

Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft

Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz
Schleswig-Holstein (ULD)

Gutachten im Auftrag der GIW-Kommission

Kurzfassung

Einleitung

An der Verarbeitung und Nutzung staatlich vorgehaltener georeferenzierter Informationen bestehen zahlreiche Interessen. Sie dienen der staatlichen Aufgabenerfüllung für die öffentliche Verwaltung. Geodaten können Auskunft über den Stand der Umwelt geben und unterstützen damit die Teilhabe der Öffentlichkeit an umweltpolitischen Maßnahmen aber auch die Kontrolle der Politik durch die Bevölkerung. Letztlich besteht ein steigendes wirtschaftliches Interesse an der Nutzung von Geoinformationen. Ihnen wird ein signifikantes Wertschöpfungspotential zugeschrieben.

Den Nutzungsinteressen stehen Interessen an dem Schutz dieser Informationen gegenüber. Dazu gehören staatliche Geheimhaltungsinteressen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Georeferenzierte Informationen können ebenfalls Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten. Geoinformationen berühren aber auch die Interessen von Privatpersonen am Schutz Ihrer Privatsphäre und dem Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Diese schutzwürdigen Interessen können einer Verarbeitung und Nutzung entgegenstehen.

Die moderne elektronischen Datenverarbeitung und die vielfältigen Möglichkeiten der Verschneidung und Veredelung von Geoinformationen zielen auf die Kumulation von Informationen und die Bildung von Informationsprofilen. Dieser Informationsgewinn kann die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen auf Privatsphäre verletzen. Soweit Geoinformationen Rückschlüsse auf persönliche oder sachliche Verhältnisse von Eigentümern, Bewohnern oder anderen Menschen zulassen, handelt es sich um personenbezogene Daten. Eine nachhaltige wirtschaftliche Nutzung von Geoinformationen und die gesellschaftliche Akzeptanz neuer Wirtschaftsmodelle

sind nur sichergestellt, wenn die Interessen der Betroffenen ausreichend gewahrt werden.

Personenbezug von Geodaten

Ausgangspunkt einer datenschutzrechtlichen Bewertung der wirtschaftlichen Nutzung von Geodaten ist deren Bestimmung als personenbezogene Daten i.S.d. § 3 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz. Danach sind personenbezogene Informationen Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person. Geoinformationen sind in der Regel Informationen über eine Objekt oder eine Fläche auf der Erdoberfläche. Sie enthalten in erster Linie Sachinformationen. Jedoch können diese Sachinformationen auch eine Aussage über die hinter dem Objekt oder der Fläche stehenden Personen beinhalten. Damit sind die Anforderungen an das Merkmal der „Bestimmbarkeit“ von Informationen in Hinblick auf die Betroffenen angesprochen.

In der aufsichtsbehördlichen Praxis, der Rechtsprechung und Literatur besteht keine einheitliche Auffassung darüber, wann Geoinformationen Personenbezug besitzen. Ob bei einem Geodatum Personenbezug angenommen wird, hängt oft von den jeweiligen Behörden, Autoren oder Gerichten ab. Einheitliche Kriterien für die Bestimmung einer Geoinformation als personenbezogen existieren erst in Ansätzen. Dies führt zur Rechtsunsicherheit zu Ungunsten der Betroffenen und den an einer wirtschaftlichen Nutzung der Daten Interessierten.

Nicht sachgerecht ist die derzeit hauptsächlich vertretene Auffassung, die sich allein an der Herstellbarkeit einer Beziehung zwischen dem Datum und der Person orientiert. Danach liegt ein Personenbezug vor, wenn die Daten haltende Stelle in der Lage ist, zwischen der Information und der betroffenen Person eine Verbindung herzustellen. Bei dieser

Ansicht wird die Frage der Beziehbarkeit teilweise von den Fähigkeiten der Daten haltenden Stelle abhängig gemacht. Nach der „engen“ Ansicht muss die Stelle faktisch in der Lage sein, zwischen der Information und der Person eine Beziehung herzustellen. Der „weiten“ Auffassung reicht es hingegen aus, wenn objektiv irgendeine Stelle den Bezug zwischen der Person und der Information etablieren kann. Dies führt gerade bei Geodaten zu einer Verwischung zwischen Sachinformationen und personenbezogenen Informationen. In der Regel kann jede georeferenzierte Information über Kataster oder Grundbücher, Melderegister oder andere Verzeichnisse mit natürlichen Personen verknüpft werden.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung erfasst nur Informationen, die Aussagen über eine Person treffen. Angaben, die keine Persönlichkeitsrelevanz besitzen, fallen nicht in den Schutzbereich dieses Grundrechts. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat seine verfassungsrechtliche Grundlage in dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz. Die Entwicklung von Kriterien für die Abgrenzung personenbezogener Daten zu Sachdaten ist damit im Kern eine Definition des Schutzbereiches dieses Grundrechts.

