bezug zu natürlichen Personen haben. Geschützt werden vom Datenschutzrecht nicht nur Daten über eine Person selbst, sondern auch Einzelangaben über "*sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person*" (§ 2 Abs. 1 BDSG). Bei Geoinformationen können dies Angaben zu einem Grundstück in Bezug auf einen Eigentümer, Bewohner oder Pächter sein.

¹⁴ *BVerfG*, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83 u.a., NJW 1984, 419, 422.

4.4 Wirtschaftliche Geheimhaltungsinteressen

Mit Geoinformationen können wirtschaftliche Interessen verknüpft sein. Der Schutz des immateriellen Eigentums nach Art. 14 GG beschränkt sich nicht auf das Urheber-, Patent- und Markenrecht. Vielmehr ist anerkannt, dass auch allgemeine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einen verfassungsrechtlichen Schutz genießen. Diese Wirtschaftsgeheimnisse können sich auch auf Immobilien beziehen (s.o. 3.5, 3.6). Die Information, ob und dass von einem Grundstück bestimmte Risiken oder gar konkrete Gefahren ausgehen oder dass ein Grundstück in besonderer Form (z.B. durch Hochwasser oder durch einen Erdbeben) gefährdet ist, hat ebenso **Vermögensrelevanz** wie Kenntnisse über die Bodenbeschaffenheit im Interesse der landwirtschaftlichen Nutzung oder über die Zusammensetzung des Untergrundes im Interesse der Ausbeutung von Bodenschätzen.

Inwieweit die Bereitstellung von Geoinformationen den Schutz von Art. 14 GG oder eventuell auch Art. 12 GG verletzt, soll und kann im Rahmen der vorliegenden Studie nicht untersucht werden. Erörtert werden muss aber die Frage, inwieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung tangiert wird, wenn **vermögensrelevante Informationen über personenbeziehbare Immobilien** bekannt gemacht werden. Generell kann festgestellt werden, dass auch der informationelle Eigentumsschutz unter einem Allgemeinwohlvorbehalt steht (Art. 14 Abs. 2 GG) und weitgehend der Disposition des Gesetzgebers unterworfen ist¹⁵.

4.5 Sonstige Geheimhaltungsinteressen

Nicht vertieft geprüft werden kann an dieser Stelle, inwieweit an Geoinformationen sonstige Geheimhaltungsinteressen bestehen bzw. bestehen können. So ist es denkbar, dass auch **öffentliche Interessen** einer Bereitstellung dieser Informationen entgegenstehen. Hierbei kann es sich z.B. um Bedürfnisse militärischer Geheimhaltung handeln oder es werden sicherheitsbehördliche Ziele verfolgt. Dies ist z.B. die Intention des Entwurfs der Bundesregierung zu einem "Gesetz zum Schutz vor Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland

¹⁵ Vgl. *Brammsen*, Wirtschaftsgeheimnisse als Verfassungseigentum, DÖV 2007, 10 ff.

durch das Verbreiten von hochwertigen Erdfernerkundungsdaten" – Satellitendatensicherheitsgesetz (SatDSiG)¹⁶.

4.6 Entgeltinteressen

Mit der Bereitstellung von Geoinformationen durch die öffentliche Hand können von dieser eigene finanzielle Interessen verfolgt werden, z.B. die **Refinanzierung des Aufwandes** durch Gebühren oder die Erlangung von Haushaltsmitteln für den allgemeinen Finanzbedarf. Mit der Bereitstellung von Verwaltungsinformationen ist i.d.R. ein hoheitlicher Kostenaufwand verbunden. Der Staat ist grundsätzlich rechtlich nicht gehindert, diesen wieder zu erwirtschaften. Hierbei ist auch nicht ausgeschlossen, dass der Preis einer Information von deren wirtschaftlichem Wert abhängig gemacht wird. Überschneidungen mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind hierbei kaum denkbar.

5 PERSONENBEZUG VON GEOINFORMATIONEN

Die datenschutzrechtliche Einordnung von Geoinformationen und -daten ist in der Literatur und Rechtsprechung nicht endgültig und eindeutig geklärt. Ob und wenn ja welche Geoinformationen überhaupt einen Personenbezug aufweisen, ist ebenso umstritten wie die Antwort auf die Frage, unter welchen Bedingungen ein solcher Bezug anzunehmen ist.

§ 3 Abs. 1 BDSG definiert personenbezogene Daten als Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person. Von diesem Begriff werden alle Informationen im Sinne der Vermittlung oder des Verfügbarhaltens von (Er)kenntnissen¹⁷ über eine Person erfasst¹⁸. Die in Frage stehenden Informationen müssen sich auf eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person beziehen.

¹⁶ v. 26.01.2007, BR-Drs. 65/07.

¹⁷ *VG Osnabrück*, Urt. v. 01.06.2005, 6 A 17/04, Rz. 37 <juris>.

¹⁸ *Dammann*, in: *Simitis*, Bundesdatenschutzgesetz, § 3, Rdn. 5f.; *Gassner*, Praxis der Kommunalverwaltung- UIG, Band K4 b - Bund, Ziff. 2.1 Datenschutz.

5.1 Rechtsprechung

Unstreitig gehören zu diesen Daten Angaben über das **Verhältnis einer Person zu Gegenständen**. Informationen über Eigentums- und Besitzverhältnisse an Immobilien sind nach Ansicht des *Bundesgerichtshofes* personenbezogene Daten¹⁹. So entschied auch das *Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein*. Angaben zur Gemarkung, zur Flur und zum Flurstück eines Grundstücks seien personenbezogene Daten²⁰. Ob Eigenschaften von Gegenständen, die Personen zugeordnet werden können, ebenfalls personenbezogene Daten sind, ist hingegen umstritten. In Frage steht, ob bei einer mittelbaren Beziehung zwischen dem Betroffenen und der Information bereits ein Personenbezug existiert²¹.

Die Rechtsprechung hat sich in Deutschland nach dem Volkszählungsurteil²² nur am Rande und nicht ausführlich mit der Auslegung des Begriffs „personenbezogenes Datum“ befasst. Grundlage des Datenschutzes ist die Aussage des *Bundesverfassungsgerichts*, dass es „unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kein ‚belangloses‘ Datum“ mehr gibt²³. Nach dieser Sichtweise ist der Begriff personenbezogenes Datum weit auszulegen.

In einem Beschluss zu einer Verfassungsbeschwerde musste sich das *Bundesverfassungsgericht* mit der Veröffentlichung von nicht-anonymisierten Daten über die wirtschaftlichen Verhältnisse von Einwohnern im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens beschäftigen. In diesem Zusammenhang sprach es die Frage an, ob das bei kleinräumig strukturierten ländlichen Verhältnissen häufig vorhandene Zusatzwissen dazu führen kann, anonymisierte Angaben über die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen in einem Planfeststellungsbeschluss auch ohne Veröffentlichung einer Namensliste zu deanonymisieren und individualisieren²⁴. Aus der

Tatsache, dass das Gericht sich mit dieser Frage beschäftigte, lässt sich der Schluss ziehen, dass Informationen über die wirtschaftliche **Nutzung von Flächen** personenbezogene Daten sein können.

Dem entspricht auch die Ansicht des *niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts*. Danach sind Informationen über die landwirtschaftliche Nutzung und damit **einhergehende Umweltbelastungen** als personenbezogene Daten zu qualifizieren und unterfallen dem Datenschutz. Ein Landwirt hatte sich dem Auskunftsverlangen der Bezirksregierung über den Umfang der Verwendung von Wirtschaftsdünger widersetzt. Das Gericht schloss sich der Ansicht des niedersächsischen Landesbeauftragten für den Datenschutz an, wonach es für die Übermittlung von Informationen über die mengenmäßige Verwendung von Gülle, Jauche und Stallmist einer entsprechenden, für die Verarbeitung dieser personenbezogenen Daten erforderlichen Rechtsgrundlage bedarf²⁵. Eine solche hatte nicht vorgelegen. Das Auskunftsverlangen der Bezirksregierung war damit unzulässig. Vergleichbar gelagert war die Entscheidung des *Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs*. Dabei ging es um die Veröffentlichung von Daten über die Aussaat von gentechnisch verändertem Raps. Das zuständige Ministerium lehnte die Veröffentlichung der katastermäßigen Bezeichnung der betroffenen Grundstücke und deren Eigentümer mit dem Verweis auf den Datenschutz ab. Der *VGH* bewertete die Informationen über die Art des ausgebrachten Rapses und des Eigentums an den Feldern als personenbezogene Daten i.S.d. § 3 Abs. 1 BDSG²⁶.

Der *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft* entschied in einem Vorabentscheidungsverfahren über die Rechtmäßigkeit der Übermittlung von Angaben über die Art und den Umfang der **Nutzung landwirtschaftlicher Flächen**. Der Erwerber einer landwirtschaftlichen Fläche hatte das zuständige Ministerium um die Übermittlung von Daten zur vorherigen Nutzung der betroffenen Flächen ersucht, um ordnungsgemäß Ausgleichszahlungen für Flächenstilllegungen beantragen zu können. Der Zugang zu diesen Informationen wurde ihm von der zuständigen Behörde mit Verweis auf datenschutzrechtliche Erwägungen verwehrt. Sowohl der Gene-

¹⁹ *BGH*, Urt. v. 17.12.1985, VI ZR 244/84, NJW 1986, 2505, 2506.

²⁰ *OVG S-H*, Urt. v. 17.02.1995, 3 L 560/94, Rz. 25 <juris>.

²¹ *Dammann*, a.a.O., § 3, Rdn. 58.

²² *BVerfG*, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83 u.a., NJW 1984, 419.

²³ *Ebda.*, 422.

²⁴ *BVerfG*, Beschl. v. 24.07.1990, 1 BvR 1244/87, NVwZ 1990, 1162.

²⁵ *Nds. OVG*, Urt. v. 20.09.1995, 7 L 5287/94, Rz. 24 ff. <juris>.

²⁶ *Bay. VGH*, Beschl. v. 22.11.2000, 22 ZE 00.2779, Rz. 20 <juris>.

ralanwalt als auch der *EuGH* gingen ohne weitere Begründung davon aus, dass Informationen über die Art der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zu den geschützten Daten gehören und grundsätzlich dem Datenschutz unterliegen²⁷. Eine Bekanntgabe dieser Informationen gegenüber Dritten sei nur bei überwiegenden schutzwürdigen Interessen der Auskunftsuchenden zulässig²⁸.

Nach Auffassung des *Verwaltungsgerichts Freiburg* unterfällt die Veröffentlichung und Weitermeldung von **FFH- und Vogelschutzgebietsflächen** nicht dem Datenschutz. Danach kann ein Grundeigentümer aus datenschutzrechtlichen Gründen der Landesregierung nicht untersagen, im Rahmen der Meldepflichten für FFH- und Vogelschutzgebiete Informationen über die einbezogenen Flächen weiterzugeben. Die Liste der gemeldeten Flächen seien keine personenbezogene Daten. Aus dem Inhalt der Listen und den nicht parzellenscharfen und ungenauen Karten (Maßstab 1: 25 000) könne im Regelfall kein genauer Rückschluss auf betroffene Eigentümer gezogen werden. Eine andere Einschätzung könne sich eventuell ergeben, wenn der Betroffene Eigentümer großflächiger Grundstücke ist. Andererseits sei in diesen Fällen dennoch kein Personenbezug beabsichtigt und auch kaum zu erwarten. Denn es handele sich bei diesen Angaben nur um sachbezogene Informationen. Flächennutzungs- und Bebauungspläne würden noch eher Rückschlüsse auf die Qualifizierung des Eigentums Betroffener zulassen und würden dennoch öffentlich ausgelegt²⁹.

Soweit Abbildungen von Immobilien Gegenstand von Gerichtsverfahren waren, mangelt es an einheitlichen Aussagen zum Personenbezug. So war die Frage, ob fotografische **Aufnahmen von Frontansichten von Häusern** personenbezogene Daten seien, Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung durch das *Landgericht Waldshut-Tiengen*. In dem konkreten Fall wurden straßenweise Gebäudebilder aufgenommen und mit GPS-Positionsdaten (City-Server) verbunden. Eine personengenaue Adressensuche war zum Zeitpunkt der Entscheidung mit dem vorhandenen Datenmaterial nicht möglich. Das

Gericht sah es nicht als erwiesen an, dass die Abbildung eines Gebäudes bei isolierter Betrachtungsweise Aussagen über die persönlichen und sachlichen Verhältnisse einer bestimmten Person zulassen würden³⁰. Ungeklärt ließ es auch die Frage, wie die Entscheidung ausfallen würde, wenn die Abbildungen mit sonstigen personenbezogenen Daten verknüpft würden³¹. Das Innenressort des bremischen Senates verneinte im konkreten Fall den Personenbezug bei diesen Bilddokumenten³².

Das *AG Trier* lehnte den Anspruch eines Mieters auf Geldentschädigung für die Veröffentlichung von Bildern seiner Wohnung im Internet ab. Gegenstand des Verfahrens war die Veröffentlichung von **Bildern der Zimmer seiner Wohnung** im Rahmen der Neuvermietung des Hauses. Auf den Bildern waren keine Personen zu sehen, auch Rückschlüsse auf den Mieter oder die Adresse waren aufgrund der Abbildungen nicht möglich. Nach Ansicht des erkennenden Gerichts könnten Ansprüche wegen einer Persönlichkeitsverletzung nur dann geltend gemacht werden, wenn eine individuelle Betroffenheit vorliegen würde. Individuell sei nur derjenige, der überhaupt erkennbar und identifizierbar sei. Eine solche Situation habe nicht vorgelegen, da eine Identifikation des Mieters bzw. ein sonstiger Bezug zu diesem durch den angesprochenen Adressatenkreis nicht herstellbar gewesen wäre³³.

Hinsichtlich der **Abbildung von Grundstücken aus der Luft** hat das *Bundesverfassungsgericht* in einer neueren Entscheidung eine rechtliche Klärung dahingehend vorgenommen, dass die bildliche Darstellung des der Wahrnehmung der Öffentlichkeit entzogenen privaten Lebensbereiches gegen das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen verstößt. Das Gericht hatte in der Abwägung zwischen der Pressefreiheit und dem Schutz des Persönlichkeitsrechts

²⁷ Schlussanträge *Generalanwalt Albert* v. 10.02.2000, C-369/98, Slg. I-6751, Rz. 45-46.

²⁸ *EuGH*, Urt. v. 14.02.2000, Rs. C-369/98, Rz. 30-36 <juris>.

²⁹ *VG Freiburg*, Beschl. v. 26.04.2000, 4 K 981/00, NuR 2000, 537.

³⁰ Vgl. auch *VG Karlsruhe*, Beschl. v. 01.12.1999, 2 K 2911/99, MMR 2000, 181, 183, das diese Frage nicht adressiert.

³¹ *LG Waldshut-Tiengen*, Urt. v. 28.10.1999, 1 O 200/99, MMR 2000, 172, 175.

³² *Bremische Bürgerschaft*, Drs. 16/141 v. 11.02.2004, Ziff. 4; *Landesbeauftragter für den Datenschutz Bremen*, 26. Tätigkeitsbericht 2003, 71f.

³³ *AG Trier*, Urt. v. 15.09.2000, 32 C 337/00, NJW-RR 2001, 1489, 1490.

prominenter Personen über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Veröffentlichung von Luftbildern privater Grundstücke zu entscheiden. Die Bilder zeigten Einblicke in die Anwesen der Betroffenen, die von öffentlich zugänglichen Plätzen nicht einsehbar waren. Eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts läge nach Ansicht des Gerichts in jedem Fall dann vor, wenn die Identität der Bewohner durch Wegbeschreibungen oder Nennung von Adressen veröffentlicht werde³⁴.

5.2 Praxis der Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder

Die Aufsichtsbehörden der Bundesländer, die Landesbeauftragten für Datenschutz und der *Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* beschäftigten sich in der Vergangenheit mit dem Personenbezug von Geodaten aufgrund von Eingaben Betroffener oder bei der Begleitung von Gesetzesvorhaben.

Der *Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* (BfDI) sah in der adressengenaue Veröffentlichung der **Standortdaten von Mobilfunkendeanlagen** im Internet eine Gefährdung des Datenschutzes, weil Rückschlüsse über die Eigentümereigenschaft der betroffenen Immobilien möglich waren. Als personenbezogenes und personenbeziehbares Datum stuft der *BfDI* auch die Nennung der Flurstücke in dem nach dem **Gentechnikgesetz** eingerichteten Register ein. In Letzteres werden alle Grundstücke aufgenommen, auf denen gentechnisch veränderte Organismen freigesetzt oder angebaut werden. Gerade in kleineren Gemeinden sei die Nennung des Flurstücks bereits ausreichend, um die Eigentümereigenschaft feststellen zu können. Zu den geschützten Daten gehören außerdem das Grundstück der Freisetzung bzw. des Anbaus und seine Größe sowie Name und Adresse desjenigen, der es bewirtschaftet. Öffentlich zugänglich und nicht personenbezogen sind hingegen Angaben über Bezeichnung und Eigenschaft der Organismen, sowie Postleitzahl und Ort der Freisetzung bzw. des Anbaus³⁵.

³⁴ *BVerfG*, Beschl. v. 02.05.2006, 1 BvR 507/01, NJW 2006, 2836, 2837.

³⁵ *BfDI*, 20. Tätigkeitsbericht, 2003-2005, Kap. 12.1, 12.2.

Gegenstand der Bewertung des *Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz* (BayLfD) waren u.a. die Daten aus dem **Bodeninformationssystem (BIS)** des Geologischen Landesamtes (GLA). Im BIS werden durch staatliche Stellen erhobene Daten aus Untersuchungen über die physikalischen, chemischen und biologischen Eigenschaften des Bodens und des tieferen Untergrundes zusammengefasst. Bei der Einordnung dieser Daten führte der *BayLfD* aus: „Das BIS enthält Flächen- und Punktdaten. Flächendaten sind keine personenbezogenen Daten, solange sie keinen grundstücksgenaue Detaillierungsgrad erreichen, der Grundstückseigentümer also nicht festgestellt werden kann.“ Anders sei jedoch bei so genannten Punktdaten zu entscheiden. Solche Daten stellen exakte geografische Beschreibungen eines Messpunktes auf der Erdoberfläche durch Rechts- und Hochwert dar. Sie seien personenbezogene Daten, da der Grundstückseigentümer über das Grundbuch oder das Liegenschaftskataster bestimmbar ist. Damit stellt die Veröffentlichung dieser Daten einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Eigentümer dar, vorausgesetzt es handelt sich dabei um natürliche Personen. Die datenschutzkonforme Darstellung der erhobenen Daten im Internet wurde u.a. dadurch erreicht, dass die kleinste Fläche des für die Objektanzeige verwendeten Symbols in der Internet-Client-Darstellung mehrere Grundstücke erfasst. Die Herstellung eines Personenbezugs soll dadurch unmöglich gemacht werden.

Vergleichbar seien die in dem Projekt **GEORISK** (Darstellungen von Hangbewegungen, Rutschungen etc. im bayerischen Alpenraum) erhobenen Daten einzuordnen. Soweit es sich dabei um punktgenaue Daten handele, die also einem Grundstückseigentümer zugeordnet werden können, bestehe ein Personenbezug. Für die Frage der Veröffentlichung dieser Daten z.B. im Internet komme es jedoch auf die **Offenkundigkeit** an. „Bei offenkundigen Daten (z.B. sichtbare Hangrutschungen auf einem bestimmten Grundstück) sind einer Veröffentlichung entgegen stehende Belange betroffener Dritter nicht ersichtlich... Bei nicht-offenkundigen Daten ist ... eine Abwägung im Einzelfall zwischen dem berechtigten Interesse der Allgemeinheit und dem schutzwürdigen Interessen der Betroffenen zu treffen.“³⁶

³⁶ *BayLfD*, 21. Tätigkeitsbericht 2004, Kap. 14.1.

Außerdem beschäftigte sich der *BayLfD* mit dem **amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem „ALKIS“**. Neben der namentlichen Nennung der Eigentümer sind in diesem System auch die Miteigentumsanteile der aufgenommenen Grundstücke aufgeführt. Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens haben Bauherren nach Ansicht des *BayLfD* zwar ein berechtigtes Interesse an der Erteilung eines Auszuges. Nicht erforderlich ist es jedoch, in den Auszug die Miteigentumsanteile der Nachbargrundstücke aufzunehmen. Die Nennung der Namen der Eigentümer reiche aus³⁷.

Die Veröffentlichung von Bauherreninformationen wie Ort und Straße der Baustelle, Art und Größe des Bauvorhabens sowie Name und Anschrift des Bauherren und Entwurfverfassers sind danach personenbezogene Daten, deren Veröffentlichung im Amtsblatt und Internet nur aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Rechtsgrundlage zulässig ist³⁸.

Außerdem seien auch Angaben über die Höhe des Viehbestandes personenbezogen und fielen damit unter den Datenschutz³⁹.

In Übereinstimmung mit dem *BfDI* befindet sich der *BayLfD* hinsichtlich des Personenbezugs der Standortdaten von Mobilfunksendeanlagen, soweit die Standorte adressgenau angegeben werden. Bezüglich der Veröffentlichung dieser Angaben im Internet wurde die bereits vertretene **Offenkundigkeitstheorie** angewandt. Die Bekanntgaben von Standortdaten deutlich erkennbarer Sendeanlagen verstößt insoweit nicht gegen die Belange der Betroffenen⁴⁰.

Der *Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg* (*LfD Ba-Wü*) maß den Angaben aus dem Grundbuch zu **Lage und Nutzungsart** eines Grundstücks sowie den Angaben über Nießbrauch, Wegerechte, Hypotheken, Grund- und Rentenschulden auch ohne konkreten Bezug zu Name und Anschrift des Eigentümers Personenbezug bei. In dem zu entscheidenden Fall sollten die genannten Angaben aus dem Grundbuch im Wege der Auftragsverwaltung in Rumänien digitalisiert werden⁴¹.

Wie der *BayLfD* ordnet der *LfD Ba-Wü* Bauherrenangaben auch ohne Namensnennung als personenbezogene Daten ein. Vor allem bei der Übermittlung solcher Informationen an Bürgervereine sei aufgrund der Verankerung dieser Vereine in den jeweiligen Stadtgebieten eine Identifizierung des Bauherrn ohne Schwierigkeiten möglich.

Wie bereits der *BfDI* und der *BayLfD* entschied auch der *LfD Ba-Wü*, dass die Veröffentlichung der **Standortdaten von Mobilfunkanlagen**, soweit diese die Nennung von Adressen beinhalten, personenbezogene Daten sind. Die Veröffentlichung erfordere daher eine gesetzliche Grundlage⁴².

Altlasten bzw. Daten, die auf das Vorliegen von Bodenbelastungen hindeuten, fallen nach Ansicht des *LfD Ba-Wü* unter den Anwendungsbereich des Landesdatenschutzgesetzes. Ein Landesamt hatte die Aufgabe der Fortschreibung eines Altlastenkatasters auf ein privates Ingenieurbüro übertragen. Bei der Abfassung des der Übertragung zugrunde liegenden Vertrages war der Schutz der zu erhebenden personenbezogenen Daten jedoch nicht hinreichend geregelt worden⁴³.

Gebäudegenaue **Wasserverbrauchsdaten** privater Haushalte auch ohne Nennung der Namen können im konkreten Fall als personenbezogene Daten eingeordnet werden. Dies sei z.B. der Fall, wenn ein privates Versorgungsunternehmen anhand eigener Rechnungsdaten die einzelnen Verbrauchsdaten einzelnen Kunden bzw. anhand öffentlicher Adressverzeichnisse einzelnen Personen zuordnen kann. Die gleiche rechtliche Einordnung gelte für andere Verbrauchsdaten, z.B. Gasverbrauch⁴⁴. Anders als z.B. das *Landgericht Waldshut-Tiengen*⁴⁵ und der *Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen*⁴⁶ beurteilte der *LfD Ba-Wü* Abbildungen der Frontansicht privater Häuser aus einer **Gebäude-Bild-Datenbank** (City Server) in den Händen von Stadtverwaltungen als personenbezogene Daten. Die Stadtverwaltungen hätten, anders als andere Nutzer/innen, ohne Weiteres die Möglichkeit, die

³⁷ Ebda., Kap. 10.1.

³⁸ Ebda., Kap. 11.5.

³⁹ Ebda., Kap. 19.1.

⁴⁰ *BayLfD*, 20. Tätigkeitsbericht 2003, Kap. 11.1.

⁴¹ *LfD Ba-Wü*, 24. Tätigkeitsbericht 2003, 28.

⁴² *LfD Ba-Wü*, 23. Tätigkeitsbericht 2002, 70.

⁴³ *LfD Ba-Wü*, 22. Tätigkeitsbericht 2001, 140f.

⁴⁴ *LfD Ba-Wü*, 20. Tätigkeitsbericht 1999, 136f.

⁴⁵ S.o.

⁴⁶ Presseerklärung des *Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen* vom 10. Mai 1999; http://www.datenschutz-berlin.de/jahresbe/99/doc/464_1.htm.

einzelnen Abbildungen mittels der eigenen Datenbestände konkreten Personen zuzuordnen⁴⁷. Der *Hamburgische Datenschutzbeauftragte* ging in seinem Tätigkeitsbericht auf diese Frage zwar ein, hielt sich jedoch mit einer eigenen rechtlichen Bewertung zurück⁴⁸.

Der *Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit* (BlnBDI) lag mit der rechtlichen Einordnung der **Gebäude-Bild-Datenbank** (City-Server) auf der Linie des *LfD Ba-Wü* und sah die darin gespeicherten Abbildungen als personenbezogene Daten an. Neben den Aufnahmen werden auch die **Geo-Koordinaten** des jeweiligen Kamerastandpunktes mit Hilfe von GPS gespeichert. Unter der Angabe dieser Koordinaten könne dann ein bestimmtes Gebäude gefunden werden. Unter Hinzuziehung einer Adresse aus einem georeferenzierten Stadtplan wäre damit das konkrete Auffinden einzelner Gebäude möglich. Daher besäßen diese Daten Personenbezug⁴⁹. Auch im Zuständigkeitsbereich des *BlnBDI* war die Frage der Standortdaten von Mobilfunkanlagen zu erörtern und in Übereinstimmung mit den Beauftragten der anderen Bundesländer als datenschutzrechtlich problematisch beantwortet worden⁵⁰.

Zu befassen hatte sich der *BlnBDI* ebenfalls mit dem **Liegenschaftskataster im Internet**. Ohne konkret auf einzelne, in dem Kataster enthaltene Daten einzugehen, äußerte der Beauftragte erhebliche Bedenken gegen die Veröffentlichung. Jedes in dem Kataster enthaltene Datum könne durch Verknüpfung mit anderen Daten zu einem personenbezogenen Datum werden. Bei einer Veröffentlichung der Angaben im Internet stünden diese einem unbegrenzten Nutzerkreis zu Verfügung. Daraus würden die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen beeinträchtigende Nutzungen dieser Daten, z.B. zur Erstellung von Profilen möglich⁵¹. Dem entspricht die Einschätzung im Tätigkeitsbericht 1999, Kap. 4.4.4 im Hinblick auf die Weitergabe von Daten aus dem Liegenschaftskataster an die privatisierten Ber-

liner Wasserbetriebe. Zu den personenbezogenen Daten zählt der *BlnBDI* auch im Rahmen eines ökologischen Projektes erhobene Angaben über Bodenversiegelung, Vegetation und Nutzung von Kleingarten- und Dauerwohnanlagen. Zu diesen Angaben gehörten Name, Grundstück, Bebauung, vorhandene Medien und Vegetationsbestand⁵².