Geoinformationen besitzen nur dann Personenbezug, wenn der Inhalt der Information eine Aussage über eine Person trifft. Nicht jede Information, die mit einer Person technisch verknüpft werden kann, fällt in den Anwendungsbereich des Datenschutzrechtes. Inhaltliche Aussagen treffen Geoinformationen dann, wenn sie auf die Rechte und Interessen einer natürlichen Person einwirken (Ergebniskontext), Personen bewerten oder ihr Verhalten oder ihre Stellung innerhalb einer gegebenen Gruppe beeinflussen (Zweckkontext) oder direkt eine inhaltliche Aussage über die Persönlichkeit der Betroffenen enthalten (Inhaltskontext).

Anonymisierung und Aggregation

Durch Anonymisierung oder Aggregation von Geodaten kann der Personenbezug aufgehoben werden. Flächeninformationen in einem Maßstab gleich oder kleiner als 1:10.000 besitzen - so das Ergebnis des Gutachtens - keinen Personenbezug. Gleiches gilt für Orthophotos, Luftbilder und Satellitenaufnahmen mit einer Auflösung von weniger als

40 cm pro Bildpunkt. Für eine zuverlässige Aggregation von flächenbezogenen Informationen müssen Angaben von mindestens drei Grundstücken zusammengefasst werden, die betroffenen Grundstücke dürfen nicht in einer Rechtsbeziehung (Eigentum/Besitz/Pacht etc.) zu nur einer einzelnen Person stehen und es muss für die verantwortliche Stelle tatsächlich ausgeschlossen sein, durch Zusatzinformationen aus diesen aggregierten Daten wieder die Ursprungsdaten zu generieren.

Gefährdungseinschätzung

Personenbezogene Geodaten können entsprechend dem jeweiligen Kontext, in dem sie stehen, und weiteren Risikokriterien in einem zweiten Schritt nach Gefährdungsstufen klassifiziert werden. Grundsätzlich kann eine Gefährdungsklassifikation nicht losgelöst von dem jeweiligen Verarbeitungs- und Nutzungskontext vorgenommen werden. Es lassen sich Kriterien entwickeln, die zur Frage der Sensibilität von Informationen Aussagen erlauben. In die Bewertung der Gefährdung fließen die Betroffenheit anderer Grundrechte, Nutzungsinteressen der Betroffenen, des Staates und der Wirtschaft sowie die Verfügbarkeit der Geoinformationen ein. Jede Gefährdungsbetrachtung ist auf die einzelne Datenart beschränkt. Durch die Verschneidung von Informationen kann eine zusätzliche Gefährdung der Persönlichkeit entstehen. Diese kann bei einer umfassenden Profilbildung bis zur absoluten Unzulässigkeit der Verarbeitung oder Nutzung der so gewonnenen Information führen.

Auf der Grundlage dieser Gefährdungseinschätzung beruht das Ampelsystem der Studie. In die Kategorie Grün eingestufte Daten besitzen keinen Personenbezug. Informationen der Kategorie Gelb besitzen Personenbezug. Für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung sind daher die datenschutzrechtlichen Regeln anzuwenden. Daten der Kategorie Rot besitzen Personenbezug und sind besonders schutzwürdig. Die wirtschaftliche Nutzung dieser Daten ist in der Regel ausgeschlossen und unterliegt besonderen rechtlichen Anforderungen.

Zugangsregelung

Die rechtlichen Regelungen des Zugangs zu Geoinformationen teilen sich auf in die Allgemeinzugänglichkeit, das Jedermannsrecht und den Zugang unter Darlegung eines berechtigten oder rechtlichen Interesses. Der Zugang zu allgemein zugänglichen Geoinformationen wird durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützt. Dazu gehören alle Informationsquellen, die der Allgemeinheit zugänglich sind, dazu gemacht wurden oder dazu bestimmt sind. Art. 5 Abs. 1 GG schafft jedoch keinen eigenen Anspruch auf Zugang zu bestimmten Informationen oder ein Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle.