Die *Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen* (LDI NRW) adressierte das Problem im Rahmen der kommerziellen Nutzung ortsbezogener Grundstücks- und Gebäudedaten aus öffentlichen Vermessungs- und Liegenschaftskatastern nur in allgemeiner Art. Geobasisdaten sind dieser Ansicht nach grundsätzlich personenbeziehbar. Denn sie lassen unvermeidlich verschiedene Aussagen über die Grundstücke und darauf stehende Gebäude zu. Es müsse in jedem Einzelfall geprüft werden, „ob die jeweilige Nutzung und Verknüpfung von Daten aus anderen Datenbanken mit den Geobasisdaten und ihre Verwendung zu neuen Geschäftszwecken zulässig ist.“⁵³

Luftbildaufnahmen hingegen wären grundsätzlich nur **grundstücks- und gebäudebezogen**. Da die Bilder keine Angaben enthalten, seien sie aus sich heraus nicht personenbeziehbar. Auch bei Abbildungen, die über Stadtplanqualität nicht hinauskommen, fehle der Personenbezug. Die Einschätzung ändere sich, wenn die Daten online abruf- und veränderbar (zoomen) sind und mit anderen Daten (z.B. wirtschaftliche Verhältnisse der Eigentümer) verknüpft werden können. So würden Bilddaten, die mit **geocodierten Gebäudedaten** (Hausnummern, Hausnummerzusätze, Straßennamen etc.) verbunden werden, unter § 3 Abs. 1 BDSG fallen, da sie personenbeziehbar sind⁵⁴.

Zu schutzwürdigen Angaben zählten somit, was sich im Übrigen auch aus der Formulierung des § 12 GBO ergebe, auch die sensiblen Daten der Abteilungen II und III des Grundbuchs⁵⁵. Zu den personenbezogenen Daten zählte die *LDI NRW* auch Daten, die über **Bau- und Bodendenkmäler** in einer Liste aufgenommen wurden. Die Veröffentlichung einer solchen Liste war jedoch aufgrund des

⁴⁷ *LfD Ba-Wü*, 20. Tätigkeitsbericht 1999, 138.

⁴⁸ *Hamburgischer Datenschutzbeauftragter*, 17. Tätigkeitsbericht 1998/1999, Kap. 22.4.

⁴⁹ *BlnBDI*, Tätigkeitsbericht 1999, Kap. 4.6.4.

⁵⁰ *BlnBDI*, Tätigkeitsbericht 2002, Kap. 4.4.4.

⁵¹ *BlnBDI*, Tätigkeitsbericht 2001, Kap. 4.4.4; *ders.*, Tätigkeitsbericht 1998, Kap. 4.4.4; *ders.*, Tätigkeitsbericht 1996, Kap. 4.4.4, *ders.*, Tätigkeitsbericht 1995, Kap. 5.2.

⁵² *BlnBDI*, Tätigkeitsbericht 1998, Kap. 4.4.4.

⁵³ *LfD NRW*, 16. Datenschutzbericht 2003, Kap. 6.3.

⁵⁴ *Ebda.*, Kap. 6.4.

⁵⁵ *LfD NRW*, 18. Datenschutzbericht 2007, Kap. 10.4.

Inkrafttretens des Informationsfreiheitsgesetzes datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden. Hingegen ist die allgemeine Zugänglichmachung von Bodenbelastungsdaten nicht zulässig. Parzellenscharfe Angaben über altlastverdächtige Flächen seien als Daten i.S.d. § 3 Abs.1 BDSG einzuordnen, wenn sie Rückschlüsse auf die Verursachereigenschaft zulassen oder geeignet sind, schwerwiegende Nachteile für die Grundstückseigentümer/innen zu bewirken. Anderenfalls handele es sich lediglich um sachbezogene Angaben. **Kartographische Darstellungen** von schadstoffbelasteten Flächen, die mehr als 3 Grundstücke erfassen, in einem Maßstab 1:10000 oder 1:5000 sind demnach hinnehmbar⁵⁶.

5.3 Juristische Literatur

Die publizierten Meinungen in der einschlägigen rechtswissenschaftlichen Literatur und vergleichbaren Veröffentlichungen lassen ebenfalls eine klare Linie vermissen. Intensiv diskutiert wurde der Personenbezug von Geodaten im Bereich der Umweltgesetzgebung und der damit einhergehenden Frage nach dem Anspruch des Einzelnen auf Information. Auch die Thematik der systematischen fotografischen Erfassung von Straßenzügen führte zu entsprechenden Beiträgen.

In einem Sondergutachten „Allgemeine ökologische Umweltbeobachtung“ des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen für den Deutschen Bundestag kommen die Gutachter zu dem Ergebnis, dass im Rahmen der **Umweltbeobachtung** durchaus „identifizierende Daten“ erhoben werden können. Deren Einsatz ist nur im Rahmen sektoraler Gesetze zur Umweltbeobachtung zulässig. Ungeklärt bleibt in diesem Gutachten jedoch, welche Art von Daten dieses Merkmal in sich tragen⁵⁷. Der Begriff „identifizierende Daten“ wird dabei sowohl im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten als auch mit Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen genannt.

Schröder stellt fest, dass einem generellen Anspruch auf Herausgabe von Umweltdaten der Datenschutz im Wege sein könne. Er geht im Hinblick auf die Feststellung, ob es sich bei Umweltdaten

auch um personenbezogene Daten handele, von einer **Einzelfallenscheidung** aus. Während Biotopkataster reinen Sachbezug aufweisen würden, wären parzellenscharfe Angaben über Altlasten als personenbezogenes Datum zu werten. Der Beurteilung, in welchen Fällen Personenbezug vorliegt, hafte damit etwas Zufälliges an⁵⁸.

Taeger markiert die Grenze zwischen datenschutzrechtlich unsensiblen und sensiblen Daten anhand des von den konkreten Daten umfassten Gebiets. Soweit Informationen sich auf größere Räume erstrecken, entfalle die Möglichkeit, diese Angaben auf ein bestimmtes Grundstück oder Objekt zu beziehen. Die Informationen können daher einer natürlichen Person nicht zugeordnet werden. Sind Umweltdaten dagegen Grundstücken i.S. eines Liegenschaftskatasters zuordenbar und ist der **Grundstückseigentümer eine natürliche Person**, seien auch Umweltdaten personenbezogene Daten. Angaben auch ohne Namensnennung besäßen dann einen Personenbezug, wenn die Personen, auf die sich diese Informationen beziehen, mit Zusatzwissen bestimmbar sind. Unerheblich sei in diesem Zusammenhang, um welche Art von Daten es sich handele. Damit wird dem Versuch, den Personenbezug von Daten mittels der konkreten Auswirkungen auf die Betroffenen zu bestimmen, eine Absage erteilt. Es sei unmöglich, zwischen reinen naturbezogenen Daten und solchen mit Personenbezug zu unterscheiden. Das Datenschutzrecht würde keine freien Daten kennen. Jede Information, die in irgendeiner Weise einen Personenbezug aufweist, würde zunächst in den Anwendungsbereich des Datenschutzrechtes fallen⁵⁹.

Auch *Raum* vertritt eine weite Auslegung des § 3 Abs. 1 BDSG. Die zu beobachtende Abgrenzung von Sachdaten und Personendaten bei Informationen mit Raumbezug würde nur dazu dienen, die betroffenen Daten aus dem Bereich des Datenschutzrechtes herauszunehmen. Damit würden Freiheiten gewonnen, restriktionslos die erforderlichen Daten z.B. im Sinne des Umweltschutzes zu erheben, verarbeiten oder nutzen. Maßstab für die Bestimmung des Personenbezuges sei jedoch nicht der Zweck der Erhebung oder das Interesse an der Nutzung der Daten. So gehören dieser Ansicht nach Bodenproben und Planunterlagen, die auf eine Ver-

⁵⁶ *LfD NRW*, 16. Datenschutzbericht 2003, Kap. 6.5, 6.6.

⁵⁷ BT-Drs. 11/8123 v. 10.12.1990, 50f.

⁵⁸ *Schröder*, NVwZ 1990, 907.

⁵⁹ *Taeger*, CR 1991, 685f.

schmutzung eines bestimmten Grundstücks hinweisen, zu Daten i.S.d. § 3 Abs. 1 BDSG. Sie würden Aussagen über die **sächlichen Verhältnisse der Grundstückseigentümer** treffen⁶⁰. *Raum* geht in seiner Argumentation noch weiter. So seien z.B. Umweltdaten nicht nur personenbezogene Daten im Hinblick auf den wirtschaftlichen Wert des Eigentums und damit Ausdruck der sächlichen Verhältnisse des Grundeigentümers. Auch **Nachbarn, Mieter oder Bewohner** können Betroffene im Sinne des Datenschutzrechts sein. Denn Angaben über Umweltbelastungen würden auch Aussagen z.B. über die Konsequenzen für die Gesundheit der Betroffenen zulassen. Der Personenbezug sei hingegen dann zu verneinen, wenn es sich um anonymisierte Daten handele. Dies wäre dann der Fall, wenn die in Frage stehenden Informationen sich nicht auf ein bestimmtes Grundstück und damit auf eine bestimmte Person, sondern auf größere Räume beziehen⁶¹.

In der aktuelleren Kommentarliteratur wird eine differenzierende Sichtweise vertreten. *Gola/Schomerus/Klug* messen einer Information, die nicht direkt mit der Identität einer Person verbunden ist, nur dann einen Personenbezug bei, wenn der Betroffene bestimmbar ist. Die **Bestimmbarkeit** soll sich dabei nach den **Kenntnissen, Mitteln und Möglichkeiten der speichernden Stelle** richten. Sobald diese den Bezug mit ihr normalerweise zur Verfügung stehenden Hilfsmitteln ohne unverhältnismäßigen Aufwand herstellen kann, würde ein Personenbezug bestehen. Der Begriff des Personenbezugs sei relativ und würde von den Mitteln und Fähigkeiten der **Daten verarbeitenden Stelle** abhängig sein. Gleiche Daten könnten somit einerseits anonym sein und andererseits Personenbezug aufweisen⁶².

Dammann verneint den Personenbezug bei Angaben, die sich auf eine Sache beziehen und damit nur mittelbar für die betroffene Person von Bedeutung sind. So beziehen sich z.B. Lage, Grundriss und Beschaffenheit einer Wohnung auf die Eigenschaft eines Grundstücks und seien sowohl für Mieter als auch Nachbarn interessant. Diesen Angaben ohne Weiteres Personenbezug zu verleihen, würde

jedoch die begrenzende Funktion des Merkmals hinfällig werden lassen. Denn jede sachbezogene Angabe wäre damit zugleich ein personenbezogenes Datum in Hinblick auf die Personen, die eine wie auch immer geartete Beziehung zu dem betreffenden Gegenstand haben⁶³. Gleiches gelte auch für direkte Personen-Sach-Beziehungen. Die vorzunehmende Abgrenzung könne nicht abstrakt an logischen oder semantischen Kriterien erfolgen. Vielmehr müsse sie pragmatisch orientiert sein. Personenbezogene Daten seien danach alle Angaben, die das **Verhältnis zwischen der Sache und dem Eigentümer**, Besitzer usw. identifizieren und den Umfang der Sachbeziehung im Kontext des jeweiligen Lebenszusammenhangs **charakterisieren**. Angezeigt sei somit eine restriktive Auslegung des Begriffs personenbezogenes Datum auf der Grundlage des verfassungsrechtlichen Gebots der praktischen Konkordanz widerstreitender Grundrechte. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung muss insoweit in einem angemessenen Verhältnis zu anderen betroffenen Grundrechten gesehen, also das Merkmal des personenbezogenen Datums im Lichte der betroffenen Grundrechte bestimmt werden. *Dammann* bejaht in diesem Zusammenhang ausdrücklich den Personenbezug bei Angaben über Lage, Bebauung und Nutzung des Grundstücks in Bezug auf die **Sachbeziehung „Grundeigentum“**. Er verneint diesen Bezug aber für Angaben bezüglich der Ergebnisse von **Bodenuntersuchungen, baustatischer Werte oder Lagebeschreibungen für Erdkabel**⁶⁴.

In einer aktuellen Ausarbeitung⁶⁵ strebt *Weichert* eine Systematisierung von Geodaten mit dem Ziel an, daraus Abgrenzungskriterien für die Bestimmung des Personenbezugs zu entwickeln. Er nennt dabei vier Kategorien. Unter die ersten beiden Kategorien fasst er Angaben, die zur Lokalisierung von Personen und Sachen geeignet sind. In beiden Kategorien wird auf die klassische Datenschutzdogmatik zurückgegriffen. Sowohl Informationen über den Aufenthaltsort einer Person als auch Angaben über den Ort des einer Person zuordenbaren Gegenstandes seien personenbezogen. Der Personenbezug würde dabei direkt aber auch indirekt über die betreffenden Gegenstände vermittelt werden. Je schwächer die **Intensität der Verbindungen zwi-**

⁶⁰ *Raum*, CR 1993, 165.

⁶¹ *Ebda.*, 166.

⁶² *Gola/Schomerus/Klug*, Bundesdatenschutzgesetz, § 3, Rdn. 9.

⁶³ *Dammann*, a.a.O., § 3, Rdn. 58.

⁶⁴ *Ebda.*, Rdn. 59.

⁶⁵ *Weichert*, DuD 2007, 113ff.

schen der Person und dem Gegenstand würde, umso schwächer sei auch der durch die Sache vermittelte Personenbezug.

In einem weiteren Schritt setzt sich *Weichert* mit dem Merkmal der **Bestimmbarkeit** eines Datums zu einer Person auseinander. Diese läge vor, wenn die verarbeitende Stelle **mittels eigenem oder Dritt-wissen** den Personenbezug herstellen kann. Jede andere Sichtweise, d.h. Ansichten die lediglich auf das konkrete Wissen der verarbeitenden Stelle abstellen, würde die Zuordenbarkeit von der individuellen Fähigkeit der verarbeitenden Stelle abhängig machen. Dabei würde aber die Tatsache übersehen, dass vor allem vermittelt durch die moderne Informationstechnologie elektronische Werkzeuge eine Zuordnung generell verfügbar machen.

In der dritten Kategorie sei ein Personenbezug praktisch vollständig gegeben. Es handelt sich bei dieser Kategorie um Angaben zu Orten, die eine **bestimmte Person regelmäßig nutzt oder bewohnt**. Gemeint sind im Wesentlichen adressbezogene Geodaten (Straßennamen, Hausnummern PLZ etc.), mit denen persönlichkeitsrelevante Tatsachen untrennbar verbunden seien. Je mehr jedoch z.B. im Rahmen soziodemografischer Daten bzw. statistischer Angaben die Anzahl der Personen über die damit eine Aussage getroffen wird steigt, umso geringer sei auch der Personenbezug. Unerheblich ist dabei die Qualifizierung der fraglichen Information. Sobald eine Information einer bestimmten Person zuordenbar ist, läge ein personenbezogenes Datum vor.

Begrenzt unter Datenschutz stehe hingegen die Informationen der vierten gebildeten Kategorie. Es handele sich dabei um Informationen über Lokalitäten, die einem Betroffenen eigentumsrechtlich zugeordnet sind. Mit einem Rückgriff auf den **Schutzzweck des Datenschutzes** sei der Personenbezug von Angaben, die das **(Grund-)Eigentum** näher qualifizieren, ermittelbar. Nicht jede entfernteste Personenbeziehbarkeit solle zur Anwendung des Datenschutzrechtes führen. Nur wenn Angaben Aussagen über die Individualität einer Person treffen, sei der Personenbezug gegeben. Grundsätzlich sei aber die Lösung, Geodaten nur bei der konkreten Verknüpfung mit einer Person und ansonsten keinen Personenbezug zuzusprechen, abzulehnen.

Informationen über klimatische, geologische oder geografische Gegebenheiten hätten danach keinen Personenbezug. Denn nur Informationen, die für

das Merkmal einer Person prägend seien, würde ein Personenbezug zukommen. Angaben über die physikalische, chemische oder biologische Beschaffenheit des Bodens könnten daher frei von den geologischen Behörden veröffentlicht werden. Auch das Verschneiden und damit Verdichten von Informationen würde zu keinem anderen Ergebnis führen. Voraussetzung ist jedoch, dass es sich dabei ausnahmslos um nichtpersonenbezogene Angaben handele. Nach Ansicht von *Weichert* haben Informationen über Altlasten eines Grundstücks in Bezug auf den Eigentümer keinen Personenbezug. Dies gelte solange, wie kein direkter Bezug zwischen dem Eigentümer und den Altlasten herstellbar ist.

Erst wenn über das Eigentum ein konkreter Bezug **hergestellt wird**, ändere sich diese Einschätzung. Weiterhin sei der Personenbezug bei zeitnah entstandenen Merkmalen größer als bei längerfristig bestehenden Informationen.

Weichert favorisiert zur Lösung des Problems die **Bildung von Fallgruppen**. Klare Grenzen zwischen Sach- und Personenbezug würden sich nicht ziehen lassen. Ob eine Information unter den Datenschutz falle, ließe sich nicht graduell, sondern nur positiv oder negativ und anhand des jeweiligen Einzelfalles entscheiden. Auch sei der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen klar von dem Schutz der personenbezogenen Daten zu trennen. Letztere dienten dem Persönlichkeitsschutz und nicht der wirtschaftlichen Verwertbarkeit der betreffenden Information. Darüber hinaus hätten Geodaten auch eine gesamtgesellschaftliche Komponente. Sie würden Informationen der Öffentlichkeit über die Öffentlichkeit und damit frei zugänglich sein. Je stärker sich jedoch der Einzelbezug der betreffenden Angaben entwickle, desto stärker würde die Datenschutzkomponente in den Vordergrund rücken.

5.4 Zusammenfassung

Weder in der Rechtsprechung und Praxis noch in der Literatur hat sich bisher eine einheitliche Vorgehensweise bei der Bestimmung des Personenbezugs von Geodaten abgezeichnet. Einigkeit lässt sich dahingehend feststellen, dass ein Personenbezug dann abzulehnen ist, wenn die Angaben zu **großflächig oder allgemein** sind, um einen konkreten Bezug zu einer Person herstellen zu können.

Deutlich wird auch, dass sowohl bei gerichtlichen Entscheidungen als auch innerhalb der Literatur der Personenbezug von Informationen bejaht wird, wenn dadurch auch die **Beeinträchtigung anderer Grundrechte** (z.B. Art. 13 GG bei Luftbilddaufnahmen, Art. 12 GG bei Angaben über Bewirtschaftung von Landflächen) und damit auch ein Bezug zur Persönlichkeit der Betroffenen nicht ausgeschlossen werden kann.

In Ermangelung von allgemein akzeptierten Kriterien, die eine trennscharfe Abgrenzung erlauben, greifen die Literaturstimmen daher auf Einzelfallentscheidungen zurück. Damit verschließt sich aber die Literatur dem Bemühen, die wirtschaftliche Verwertung von Geodaten⁶⁶ auch unter Beachtung des Datenschutzes zu ermöglichen. Nur eine **vorhersehbare Einordnung der betroffenen Daten** erlaubt den interessierten Wirtschaftsunternehmen eine sichere Planungsgrundlage und einen effektiven Schutz der Betroffenen. Die von *Weichert* vorgeschlagenen Fallgruppen wären ein vertretbarer Ausgangspunkt. Damit würde auch der verfassungsrechtlichen Vorgabe, den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im *konkreten* Fall zu gewähren, Rechnung getragen werden.

Voraussetzung ist jedoch eine **feingliedrigere Kategorisierung und Systematisierung** der relevanten Daten unter der Beachtung bereits ergangener gerichtlicher und aufsichtbehördlicher Entscheidungen. Weiterhin müssten dann innerhalb der entwickelten Kategorien Handlungsmaßstäbe für die Abgrenzung zwischen reinem Sach- und Personenbezug entwickelt werden. Dabei ist der (mögliche) spätere wirtschaftliche Nutzen oder der zu erwartende Zweck für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der Daten nicht in die Ausgestaltung der Kriterien einzubeziehen. Erst wenn die generelle Schutzwürdigkeit von Daten festgestellt wurde, hat der Gesetzgeber unter Abwägung der widerstreitenden Interessen zu entscheiden, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen die wirtschaftliche Verwertung stattfinden darf.

6 BESTEHENDE GESETZLICHE REGELUNGEN

Die **föderale Struktur** der Bundesrepublik Deutschland bedingt, dass die Bundesländer und der Bund bereichsspezifische Einzelregelungen entsprechend der nach den Art. 70 ff. GG vorgenommenen Zuständigkeitsverteilung für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten treffen können. Neben den Bundes- und Landesdatenschutzgesetzen existieren bereichsspezifische Regeln über den Umgang mit personenbezogenen Daten.

6.1 Bundesebene

Auf der Bundesebene nehmen das **Umweltinformationsgesetz (UIG)**⁶⁷ und das **Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG)**⁶⁸ eine herausragende Stellung bei der Zugänglichmachung von gespeicherten Daten durch öffentliche Stellen des Bundes gegenüber dem Einzelnen ein. In beiden Fällen wird den Auskunftsuchenden ein **Anspruch auf Information** eingeräumt (§ 1 IFG, § 3 UIG). Der Umfang der Auskunftsansprüche wird jedoch durch öffentliche Belange und explizit durch den Schutz personenbezogener Daten begrenzt (§ 5 Abs. 1 IFG; § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG). Der Schutz personenbezogener Daten besteht jedoch nicht uneingeschränkt. Die personenbezogenen Daten werden gegenüber dem Auskunftsinteresse gewichtet. Nur bei einem dem Auskunftsanspruch überwiegenden Interesse der Betroffenen ist die Information zu versagen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass bei der Herausgabe personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vorliegen kann. Die Rechtmäßigkeit der Informationserteilung hängt somit von einer entsprechenden Rechtfertigung ab.

Andere Regelungen auf Bundesebene untersagen hingegen ausdrücklich die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten. Das **Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz- BBodSchG)**⁶⁹ lässt die Übermittlung personenbezogener Daten zwischen dem Bund und den Ländern ausdrücklich

⁶⁶ BT-Drs. 16/2959 v. 17.10.2006.

⁶⁷ BGBl. I 2004, 3704.

⁶⁸ BGBl. I 2005, 2722.

⁶⁹ BGBl. I 1998, 502.

nicht zu (§ 19 BBodSchG). Andererseits werden in § 12 BBodSchG Informationspflichten der von Bodenbelastungen Betroffener normiert.

Im Bereich des Immissionsschutzes regelt das **Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG)**⁷⁰ die Erstellung eines Immissionskatasters (§ 46 BImSchG). Die Ausgestaltung der Informationsrechte und -pflichten auf der Grundlage der erhobenen Daten werden in einer eigenen Verordnung normiert. In dieser ist die Information der Öffentlichkeit z.B. bei der Überschreitung bestimmter Grenzwerte geregelt⁷¹. Ein ausdrücklicher Auskunftsanspruch einzelner Personen existiert hingegen genauso wenig wie eine bereichsspezifische Normierung des Schutzes personenbezogener Daten.

Umfangreiche Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten und zu Auskunftsansprüchen beinhaltet auch das Gesetz zur Regelung der Gentechnik (**Gentechnikgesetz – GenTG**)⁷²

Außerdem existieren Fachgesetze auf Bundesebene, die den Schutz personenbezogener Daten den Ländern übertragen bzw. hinsichtlich der Einhaltung des Schutzes personenbezogener Daten die Subsidiarität des Fachgesetzes gegenüber den einschlägigen datenschutzrechtlichen Regeln anordnen. So bestimmt das aufgrund der mittlerweile abgeschafften Rahmengesetzgebung des Bundes erlassene **Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG)**⁷³ die Einrichtung eines Wasserbuches (§ 37 WHG). Die Regelung der Erhebung und Übermittlung erforderlicher Angaben, auch personenbezogener Daten, liegt in der Verantwortung der Länder. Im Gegenzug stellen Bundesbehörden unter Beachtung der einschlägigen (bundes-) datenschutzrechtlichen Regelungen auch personenbezogene Daten den Ländern zur Verfügung (§ 37a WHG).

Ohne direkte Bezugnahme auf den Schutz personenbezogener Daten regelt die **Grundbuchordnung (GBO)** das Recht auf Einsichtnahme. Der

Zugriff wird lediglich durch die Geltendmachung des berechtigten Interesses limitiert⁷⁴.

6.2 Land Schleswig-Holstein

Exemplarisch für sämtliche Bundesländer wird ein Ausschnitt aus der Bandbreite der Landesregelungen am Beispiel Schleswig-Holsteins dargestellt. Wie auch auf Bundesebene verfügt das Land Schleswig-Holstein über ein **Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein** (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein - IFG-SH)⁷⁵. In § 4 IFG-SH wird der Anspruch jeder natürlichen und juristischen Person auf Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen gewährt. Beschränkt wird der Umfang dieses Anspruchs u.a. durch den Schutz der personenbezogenen Daten. Der Schutz dieser Daten wird beschränkt, soweit eine gesetzliche Vorschrift die Offenbarung der Informationen erlaubt, überwiegende Gründe des Allgemeinwohls oder Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte einzelner Personen betroffen sind, eine Einholung der Einwilligung der Betroffenen nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich und die Offenbarung offensichtlich im Interesse der Betroffenen ist oder der/die Auskunftsuchende ein rechtliches Interesse an der begehrten Information geltend macht und keine überwiegenden schutzwürdigen Belange der Betroffenen einer Offenbarung entgegenstehen, (§§ 4 und 12 IFG-SH).

Nach § 11 des **Vermessungs- und Katastergesetzes**⁷⁶ ist der Zugang zu den im Landesvermessungswerk erfassten Daten uneingeschränkt möglich. Hingegen ist die Einsichtnahme in das Liegenschaftskataster beschränkt. Vergleichbar mit § 12 GBO ist nach § 13 Abs. 1 Nr. 3 VermKatG die Einsichtnahme in die im Kataster aufgenommenen Daten nur Personen und Stellen erlaubt, die ein berechtigtes Interesse darlegen können. In diesem Zusammenhang ist auf die Regelung des § 12 Abs. 5 VermKatG gesondert hinzuweisen. Dieser normiert, welche der in das Kataster aufgenommenen Informationen einen Personenbezug besitzen.

⁷⁰ BGBl. I 2002, 3830.

⁷¹ § 12 22. BImSchV, BGBl. I 2002, 3626.

⁷² BGBl. I 1993 2066 i.d.F. v. 17.03.2006, BGBl. I 2006 534.

⁷³ BGBl. I 2002, 3245.

⁷⁴ BGBl. I 1994, 1114.

⁷⁵ GVOBl. 2000, 166.

⁷⁶ GVOBl. 2004, 128.

Gesetzlich vorgesehen ist zum Beispiel die Auskunftserteilung gegenüber Dritten nach vorheriger Information der Betroffenen gemäß § 6 **Landesbodenschutz- und Altlastengesetz**⁷⁷ aus dem Boden- und Altlastenkataster bzw. dem Boden- und Altlasteninformationssystem. Dabei nennt § 6 Abs. 2 LBodSchG ausdrücklich andere Behörden und andere Unternehmen, die die öffentliche Ver- und Entsorgung leitungsgebunden durchführen. Voraussetzung für die Auskunftserteilung ist jedoch, dass die ersuchende Stelle die Daten für ihre Aufgabewahrnehmung benötigt.