Bisher der Öffentlichkeit nicht zugängliche Daten werden durch die Informationsfreiheitsgesetze, die Umweltinformationsgesetze und einige Spezialregelungen durch gesetzliche Anordnung zugänglich gemacht. Das Jedermannsrecht auf Zugang ist abhängig von der Antragstellung auf Zugang und findet seine rechtliche Fundierung in den genannten Gesetzen. Der Unterschied zu Daten die allgemein zugänglich sind, ist die Voraussetzung der Antragstellung. Der Zugang ist nicht von der Darlegung eines Zugangsinteresses abhängig. Er kann aber bei entgegenstehenden schutzwürdigen Interessen Dritter beschränkt werden. Dazu gehört auch der Schutz personenbezogener Daten. Die Umweltinformationsgesetze enthalten diesbezüglich bereits eine gesetzlich vorgesehene Abwägungsklausel. Der Zugang zu Geoinformationen über Emissionen kann z.B. nicht aus datenschutzrechtlichen Gründen verwehrt werden.

Die restriktivste Regelung ist die Gewährung des Zugangs unter der Geltendmachung eines berechtigten oder rechtlichen Interesses. Unter das berechnete Interesse fällt jedes wirtschaftliche, wissenschaftliche oder sonstige öffentliche Interesse. Mit der Anforderung der Geltendmachung eines rechtlichen Interesses wird der Zugang noch weitgehend eingegrenzt. Das rechtliche Interesse liegt vor, wenn die gewünschten Informationen für die Wahrnehmung eines Rechts oder Ausgestaltung eines Rechtsverhältnisses notwendig sind. Wesentlicher Unterschied zu den vorgenannten Zugangsregelungen ist die Pflicht zur Darlegung eines Zugangsinteresses durch die interessierte Stelle. Solche Zugangsregeln gehen von der Schutzwürdigkeit der Daten aus. Der Zugang kann nur gewährt wer-

den, wenn ein den schutzwürdigen Belangen übergeordnetes Interesse auf Seiten der Daten erhebenden Stelle existiert.

Die rechtlichen Zugangsregeln korrespondieren mit der Ampeldarstellung in den „Länderspalten“ Die Kategorie Grün klassifiziert den Zugang der Allgemeinzugänglichkeit. Das Jedermannsrecht ist in die Kategorie Gelb eingeordnet. Orange beschreibt den Zugang unter Geltendmachung eines berechtigten oder rechtlichen Interesses. Rot zeigt die absolute Unzugänglichkeit der Information aus datenschutzrechtlichen Gründen an.

Verarbeitung und Nutzung von Geodaten

Die Verarbeitung (Verschneidung, Übermittlung, Speicherung etc.) und Nutzung von personenbezogenen Geoinformationen ist nur auf der Grundlage einer datenschutzrechtlichen Ermächtigungsgrundlage zulässig. Geodaten, die keinen Personenbezug besitzen (Kategorie Grün), können frei verschnitten, übermittelt und gespeichert werden. Datenschutzrechtliche Regelungen stehen dem nicht entgegen.

Bei der Verarbeitung und Nutzung von Geoinformationen der Kategorie Gelb benötigen Daten verarbeitende Stellen eine rechtliche Grundlage. Dies gilt unabhängig davon, ob die Stelle die Daten für sich selbst oder für Dritte (Datenbroker) verarbeitet oder nutzt. Generell unterliegt jede Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Geodaten der Abwägung zwischen den Zwecken der Verarbeitung und den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen. Datenbroker haben dabei sicherzustellen, dass Daten verarbeitende Stellen bei der Verarbeitung und Nutzung der durch sie bereitgestellten Daten ein berechtigtes Interesse haben und die schutzwürdigen Belange der Betroffenen der Verarbeitung und Nutzung nicht entgegenstehen.

Rechtspolitische Forderungen

Mit der Verpflichtung zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie eröffnet sich die Gelegenheit, ein Geodatenzugangsgesetz zu schaffen. In dieses kann eine gesetzgeberische Abwägung zwischen den Interessen der Betroffenen an dem Schutz und den Interessen der Wirtschaft, des Staates und der Öffentlichkeit an der Nutzung von georeferenzierten Informationen aufgenommen werden. Die derzeit geltenden Regeln des Zugangs, Verarbeitung und Nutzung von Geodaten orientieren sich an einer



Einzelfallabwägung. Die den Geodaten innewohnenden wirtschaftlichen Potentiale können in vielen Fällen nur durch eine massenhafte Verarbeitung und Nutzung der Daten aktiviert werden. Die massenhafte Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Geodaten birgt aber besondere Gefahren für die Privatsphäre der Betroffenen. Durch eine gesetzgeberische Klassifikation bestimmter Geodatenkategorien könnte der notwendige Abwägungsprozess verkürzt werden. Datensätze könnten als „unkritisch“ oder „besonders schützenswert“ eingestuft werden. Damit wäre sowohl für die Betroffenen als auch die Wirtschaft Rechtsicherheit geschaffen. Diese existiert unter den derzeitigen Bedingungen nicht.