Eine beschränkte auf den Ausgleich der widerstrebenden Interessen gerichtete Regelung über den Zugang zu Informationen enthält auch das Landeswassergesetz Schleswig-Holstein (LWG)⁷⁸. Nach § 116 LWG besteht ein beschränkter Auskunftsanspruch des Einzelnen auf Zugang zu wasserwirtschaftlichen Daten, die auch personenbezogen sein können, soweit nicht schutzwürdige Interessen der Betroffenen entgegenstehen. Unter den gleichen Voraussetzungen ist auch die Einsichtnahme der im Wasserbuch enthaltenen Informationen möglich, (§ 135 LWG).

Andere bereichsspezifische Regelungen enthalten zwar Normen zur Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten, regeln aber nicht ausdrücklich die Frage nach der Auskunftserteilung gegenüber interessierten Dritten. So enthält das Waldkataster nach dem Landeswaldgesetz⁷⁹ personenbezogene Daten. Eine Regelung für den Zugang zu den im Kataster enthaltenen Informationen findet sich hingegen nicht.

6.3 Land Sachsen-Anhalt

Eine besondere Regelung des Zugangs zu Geoinformationen hat das Land Sachsen-Anhalt mit der Verabschiedung eines **Vermessungs- und Geoinformationsgesetzes**⁸⁰ getroffen. Nach § 19 VermGeoG wird im Land Sachsen-Anhalt ein **Geobasisinformationssystem** eingerichtet. Der Zugang zu diesem System wird durch das Internet ermöglicht. Auskunft erhält jede Personen, soweit sie ein be-

rechtigtes Interesse geltend macht und keine öffentlichen Belange entgegenstehen. Das System enthält gemäß § 19 Abs. 4 VermGeoG die Nachweise der Grundlagenvermessung, das Liegenschaftsbuch, die Liegenschaftskarte und die Sammlung der Vermessungszahlen, die Landesluftbildsammlung, den Nachweis der geotopographischen Landesaufnahme und die topographischen Landeskartenwerke sowie die Kaufpreissammlung (§ 195 des Baugesetzbuches).

7 KURSORISCHE BEWERTUNG DES ZUGANGS ZU RELEVANTEN FACHDATEN

Keine datenschutzrechtlichen Restriktionen gibt es bei der Weitergabe oder Veröffentlichung von Geoinformationen, die **nicht als personenbezogene Daten** nach § 3 Abs. 1 BDSG bzw. § 2 Abs. 1 LDSG SH zu bewerten sind. Wie sich aus 5.1 bis 5.3 ergibt, bestehen insofern derzeit zwar einige Unsicherheiten. Doch kann bei einer Vielzahl von Datenkategorien davon ausgegangen werden, dass sie nicht unter das Datenschutzrecht fallen, wie z.B. allgemeine Klimadaten oder Angaben über die Zusammensetzung der Luft bzw. über die Luftverschmutzung.

Der Zugang zu den jeweiligen Fachdaten kann unter verschiedenen rechtlichen Voraussetzungen erfolgen. Unterschieden wird hierbei zwischen:

- der **allgemeinen Zugänglichkeit** von Daten,
- dem Bestehen eines **Jedermannsrechts** oder
- der Geltend- bzw. Glaubhaftmachung eines **berechtigten Interesses**.

Von der Regelung des Zugangs zu den betreffenden Daten sind die Normen über die **Verwertbarkeit** der zugänglich gemachten Daten zu unterscheiden. So ist auf der ersten Stufe zu prüfen, ob die Erhebung der Daten durch interessierte Dritte frei oder beschränkt ist, ob also z.B. ein berechtigtes Interesse vorausgesetzt wird. Erst in einem zweiten Schritt ist über die weitere Verwendung der erhobenen Daten anhand der rechtlichen Qualifizierung derselben zu entscheiden.

7.1 Allgemein zugängliche Daten

Die Informationsfreiheit, also das Recht, sich aus **allgemein zugänglichen Quellen** zu unterrichten,

⁷⁷ GVOBl. 2002, 60.

⁷⁸ GVOBl. 2004, 8 i.d.F. v. 14.12.2006, GVOBl. 2006, 278.

⁷⁹ GVOBl. 2004, 461.

⁸⁰ GVBl. LSA 2004, 716.

ist durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 2. HS GG verfassungsrechtlich geschützt⁸¹. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle dann, „wenn die Informationsquelle technisch geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, d.h. einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen“⁸². Eine verfassungsrechtliche Einschränkung auf eine bestimmte Art von Informationen lässt sich daraus nicht herleiten. Bei der Bestimmung, ob es sich um allgemein zugängliche Informationen handelt, ist allein die Zugänglichkeit der Quelle entscheidend⁸³. Damit soll dem Staat verwehrt werden, die Informationsbeschaffung durch gesetzliche Regelungen zu beschränken und die Schrankensystematik des Art. 5 Abs. 2 GG zu unterlaufen. Etwas anderes gilt lediglich bei **öffentlichen Registern** und **öffentlichen Büchern**, die ihre Allgemein zugänglichkeit einer gesetzlichen Entscheidung verdanken⁸⁴. Beispiele sind das Handels- und Unternehmensregister nach § 9 Handelsgesetzbuch (HGB)⁸⁵ sowie Vereins-, Genossenschafts-, Güterrechts-, Muster- und Schiffsregister⁸⁶.

Aus der allgemeinen Zugänglichkeit von Daten werden außerdem **im Bundes- und in den Landesdatenschutzgesetzen** rechtliche Konsequenzen gezogen. § 14 Abs. 1 Nr. 5 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) lässt die Erhebung, Veränderung und Nutzung personenbezogener Daten zu, soweit diese allgemein zugänglich und veröffentlichungsfähig sind. Damit sind in Analogie zu der genannten Rechtsprechung alle technisch frei zugänglichen Quellen i.S.d. Art. 5 Abs. 1 GG gemeint, die einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis zur Informationsbeschaffung offen stehen⁸⁷. Der allge-

meine Zugang wird jedoch durch das Erfordernis der Erforderlichkeit der Nutzung der Daten für die Aufgabenerfüllung und durch die Abwägung der Interessen an der Nutzung der Daten mit den **schutzwürdigen Belange der Betroffenen** in seinem Umfang eingeschränkt⁸⁸. Vergleichbar mit dieser Regelung ist § 11 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein (LDSG SH). Danach ist die Verarbeitung personenbezogener Daten, die aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können, zulässig. Auch hier wird die als eigenständige Rechtsgrundlage ausgestaltete Regelung an den Begriff der allgemeinen Zugänglichkeit von Informationen geknüpft. Im Gegensatz zu § 14 BDSG verlangt § 11 Abs. 2 LDSG SH für die Zulässigkeit der Verarbeitung nicht, dass diese im Einzelfall erforderlich ist⁸⁹.

Tatsächlich allgemein zugängliche Quellen sind die Quellen, die ihre öffentliche Zugänglichkeit der technischen Umsetzung verdanken, z.B. Internet. Zu nennen wären hier beispielhaft mit zusätzlichen Informationen verschnittene **Satellitenbilder** von *Google Earth* (<http://earth.google.de/>). Die darin enthaltenen Abbildungen und hinzugefügten zusätzlichen Informationen, wie z.B. GPS-Koordinaten, Straßenkarten, Lagepläne, Grundstückslisten, Angaben zur Grundstücksnutzung etc. sind frei verfügbar (z.B. *Google Earth Pro*). Gleiches gilt für das **Klimainformationssystem** des DWD (*KLIS*), in der primär Resultate der Klimaüberwachung aufgeschlüsselt nach den Teilkomponenten des Klimasystems, bestehend aus Atmosphäre, Hydrosphäre, Kryosphäre, Lithosphäre und Biosphäre enthalten sind. Eine staatliche Beschränkung des Zugriffs auf diese Quellen ist nur unter den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 5 Abs. 2 GG zulässig.

7.2 Jedermannsrecht

Nicht zu den allgemein zugänglichen Quellen i.S.d. Art. 5 Abs. 1 GG gehören die von Behörden verwalteten Informationen. Art. 5 Abs. 1 GG begründet keinen Anspruch auf Akteneinsicht oder Auskunft⁹⁰. Der ursprüngliche Grundsatz des Akteneingehimmnisses hat sich aufgrund rechtsstaatlicher Erwägungen

⁸¹ BVerfG, Beschl. v. 03.10.1969, 1 BvR 46/65, Rz. 27 <juris> (BVerfGE 27, 71-88).

⁸² st. Rspr. BVerfG, ebda., Rz. 34-35; Beschl. v. 09.02.1994, 1 BvR 1687/92, Rz. 13 <juris> (BVerfGE 90, 27-39); Urt. v. 24.01.2001, 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, Rz. 55 <juris> (BVerfGE 103, 44-81); BVerwG, Urt. v. 03.12.1974, I C 30.71, Rz. 32 <juris> (BVerwGE 47, 247-255).

⁸³ Gostomzyk, JuS 2004, 952.

⁸⁴ Wendt, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 5, Rdn. 23.

⁸⁵ Siehe auch <http://www.handelsregister.de>.

⁸⁶ Simitis, in: ders., Bundesdatenschutzgesetz, § 28, Rdn. 191.

⁸⁷ Gola/Schomerus/Klug, Bundesdatenschutzgesetz, § 14, Rdn. 19.

⁸⁸ Dammann, a.a.O., § 14, Rdn. 69, 71.

⁸⁹ ULD, Hinweise zur Anwendung des LDSG SH, 57.

⁹⁰ Wendt, a.a.O., Rdn. 25.

zu einem Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit entwickelt⁹¹. Einen vorläufigen Abschluss hat diese Entwicklung in der Verabschiedung der Umweltinformationsgesetze und der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder genommen. Die durch diese Gesetze eingeführte **Informationsfreiheit** ist ein **öffentlich-rechtliches Jedermannsrecht** auf Zugang zu Landes- oder Bundesinformationen. Dem Einzelnen muss zur Geltendmachung des Auskunftsanspruchs kein eigenes Recht zur Seite stehen. Der Zugang zu den begehrten Informationen ist nicht an besondere Voraussetzungen geknüpft und steht einem Allgemeinanspruch gleich⁹². Der individuelle Zugang zu den von Behörden erhobenen und gespeicherten Informationen ist somit von den entsprechenden gesetzlichen Regelungen abhängig.

Eine positiv abgegrenzte **thematische Darstellung** fällt für den Bund und die Länder, die bereits Informationsfreiheitsgesetze erlassen haben, schwer. Denn im Wesentlichen können alle Informationen, die nicht einer bereichsspezifischen Regelung hinsichtlich der Herausgabe gegenüber Einzelnen unterliegen, Gegenstand eines Auskunftsanspruchs sein. Am Beispiel des § 4 IFG-SH zeigt sich der Anspruch einer jeden natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts auf Zugang zu den bei einer Behörde vorhandenen Informationen. Zu diesen zählen elektronische, optische, akustische oder anderweitig gespeicherte Informationen.

Neben dem Informationsfreiheitsrecht ist für Schleswig-Holstein § 135 Landeswassergesetz⁹³ als Beispiel für einen weiteren Auskunftsanspruch zu nennen. Danach hat jede Person Anspruch auf Auskunft über die **im Wasserbuch enthaltenen Daten**. Erst im zweiten Schritt auf der Abwägungsebene zwischen dem Auskunftsanspruch und den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen wird der Umfang des Anspruchs begrenzt. Inhalt eines Wasserbuches sind nach § 37 Abs. 2 WHG insbesondere Erlaubnisse der Gewässernutzung, die nicht nur vorübergehenden Zwecken dienen, Bewilligungen, alte Rechte und alte Befugnisse, Wasserschutzgebiete, Überschwemmungsgebiete und überschwemmungsgefährdete Gebiete.

⁹¹ Raabe/Helle-Meyer, NVwZ 2004, 641.

⁹² Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984, 985f; Roßnagel, MMR 2007, 16, 17.

⁹³ S.o. 6.2.

7.3 Auskunft bei berechtigtem Interesse

Restriktiv ist der Zugang zu Daten ausgestaltet, soweit von den Auskunftersuchenden die Geltend- oder Glaubhaftmachung eines **berechtigten Interesses** verlangt wird. Der Informationsanspruch wird damit nicht generell gewährt, sondern von dem Vorliegen von Umständen abhängig gemacht, die es rechtfertigen, die Schutzinteressen der Betroffenen an den gespeicherten Informationen hinter den Auskunftsanspruch zurücktreten zu lassen⁹⁴. Die Art des berechtigten Interesses kann verschiedenartig sein und ist im jeweiligen fachlichen Kontext und unter Anwendung der üblichen Interpretationsmethoden zu definieren. Im Wesentlichen lassen sich zwei Gruppen unterscheiden. Zum einen werden sonstige wirtschaftliche Interessen oder rechtliche Interessen gefordert. Die Einsichtnahme in das Grundbuch nach § 12 Abs. 1 Grundbuchordnung (GBO) wird abhängig gemacht von der Darlegung eines berechtigten Interesses. Dabei bedeutet Darlegung des berechtigten Interesses „*einen nachvollziehbaren Vortrag von Tatsachen in der Weise, dass dem Grundbuchamt daraus die Überzeugung von der Berechtigung des geltend gemachten Interesses verschafft wird, denn es hat in jedem Einzelfall genau zu prüfen, ob durch die Einsichtnahme das schutzwürdige Interesse der Eingetragenen verletzt werden könnte.*“⁹⁵ Notwendiger Inhalt des berechtigten Interesses für die Einsichtnahme in das Grundbuch ist kein rechtliches Interesse aber mehr als ein bloßes Interesse ohne schutzwürdigen Bezug⁹⁶. Damit kann ein wirtschaftliches, ein wissenschaftliches oder ein sonstiges öffentliches Interesse die Einsichtnahme in das Grundbuch ermöglichen. Vergleichbares gilt für die Erteilung einer erweiterten Melderegisterauskunft nach § 27 Abs. 4 des Landesmeldegesetzes Schleswig-Holstein (LMG). Die Auskunft wird von der Glaubhaftmachung eines von der Rechtsordnung als schutzwürdig anerkannten ideellen oder vermögenswerten Interesses abhängig gemacht⁹⁷.

⁹⁴ BVerfG, Beschl. v. 28.08.2000, 1 BvR 1307/91, NJW 2001, 503, 504f.

⁹⁵ Wilsch, GBO, § 12, Rdn. 7.

⁹⁶ OLG Zweibrücken, Beschl. v. 18.10.1988, 3 W 115/88, NJW 1988, 531.

⁹⁷ Ahlers/von der Ohe, § 27, Rdn. 27.4.

Eine höhere Anforderung an den Zugang zu Informationen begründet die Geltendmachung eines rechtlichen Interesses. Das **rechtliche Interesse** ist dabei „ein auf Rechtsnormen beruhendes oder durch solche geregeltes, gegenwärtig bestehendes Verhältnis einer Person zu einer anderen Person oder zu einer Sache, welches ohne die erstrebte Handlung in seinem Rechtsbestand gefährdet sein muss.“⁹⁸ Der Zugang zu den Informationen wird demnach nur gewährt, wenn die ersuchende Person sich auf ein **Recht** oder **Rechtsverhältnis** zur Erteilung der Auskunft berufen kann⁹⁹. Ein solches Interesse wird u.a. bei der Einsichtnahme in Personenstandsbücher gemäß § 61 Abs. 1 Satz 3 Personenstandsgesetz (PStG) verlangt. Daten, zu denen nur unter diesen Voraussetzungen der Zugang gewährt wird, stehen somit lediglich Personen offen, denen ein verteidigungsfähiges Recht bereits vor der Erlangung der Einsicht zur Seite steht. Eine generelle, der Allgemeinheit oder Jedermann zur Verfügung stehende Verfügbarkeit solcher Angaben ist ausgeschlossen. Der Zugang zu diesen Daten lässt sich nicht auf die Geltendmachung rein wirtschaftlicher Interessen stützen.

7.4 Aggregierte Daten

Lassen sich personenbezogene bzw. personenbeziehbare Daten nach 7.1 bis 7.3 nicht zur Verfügung stellen, so kommen in jedem Fall eine Aggregation und die **Preisgabe dieser aggregierten Daten** in Betracht. Daten unterliegen nicht mehr datenschutzrechtlichen Restriktionen, wenn sie hinreichend anonymisiert wurden (vgl. § 3 Abs. 6 BDSG, § 2 Abs. 2 Nr. 6 LDSG SH), d.h., wenn sie derart verändert wurden, dass die Einzelangaben nicht mehr einer bestimmten oder bestimmbar Person zugeordnet werden können. Bezugsgröße einer Zuordnung zu einem Grundstückseigentum sind die Grundstücksgrenzen. Bei der Nutzung von Immobilien als Wohnung oder im Rahmen eines Gewerbes ist die Bezugsgröße regelmäßig kleiner als die Grundstücksgrenzen, nämlich, wenn das Grundstück von mehreren Personen genutzt wird.

⁹⁸ OLG Frankfurt a.M., Beschl. v. 08.02.1995, 20 W 411/94, NJW-RR 1995, 846, 847; AG Schöneberg, Beschl. v. 27.08.2004, 70 III 366/03, ZEV 2005, 171.

⁹⁹ Schöne/Stöber, Rn. 525.

Eine Anonymisierung im Hinblick auf das Eigentum kann dadurch erreicht werden, dass mehrere Grundstücke zusammengefasst werden und deren Eigenschaft in gemeinsamer Form, z.B. durch einen Mittelwert, beschrieben wird. Diese Form des Zusammenfassens von personenbezogenen Daten wird auch Aggregieren genannt¹⁰⁰. Es gibt keine eindeutigen rechtlichen Vorgaben, wann von einer Anonymität hinreichend gewährleistenden Aggregation gesprochen werden kann. Unstreitig ist, dass eine Zusammenfassung von zwei Personeneinheiten zu einer Merkmalseinheit noch nicht ausreicht. Entsprechend der statistischen Praxis kann man davon ausgehen, dass bei einer Zusammenführung von **mindestens vier Personeneinheiten** zu einem Datensatz der Personenbezug hinreichend verschleiert wird.

Eine Angabe einer bestimmten Grundstücksgröße, von der an kein Personenbezug mehr besteht, ist nicht möglich, da Grundeigentum unterschiedlich groß sein kann, Grundstücke zusammengelegt werden können und nebeneinander liegende Grundstücke einem Eigentümer gehören können, so dass selbst eine Aggregation bzgl. der Grundstücke nicht zu einer Anonymisierung bzgl. des Eigentümers führt. Angesichts dessen und im Interesse der Praktikabilität empfiehlt es sich, von einer **Grundstücksregelgröße** auszugehen. Hierfür spricht auch der Umstand, dass mit der Zunahme der Größe eines Grundstücks bzw. von Gesamtgrundeigentums die Persönlichkeitsrelevanz der Grundstücksmerkmale abnehmen dürfte und zugleich die Voraussetzungen der allgemeine Zugänglichkeit (s.o. 7.1) schneller gegeben sein werden.

8 TECHNISCHE UND VERFAHRENSRECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE BEREITSTELLUNG VON GEOINFORMATIONEN

Die Bereitstellung von personenbezogenen Geoinformationen ist nicht nur von materiell-rechtlichen Schranken abhängig. Vielmehr gilt generell für Daten wie auch speziell für Geodaten, dass deren Preisgabe zusätzlichen **formellen Anforderungen** unterworfen sein kann. Bei diesen Anforderungen

¹⁰⁰ Dammann in Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., § 3 Rz. 207.

kann es sich um technische, verfahrensrechtliche oder organisatorische Anforderungen handeln. Bei der öffentlichen Bereitstellung von hoheitlichen Informationen sind derartige zusätzliche Rahmenbedingungen, z.B. die ausschließlich elektronische Bereitstellung über Internet, bestimmte Antragserfordernisse oder Lizenzanforderungen.

8.1 Online-Bereitstellung

Die Umweltinformationsgesetze sehen vor, dass Umweltinformationen aktiv für die Öffentlichkeit bereit gestellt werden können und sollen. Die Stellen *"wirken darauf hin, dass Umweltinformationen, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind"* (§ 7 Abs. 1 S. 2 B-UIG; vgl. § 11 UIG SH).

Werden personenbezogene bzw. personenbeziehbare Daten für andere öffentliche Stellen oder für Private zum elektronischen Abruf zur Verfügung gestellt, so sind, soweit keine spezialgesetzlichen Regelungen vorliegen, die hierzu bestehenden Normen zum **automatisierten Abrufverfahren** im allgemeinen Datenschutzrecht zu beachten (z.B. § 10 BDSG, § 8 LDSG SH). Danach muss gewährleistet werden, dass die Zulässigkeit der Abrufe kontrolliert werden kann. Eventuell ist die Beteiligung von Datenschutzbeauftragten (so § 10 Abs. 3 S. 1 BDSG: Unterrichtung des BfDI) sowie weiterer Stellen erforderlich. Diese Regelungen gelten jedoch nicht, wenn die Daten allgemein zugänglich, d.h. jedermann ohne Anmeldung, Zulassung oder Entrichtung eines Entgeltes nutzbar sind (§ 10 Abs. 5 BDSG).

8.2 Antragserfordernis

Im Informationsfreiheitsrecht ist ein **förmliches Antragsverfahren** vorgesehen mit einem hinreichend bestimmten Antrag, einer möglichen Beratungsphase, einem möglichen Zwischenverfahren und schließlich der Bescheidung (§§ 7-9 B-IFG §§ 6, 7 IFG SH; §§ 4, 5 B-UIG, §§ 4-6 UIG SH). Bzgl. der Form besteht teilweise noch das Schriftformerfordernis (z.B. beim Einblick ins Wasserbuch, § 117 Abs. 1 LWG SH). Bei moderneren Verfahren wird Schriftlichkeit allenfalls in einer Soll-Regelung oder als eine Art der Antragstellung genannt (§ 6 Abs. 2 S. 2 IFG SH, § 5 Abs. 2 B-UIG). Der Zweck der

Schriftlichkeit (Beweissicherung, Gewährleistung der Authentizität) kann auch über geeignete elektronische Verfahren erreicht werden.

Das Antragserfordernis ermöglicht eine **Einzelfallprüfung** des Auskunftsbegehrens. Sowohl das Vorliegen berechtigter Interessen kann Gegenstand der Entscheidung über den Antrag sein wie auch die Prüfung evtl. einer Auskunft entgegenstehender Interessen, etwa schutzwürdiger Betroffeneninteressen. Keinen Sinn macht ein Antragserfordernis, wenn zwischen Antrag und Auskunftsgewährung nur ein formelles oder gar ein automatisiert ablaufendes Verfahren vorgesehen ist. Sinnvoll sind Antragsverfahren, wenn dadurch wirksamere Prüfungen ermöglicht werden, evtl. unter Einbeziehung von Betroffenen, so wie dies im Informationsfreiheitsrecht teilweise vorgesehen ist (§ 8 B-IFG, § 13 IFG SH, § 9 Abs. 2 B-UIG).

8.3 Lizenzanforderungen

Neben der völlig freien technischen Zugänglichkeit von Daten und deren Bereitstellung nach Antragstellung ist denkbar, dass die Preisgabe von Geoinformationen vom Vorliegen einer **Abruf- oder Bezugslizenz** abhängig gemacht wird. Über die Lizenzierung kann eine bestimmte technische oder fachliche Kompetenz der abrufenden Stelle gewährleistet, aber auch die rechtliche Zuverlässigkeit und der zu erwartende sorgfältige Umgang mit den Daten überprüft werden. Ein solches Modell wird in anderen Bereichen der Bereitstellung von staatlichen Informationen praktiziert, so z.B. bei der privilegierten Bereitstellung von Meldedaten an Adressbuchverlage (§ 29 Abs. 3 LMeldeG SH) oder von Schuldnerverzeichnisdaten an Kammern, Auskunftsteilen oder anderen besonders ausgezeichneten Stellen (§ 915e ZPO). Für die Bereitstellung von georeferenzierten Informationen besteht ein derartiges Lizenzregime bisher noch nicht.

9 MATERIELLRECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE WEITERVERARBEITUNG VON GEOINFORMATIONEN

Die Bereitstellung von Geoinformationen wird i.d.R. durch öffentliches Recht geregelt. Der Bereitstellungsbefugnis muss im Fall einer Abfrage dieser

Informationen durch eine andere Stelle eine **Erhebungs- und Weiternutzungsbefugnis** korrespondieren.

9.1 Erhebungsvoraussetzungen

Handelt es sich bei den erhobenen Daten nicht um personenbezogene, also um aggregierte oder **anonyme Daten**, so bestehen insofern auch keine datenschutzrechtlichen Restriktionen.

Sind die erhobenen Daten dagegen personenbezogen oder personenbeziehbar, so sind die allgemeinen oder speziellen Erhebungsnormen zu beachten. Danach sind die Daten grds. beim Betroffenen zu erheben, es sei denn, dass *"die Erhebung beim Betroffenen einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt werden"* (§ 4 Abs. 2 Nr. 2b BDSG, vgl. § 13 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 Nr. 4 LDSG SH).

Bei der Erhebung von personenbezogenen Daten durch private Stellen ist die Datenerhebung dann weiter privilegiert, *"wenn die Daten allgemein zugänglich sind oder die verantwortliche Stelle sie veröffentlichen dürfte, es sei denn, dass das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Verarbeitung oder Nutzung gegenüber dem berechtigten Interesse der verantwortlichen Stelle offensichtlich überwiegt"* (§ 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BDSG).

9.2 Weiternutzung für eigene Zwecke

Werden Geoinformationen von einer öffentlichen Stelle (zulässigerweise) allgemein für die Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, so sind sie "allgemein zugänglich". Dessen ungeachtet muss die erhebende Stelle weiterhin prüfen, ob nicht bzgl. der konkreten Daten ein offensichtlich überwiegendes Betroffeneninteresse an der Verhinderung der Verarbeitung besteht, wenn sie diese Daten für eigene Zwecke nutzen möchte (§ 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BDSG). Das Gesetz geht dabei von einer generellen Erlaubnis der Erhebung und Weiterarbeitung aus. Diese wird aufgehoben, wenn im **Einzelfall oder pauschal entgegenstehende Schutzaspekte** naheliegen.

Diese Regelung gilt ebenso, wenn es sich bei den erhobenen Daten nicht (mehr) um personenbezo-

gene oder personenbeziehbare Daten handelt, diese daher frei beschafft werden dürfen und diese (anonymen) Daten auf Grund bestimmter Merkmale mit Personendaten verbunden werden. Ein Beispiel hierfür ist die Zuordnung von allgemeinen Risikodaten eines Grundstückes zu einem Grundstückseigentümer durch eine Versicherung, etwa um für dieses Grundstück einen Versicherungsbeitrag festzulegen. Entsprechendes gilt für die Zuordnung von ortsbezogenen (anonymen) Bonitätsscores, die über die Adresse **mit einer konkreten Person verknüpft wird**, die einen Kreditantrag gestellt hat¹⁰¹.

Die Zulässigkeit der Verknüpfung und der weiteren Nutzung hängt davon ab, für welche Zwecke diese Daten verwendet werden. Rechtlich keine weiteren Probleme bestehen, wenn die Einbeziehung der Geoinformationen *"der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses mit dem Betroffenen dient"* (§ 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BDSG). Dies kann etwa bei der Prüfung von ortsabhängigen Risikofaktoren bei einer Gebäudeversicherung der Fall sein, evtl. aber auch bei der Einbeziehung eines ortsbezogenen Kredit-Scoring. Da aber praktisch in allen Vertragsverhältnissen die Einbeziehung von externen Geoinformationen keine Selbstverständlichkeit ist, muss die Einbeziehung in den Vertrag über ausdrückliche Vertragsklauseln oder über wirksam einbezogene Allgemeine Geschäftsbedingungen erfolgt sein. Hier sind Art der Daten, deren Herkunft sowie der Zweck der Datennutzung nachvollziehbar zu benennen.

Außerhalb von einer bestehenden oder geplanten Vertragsbeziehung ist die Einbeziehung von allgemein zugänglich gemachten Geoinformationen dann zulässig, wenn *"das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss ... der Nutzung gegenüber dem berechtigten Interesse der verantwortlichen Stelle offensichtlich überwiegt"*. Das schutzwürdige Interesse überwiegt, wenn vom Betroffenen spezifische persönliche Gründe vorgetragen werden, die über die Abwehr reiner Belästigungen hinausgehen. Aber auch ohne erklärten Widerspruch des Betroffenen müssen dann pauschal schutzwürdige entgegenstehende Interessen angenommen werden, wenn durch die Einbeziehung der Geoinformationen eine besondere Sensibilität der Daten entsteht, wenn die verfolgten Zwecke stark in die Rechtsbeziehung der Betroffenen eingreifen o-

¹⁰¹ Kamp/Weichert, ULD-Scoring-Studie, 67.

der wenn durch die Einbeziehung eine besondere Diskriminierungsgefahr begründet wird¹⁰².

9.3 Weiternutzung für fremde Zwecke

Werden von öffentlichen Stellen bereitgestellte Geoinformationen von privaten Dritten erhoben und weiterverarbeitet, um sie in veredelter Form oder über bestimmte einfach zu nutzende Wege weiteren Privaten zur Verfügung zu stellen, so sind grundsätzlich zwei verschiedene Vorgehensweisen möglich: Der private Dienstleister kann als **Auftragsdatenverarbeiter** des öffentlichen Anbieters oder des Empfängers tätig werden. Möglich ist auch, als eigenverantwortliche Stelle, die Daten zum Zweck der Übermittlung (also als **Auskunftei**) bereit zu halten. Sind von dieser Dienstleistung personenbezogene Geoinformationen mit umfasst, so ist im Fall der Auftragsdatenverarbeitung § 11 BDSG anwendbar. Im Fall einer eigenständigen Auskunfteitätigkeit wäre § 29 BDSG zu beachten. Wegen der vielen unterschiedlichen Fallkonstellationen kann im Rahmen dieser Kurzstudie eine weitere Konkretisierung der rechtlichen und technischen Voraussetzungen nicht vorgenommen werden.

10 ZUSTÄNDIGKEIT BZW. VERANTWORTLICHKEIT FÜR DIE DATENVERARBEITUNG

Aus Datenschutzsicht verantwortlich für die (personenbezogene oder -beziehbare) Datenverarbeitung ist die "verantwortliche" (§ 3 Abs. 7 BDSG) bzw. die "**Daten verarbeitende Stelle**" (§ 2 Abs. 3 LDSG SH). Dies ist die Stelle "*die personenbezogene Daten für sich selbst verarbeitet oder durch andere verarbeiten lässt*" bzw. "*dies durch andere im Auftrag vornehmen lässt*".

Der Stellenbegriff im nichtöffentlichen Bereich orientiert sich an der **rechtlichen Einheit**; d.h. die Verantwortlichkeit liegt jeweils bei der natürlichen bzw. juristischen Person. Innerhalb der juristischen Person liegt die Verantwortlichkeit bei der Leitung. Daneben besteht die persönliche arbeitsrechtliche (disziplinarische) sowie sanktionsrechtliche (Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren) Verantwort-

lichkeit des jeweiligen Mitarbeiters. Im öffentlichen Bereich (außer im hier nicht relevanten Bereich des Sozialgesetzbuches) liegt die Verantwortlichkeit auch bei der jeweiligen Behörde, dem Ministerium, der Anstalt, der Stiftung oder der Körperschaft. Einzelne Mitarbeiter oder Organisationsteile haben auch dann keine eigene datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit, wenn ihnen rechtliche besondere Aufgaben, Rechte und Pflichten zugewiesen sind¹⁰³.

Konsequenz der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit ist, dass

1. die materielle Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung gewährleistet werden muss,
2. die Betroffenenrechte beachtet und entsprechende Geltendmachungen beantwortet werden müssen (s.u. 11),
3. den Verfahrensanforderungen (Verfahrensverzeichnis, § 4e BDSG, § 7 Abs. 1 LDSG SH; Meldepflicht § 4d BDSG, § 7 Abs. 3 LDSG SH, Vorabkontrolle, § 4d Abs. 6 BDSG, § 9 LDSG SH; behördlicher/betrieblicher Datenschutzbeauftragter, §§ 4f, 4g BDSG, § 20 LDSG SH; in Spezialgesetzen und im Landesrecht bestehen teilweise zusätzliche Anforderungen, z.B. Sicherheitskonzept, Freigabe, § 5 Abs. 2 LDSG SH i.V.m. DSVO SH) genügt werden muss, und
4. die erforderlichen technisch-organisatorischen Vorkehrungen ergriffen werden (§ 9 BDSG mit Anhang, §§ 5, 6 LDSG SH; s.u. 12).

Eine auf technisch-organisatorische Maßnahmen und die Beachtung der Weisungen des Auftraggebers beschränkte Verantwortlichkeit liegt beim Auftragnehmer bei einer **Datenverarbeitung im Auftrag** (§ 11 BDSG, § 17 LDSG SH). Hierbei bedient sich eine verantwortliche Stelle einer anderen Stelle für die Durchführung der Datenverarbeitung; die Verantwortung bleibt beim Auftraggeber.

Geoinformationen, denen kein Personenbezug zukommt, können aus Datenschutzsicht unbeschränkt beauskunftet werden. Entsprechendes gilt für solche personenbezogenen Geoinformationen, für deren Auskunftserteilung **keine rechtlichen Anforderungen** bestehen. Dies ist der Fall bei Registern, in die Jedermann Einblick nehmen kann, ohne ein berechtigtes oder rechtliches Interesse darlegen bzw. glaubhaft machen zu müssen.

¹⁰² Kamp/Weichert, ULD-Scoring-Studie, 79.

¹⁰³ Weichert, in: Kilian/Heussen, Computerrechts-Handbuch, Stand 2002, Kap. 131, Rz. 30 ff.

Sollen personenbezogene Geoinformationen aus unterschiedlichen Quellen **einheitlich bereitgestellt** werden, so sind hierfür grds. drei Wege möglich:

1. Entweder übermitteln die erhebenden bzw. speichernden Stellen die relevanten Geoinformationen an eine Stelle (**selbst verantwortliche Auskunftsstelle**), die diese zusammenführt und Dritten zum Abruf bzw. auf Anforderung zur Verfügung stellt. Soweit die Daten bei der Auskunftsstelle nicht verfügbar sind, müssen sie dorthin übermittelt werden (§ 3 Abs. 4 Nr. 3 BDSG, § 2 Abs. 2 Nr. 3 LDSG SH). Für die Übermittlung personenbezogener Daten bedarf es einer allgemeinen (z.B. §§ 15, 16 BDSG, §§ 14, 15 LDSG SH) oder speziellen rechtlichen Grundlage.
2. Möglich ist auch, dass eine Auskunftsstelle die **Auskünfte im Auftrag der speichernden Stellen** einem Dritten zur Verfügung stellt. Für die Weitergabe zwischen der ursprünglich speichernden und der Auskunft erteilenden Stelle bedarf es in diesem Fall keiner gesetzlichen Ermächtigung. Doch bleibt der Auftraggeber für die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung und der Auskunftserteilung verantwortlich. Um diese Verantwortlichkeit sicherzustellen, bedarf es einer zumindest logischen Abschottung und Markierung der Datenbestände der unterschiedlichen Auftraggeber.
3. Möglich ist schließlich, dass ein **Auskunftsmittler** in Vertretung des Auskunftssuchenden bei den verantwortlichen Stellen die erwünschten Auskünfte einholt. Hierbei ist der Auskunftsmittler vollständig an die Aufträge und Weisungen des Auftrag erteilenden Auskunftssuchenden gebunden. Der Auskunftsmittler darf die erlangten Auskünfte in diesen Fällen jedoch nicht zwischenspeichern, um sie künftig weiteren Interessenten zur Verfügung zu stellen, wenn er nicht ein eigenes (berechtigtes oder rechtliches) Interesse vorweisen kann.

1. Auskunft bzw. Akteneinsicht (§§ 19, 34 BDSG; § 27 LDSG SH),
2. evtl. Benachrichtigung (§§ 4 Abs. 3, 19a, 33 BDSG; § 26 LDSG SH),
3. Widerspruch bzw. Einwand (§§ 20 Abs. 5, 35 Abs. 5 BDSG; § 29 LDSG SH),
4. Berichtigung (§§ 20 Abs. 1, 35 Abs. 1 BDSG; § 28 Abs. 1 LDSG SH),
5. Sperrung (Begriff § 3 Abs. 4 Nr. 4 BDSG, § 2 Abs. 2 Nr. 4 LDSG SH; Anspruch §§ 20 Abs. 3, 35 Abs. 3 BDSG; § 28 Abs. 3 LDSG SH),
6. Löschung (Begriff § 3 Abs. 4 Nr. 5 BDSG, § 2 Abs. 2 Nr. 5 LDSG SH; Anspruch §§ 20 Abs. 2, 35 Abs. 2 BDSG; § 28 Abs. 2 LDSG SH),
7. Schadenersatz (§§ 7, 8 BDSG; § 30 LDSG SH).

Die Betroffenenrechte sind **unabdingbar**, d.h. sie können nicht durch Rechtsgeschäft ausgeschlossen oder beschränkt werden (§ 6 Abs. 1 BDSG, § 31 LDSG SH).

Soweit Geoinformationen keine personenbezogene Daten (mehr) sind, bestehen bzgl. dieser keine Betroffenenrechte. Betroffenenrechte bestehen aber grundsätzlich, wenn Geoinformationen einer bestimmten oder bestimmaren natürlichen Person (Betroffener) zugeordnet sind. Ist die Zuordnung über ein Pseudonym möglich, so können die Betroffenenrechte unter Nutzung des **Pseudonyms** geltend gemacht werden¹⁰⁴. In jedem Fall ist der Betroffene nachweispflichtig, dass ihm die Betroffenenrechte zustehen, also dass er mit der gespeicherten Person identisch ist bzw. dass ihm das Pseudonym zusteht.

Werden Betroffenenrechte zu **Geoinformationen mit Personenbezug** geltend gemacht, ohne dass der Name oder sonstige Identifizierungsdaten des Betroffenen gespeichert sind, so kann die "Betroffenheit" durch den Betroffenen dadurch nachgewiesen werden, dass er seine Rechte an der Immobilie mit einer präzise beschriebenen Lokalität (Geokoordinaten, Adresse) belegt.

11 BETROFFENENRECHTE

Datenschutzrechtlich bestehen gegenüber der speichernden bzw. verantwortlichen Stelle folgende **Betroffenenrechte**:

12 DATENSICHERHEIT

Wer für sich selbst oder im Auftrag personenbezogene Daten verarbeitet, muss die **technischen und**

¹⁰⁴ Weichert, DuD 2006, 696.

organisatorischen Maßnahmen treffen, die erforderlich sind, um die Beachtung der Datenschutzvorschriften und insbesondere die besonderen Datensicherheitsanforderungen zu gewährleisten (§ 9 BDSG mit Anlage). In Landesdatenschutzgesetzen sind die Ziele der Datensicherheit teilweise präziser festgelegt. Es handelt sich insbesondere um folgende Pflichten:

1. Sicherung der **Vertraulichkeit** (Verwehren des Zugriffs und der Kenntnisnahme Unbefugter, § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LDSG SH),
2. Sicherung der **Integrität** (Verhinderung unbefugter Verarbeitung, § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LDSG SH),
3. Sicherung der **Verfügbarkeit** (Daten können zeitgerecht genutzt werden),
4. Sicherung der **Authentizität** (Gewährleistung der Richtigkeit und Beweiskraft),
5. Sicherung der **Revisionsfähigkeit** (Transparenz, Feststellung der individuellen Verantwortungsverantwortlichkeit, § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LDSG SH).

An die Verarbeitung von personenbezogenen Geoinformationen werden keine besonderen Anforderungen gestellt. Die oben genannten Ziele lassen sich u.a. mit folgenden **Instrumenten** verwirklichen: digitale Signatur und Zeitstempel, Verschlüsselung, Zugriffsberechtigungskonzept, Protokollierung der Abrufe.

Ist ein Abruf von einem berechtigten Interesse des Abrufenden abhängig, so sind die Gründe für das Vorliegen dieses Interesses und die Art und Weise ihrer glaubhaften Darlegung **aufzuzeichnen** (vgl. § 29 Abs. 2 S 3, 4 BDSG).

13 ZUSTÄNDIGKEIT FÜR DIE DATENSCHUTZKONTROLLE

Die Zuständigkeit für die Datenschutzkontrolle orientiert sich daran, ob die verantwortliche Stelle eine **öffentliche oder eine nichtöffentliche Stelle** ist und wo diese ihren Sitz hat bzw. wo die Datenverarbeitung tatsächlich räumlich erfolgt. Für öffentliche Stellen des Bundes ist der *Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* (BfDI) zuständig (§ 24 BDSG), für öffentliche Stellen der Länder (auch Kommunen) die Landesbeauftragten für den Datenschutz (z.B. § 39 LDSG SH). Für

nichtöffentliche Stellen sind die Aufsichtsbehörden der Länder nach § 38 BDSG zuständig. Aufsichtsbehörden der Länder sind in einigen Ländern die *Landesbeauftragten für den Datenschutz* (so Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein), in anderen Ländern aber auch Teile der Innenverwaltung (so in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

Die **aufgespaltene Zuständigkeit** hat bei Geoinformationssystemen zur Folge, dass die Erhebung, Speicherung und Aufbereitung durch eine öffentliche Stelle sowie deren Beauskunftung gegenüber einem privaten Unternehmen durch die Landesbeauftragten für den Datenschutz kontrolliert wird, die mit der Beauskunftung einhergehende Datenerhebung durch das Wirtschaftsunternehmen sowie deren weitere Datennutzung jedoch durch eine andere Aufsichtsbehörde (je nach Land Innenministerium, Regierungspräsidium, Landesverwaltungsamt o.Ä., evtl. gar TÜV). Die Problematik unterschiedlicher Zuständigkeiten dürfte sich künftig dadurch beheben, dass nicht zuletzt wegen eines EU-Vertragsverletzungsverfahrens die bisher bei den Innenverwaltungen liegenden Zuständigkeiten in absehbarer Zeit auf die unabhängigen Landesbeauftragten für den Datenschutz übertragen werden dürften.

Erfolgt die Bereitstellung der Geoinformationen im Rahmen der **Informationsfreiheitsgesetze** des Bundes oder der Länder, so besteht eine Kontrollzuständigkeit bei den Informationsbeauftragten (des Bundes bzw. der Länder). Diese liegt durchgängig bei den jeweiligen Beauftragten für den Datenschutz (Bund, Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein, keine Zuständigkeit in Hamburg).

Bei **länderübergreifenden Geoinformationssystemen** mit einheitlicher technischer Struktur besteht neben dem Problem, dass für gleiche Sachverhalte u.U. unterschiedliche Länderregelungen gelten können, das Problem von nebeneinander bestehenden Kontrollzuständigkeiten bei den Landesbehörden. Diese föderale Struktur muss aber eine zentrale gemeinsame Bewertung nicht ausschließen, da sowohl die öffentlichen Datenschutzbeauftragten (Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bun-

des und der Länder) wie auch die Aufsichtsbehörden nach § 38 BDSG (sog. *Düsseldorfer Kreis*) einen intensiven Meinungs- und Erfahrungsaustausch praktizieren und eine einheitliche Bewertung anstreben.

Erfolgt das Datenangebot nicht durch die jeweiligen Landesstellen, sondern in eigener Verantwortlichkeit durch eine **zentrale Stelle**, so konzentriert sich insofern auch die datenschutzrechtliche Kontrollzuständigkeit hierauf. Diese ist im Fall einer gemeinsamen öffentlichen Einrichtung des Bundes und der Länder in einem Staatsvertrag zu regeln. Erfolgt das Datenangebot durch einen privaten Anbieter, so hängt die Zuständigkeit von der Belegenheit des Sitzes bzw. der Filialen dieser Stelle ab.

14 ZUSAMMENFASSUNG DER PROBLEMPUNKTE UND LÖSUNGSANSÄTZE

Die Bereitstellung von Geoinformationen durch öffentliche Stellen für die Wirtschaft ist Gegenstand unterschiedlicher zueinander in Konflikt stehender öffentlicher und privater Interessen und eines derzeit noch unübersichtlichen **Flickenteppichs gesetzlicher Regelungen**. Ein zentraler Aspekt für den Zugang zu Geoinformationen ist die Informationsfreiheit. Deren Ziel ist aber weniger die wirtschaftliche als die allgemeine gesellschaftliche Nutzung der bereitzustellenden Informationen. Ein zentraler Aspekt, der der Bereitstellung dieser Daten im Weg stehen kann, ist der Schutz des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung – der Datenschutz.

Inwieweit das **Datenschutzrecht Anwendung** findet, ist derzeit weder in der juristischen Literatur, noch in der Rechtsprechung und auch nicht in der Praxis der Datenschutzbehörden geklärt. Unbestreitbar ist, dass Geoinformationen von persönlichkeitsrechtlicher Relevanz sein können. Ebenso eindeutig ist, dass eine Vielzahl von Geoinformationen trotz des berechtigten Anliegens eines angemessenen Schutzes informationeller Selbstbestimmung allgemein bereitgestellt werden können. Wo die Grenze zwischen Offenlegung und Geheimhaltung gezogen wird, hängt davon ab, ob bzw. in welchem Maße hierbei in das Persönlichkeitsrecht Betroffener (v.a. Eigentümer/in, Bewohner/in und Benutzer/in) eingegriffen wird.

Ungeklärt ist zunächst, wo die Grenze zwischen reinen Sachdaten, für die das Datenschutzrecht nicht anwendbar ist, und personenbeziehbaren Daten zu ziehen ist. Da hier verfassungsrechtliche Aspekte eine Rolle spielen, kann diese Grenze verbindlich nur durch die **Rechtsprechung** des Bundesverfassungsgerichtes gezogen werden. Eine Präzisierung kann aber durch die **behördliche Praxis** erfolgen. Insofern besteht bei den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie bei den Aufsichtsbehörden für Datenschutz in der Privatwirtschaft inzwischen das notwendige Problembewusstsein. Diese Frage war Gegenstand der Konferenz der Datenschutzbeauftragten am 08./09.03.2007 in Erfurt. Hierzu wurde außerdem eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Bei der nächsten Sitzung des *Düsseldorfer Kreises*, dem Zusammenschluss der Aufsichtsbehörden, am 19./20.04.2007 in Hamburg, wird diese Frage Gegenstand der Erörterungen sein.

Einer bundesweiten und fachübergreifenden Bereitstellung von Geoinformationen steht derzeit eine noch unübersichtliche Rechtssituation entgegen mit allgemeinen und speziellen Datenschutz- und Informationsfreiheitsregelungen des Bundes und der Länder. Die bisherigen Regelungen orientieren sich am persönlichkeitsrechtlichen Schutzbedarf bzw. am öffentlichen Transparenzinteresse bzgl. bestimmter Fachdaten, nicht aber am hieran eventuell bestehenden wirtschaftlichen Interesse. Dies führte dazu, dass keine einheitlichen materiellen und verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen für deren Preisgabe bestehen. Wohl aber lassen sich Kriterien festlegen, die für bzw. gegen eine solche Preisgabe sprechen. Anhand dieser Kriterien lassen sich kurzfristig **Datenkategorien identifizieren**, die für wirtschaftlich Interessierte zur Verfügung gestellt werden können. Hierbei ist von Bedeutung, inwieweit nach derzeitigem Recht diese Daten Jedermann zugänglich gemacht werden können bzw. allgemein zugänglich sind. Im Rahmen einer pauschalierten Bewertung müssen jedoch regelmäßig beim Bestehen eines gewissen datenschutzrechtlich relevanten Personenbezugs schutzwürdige Betroffeneninteressen abgewogen werden.

Soweit ein Personenbezug besteht und eine gesetzliche Legitimation zur Preisgabe der Geoinformationen nicht ersichtlich ist, besteht die Möglichkeit der Bereitstellung der **Daten in aggregierter Form**. Durch Zusammenfassung von vier Grundstücken

und Bildung von Mittelwerten ist eine Anonymisierung von Grundstücksdaten erreichbar. Nach entsprechender Anonymisierung können die aggregierten Daten öffentlich zur Verfügung gestellt werden.

Mittelfristig mag es sinnvoll sein, einen einheitlichen Regelungsrahmen für die Preisgabe von Geoinformationen durch den **Gesetzgeber** festzulegen. Doch auch in diesem Fall bedarf es der Klärung des Spannungsverhältnisses zwischen einem künftigem Geoinformationsrecht zum bestehenden Informationszugangsrecht und geltenden Datenschutzregelungen. Hierfür bedarf es einer Bestandsaufnahme der Informationsbedarfe der Wirtschaft und eine Feststellung der rechtlichen Regelungen für die Offenlegung in Bezug auf die jeweiligen Datenkategorien.

LITERATURVERZEICHNIS

- Ahlers, Jörg / von der Ohe, Jürgen*, Melderecht Schleswig-Holstein, 2. Aufl. 2004
- Alternativkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (AK-GG), 3. Aufl. 2001
- Brammsen, Jörg*, Wirtschaftsgeheimnisse als Verfassungseigentum, DÖV 2007, 10-18
- Bundesamt für Kartographie und Geodäsie* (Hrsg.), Geoinformation und moderner Staat, Informationsschrift des Interministeriellen Ausschusses für Geoinformationswesen (IMAGI), 4. Auflage
- Gassner, Ulrich M.*, Praxis der Kommunalverwaltung - UIG, Band K4 b - Bund, <http://rsw.beck.de> (Stand: März 2007)
- Gola, Peter / Schomerus, Rudolf / Klug, Christoph*, BDSG Bundesdatenschutzgesetz Kommentar, 8. Aufl. 2005
- Gostomzyk, Tobias*, Grundrechte als objektivrechtliche Ordnungsidee, JuS 2004, 949-954
- Kamp, Meike / Weichert, Thilo* (Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein), Scoringsysteme zur Beurteilung der Kreditwürdigkeit – Chancen und Risiken für Verbraucher, 2006
- Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno* (Hrsg.), Computerrechts-Handbuch (Stand: März 2002)
- Kommission für Geoinformationswirtschaft, Digitaler "Rohstoff" Geoinformationen – ein Beitrag zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland, Memorandum 15.04.2005
- Raabe, Marius / Helle-Meyer, Niels*, Informationsfreiheit und Verwaltungsverfahren – Zum Verhältnis neuer und klassischer Informationsrechte gegenüber der Verwaltung, NVwZ 2004, 641-647
- Raum, Bertram*, Umweltschutz und Schutz personenbezogener Daten, CR 1993, 162-170
- Roßnagel, Alexander*, Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz?, MMR 2007, 16-21
- Schmitz, Heribert / Jastrow, Serge-Daniel*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984-995
- Schöne, Hartmut / Stöber, Kurt*, Handbuch der Rechtspraxis, Grundbuchrecht, 13. Aufl. 2004
- Schröder, Meinhard*, Auskunft und Zugang in Bezug auf Umweltdaten als Rechtsproblem, NVwZ 1990, 905-909
- Simitis, Spiros* (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl. 2006
- Taeger, Jürgen*, Umweltschutz und Datenschutz, CR 1991, 681-688
- Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD)*, Hinweise zur Anwendung des Schleswig-Holsteinischen Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten, 3. Aufl. 2002, <http://www.datenschutzzentrum.de/material/recht/dsleicht>
- von Münch, Ingo / Kunig, Philip*, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. 2000
- Weichert, Thilo*, Der Personenbezug von Geodaten, DuD 2007, 113-119
- Weichert, Thilo*, Geomarketing und Datenschutz – ein Widerspruch? In: Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, Living by numbers, 2005, S. 133-143
- Weichert, Thilo*, Regulierte Selbstregulierung – Plädoyer für eine etwas andere Datenschutzaufsicht, RDV 2005, 1-5
- Wilsch, Harald*, Beck'scher Online-Kommentar - Grundbuchordnung, <http://rsw.beck.de> (Stand: 01.06.2006)

INTERNETADRESSEN

- Bundesrecht
<http://bundesrecht.juris.de/index.html>
- Landesrecht Sachsen-Anhalt
<http://st.juris.de/st/gesamtinhalt.htm>
- Landesrecht Schleswig-Holstein
<http://sh.juris.de/buergerservice.html>
- Landes- und Bundesrecht
http://www.lexsoft.de/lexisnexis/justizportal_nrw.cgi
- Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein
<http://www.datenschutzzentrum.de>

ABKÜRZUNGEN

Abs.	Absatz	LfD	Landesbeauftragter für (den) Datenschutz
AG	Amtsgericht	LG	Landgericht
Art.	Artikel	LSA	Land Sachsen-Anhalt
Ba-Wü	Baden-Württemberg	LWG	Landeswassergesetz
Bay	Bayerische	MMR	MultiMedia und Recht
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz	MRRG	Melderechtsrahmengesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz	Nds.	Niedersächsisch
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	NJW	Neue Juristische Wochenschrift
		NuR	Natur und Recht
		NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
BGBI.	Bundesgesetzblatt	OLG	Oberlandesgericht
BGH	Bundesgerichtshof	RDV	Recht der Datenverarbeitung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz	Rn.	Randnummer
BIS	Bodeninformationssystem	Rz.	Randzeichen
BlnBDI	Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit	SH	Schleswig-Holstein
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache	s.u.	siehe unten
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache	UIG	Umweltinformationsgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	ULD	Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht		
CR	Computer und Recht	Urt.	Urteil
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung	v.	von
DSVO	Datenschutzverordnung Schleswig-Holstein	VG	Verwaltungsgericht
		VGH	Verwaltungsgerichtshof
DuD	Datenschutz und Datensicherheit	WHG	Wasserhaushaltsgesetz
Ebda.	Ebenda	z.B.	zum Beispiel
EuGH	Europäischer Gerichtshof	ZEV	Zeitschrift für Erbrecht und Vermögensnachfolge
ff.	Folgende		
GBO	Grundbuchordnung		
GDI-DE	Geodateninfrastruktur Deutschland		
GG	Grundgesetz		
GIW-Kommission	Kommission für Geoinformationswirtschaft		
GLA	Geologisches Landesamt		
GPS	Global Positioning System		
GVOBl.	Gesetz und Ordnungsblatt (Schleswig-Holstein)		
i.S.d.	im Sinne des		
i.V.m.	in Verbindung mit		
IFG	Informationsfreiheitsgesetz		
juris	Juris Rechtswissenschaftliche Datenbank (http://www.juris.de)		
Kap.	Kapitel		
LDI NRW	Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen		
LDSG (SH)	Landesdatenschutzgesetz (Schleswig-Holstein)		