

Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft

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

Gutachten im Auftrag der GIW-Kommission

bearbeitet von Dr. Moritz Karg

abgeschlossen am 22. September 2008

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

1	EINLEITUNG UND GEGENSTAND DER STUDIE	6
2	PERSONENBEZUG VON GEODATEN GEMÄß § 3 ABS. 1 BDSG	7
2.1	§ 3 ABS. 1 BDSG - BESTIMMBARKEIT	8
2.1.1	<i>Personenbezug von Punktdaten</i>	10
2.1.2	<i>Personenbezug bei Flächendaten</i>	12
2.1.3	<i>Satellitenbilder und Orthophotos</i>	13
2.1.4	<i>Europarechtliche Dimension</i>	14
2.1.5	<i>Ergebnis</i>	16
2.2	KONTEXTBEZUG PERSONENBEZOGENER DATEN	16
2.2.1	<i>Kategorien des Personenbezuges von Geodaten</i>	19
2.2.1.1	Ergebniskontext	21
2.2.1.2	Zweckkontext	21
2.2.1.3	Inhaltskontext	21
2.2.2	<i>Zusammenfassung</i>	22
2.2.3	<i>Anonymisierung von Daten</i>	22
2.2.4	<i>Aggregation von Daten</i>	23
3	RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DEN ZUGANG ZU STAATLICHERSEITS GESPEICHERTEN GEOINFORMATIONEN	24
3.1	RECHT AUF INFORMATIONSZUGANG GEMÄß ART. 5 ABS. 1 GG	24
3.2	ANSPRUCH AUF ZUGANG NACH DEN INFORMATIONSFREIHEITS- UND DEN UMWELTINFORMATIONSGESETZEN	25
3.2.1	<i>Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder</i>	26
3.2.1.1	Regelung des Zugangsanspruches	26
3.2.1.1.1	Anspruchsberechtigte	26
3.2.1.1.2	Anspruchsgegenstand	27
3.2.1.2	Verhältnis zu anderen Zugangsansprüchen und Zugangsbeschränkungen	27
3.2.1.3	Bewertung	29
3.2.2	<i>Umweltinformationsgesetze</i>	30
3.2.2.1	Zugangsregelung	30
3.2.2.1.1	Anspruchsberechtigte	31
3.2.2.1.2	Anspruchsgegenstand und Anwendung auf Datenmatrix	31
3.2.2.2	Beschränkungen	32
3.2.2.2.1	Gesetzlich präjudizierte Abwägung	32
3.2.2.2.2	Abwägung unter Bezugnahme auf bereichsspezifische Gesetze	32
3.2.2.3	Einwilligungsbasierter Zugang zu personenbezogenen Umweltinformationen	33
3.2.2.4	Bewertung	33
3.3	ZUGANG UNTER GELTENDMACHUNG EINES BERECHTIGTEN ODER RECHTLICHEN INTERESSES	34
3.3.1	<i>Besonderes Interesse</i>	35
3.3.2	<i>Rechtliches Interesse</i>	36
3.3.3	<i>Bewertung</i>	36
3.4	ZUGANGSREGELUNGEN DER LANDESDATENSCHUTZGESETZE UND AUTOMATISIERTES ABRUFVERFAHREN 36	
3.5	ZUGANG ZU GEOINFORMATIONEN BEI NICHTSTAATLICHEN STELLEN	37

4	INSPIRE-RICHTLINIE UND VORSCHLÄGE ZU EINEM ENTWURF EINES GEODATENZUGANGSGESETZ	38
4.1	INSPIRE-RICHTLINIE	38
4.1.1	Regelungsumfang der INSPIRE-Richtlinie	39
4.1.2	Beschränkungen	39
4.2	ENTWURF EINES GEODATENZUGANGSGESETZES AUF BUNDESEBENE	40
4.2.1	Gesetzliche Kategorisierung von Geodaten	40
4.2.2	Abwägungslösung	41
4.2.2.1	Bedenken gegen Abwägungslösung	41
4.2.2.2	Besondere Gefährdungslage durch INSPIRE-Richtlinie	41
4.2.2.3	Kategorisierung des Zugang auf der Grundlage einer Gefährdungsanalyse	42
5	REGELUNGEN ZUR VERARBEITUNG VON GEODATEN	42
5.1	RECHTMÄßIGKEITSANFORDERUNGEN AN DIE ERHEBUNG, VERARBEITUNG UND NUTZUNG PERSONENBEZOGENER GEOINFORMATIONEN FÜR EIGENE ZWECKE	44
5.1.1	Erfüllung eines Vertrages oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses	44
5.1.2	Wahrung eigener berechtigter Interesse oder berechtigter Interessen Dritter	45
5.1.3	Allgemein zugängliche Daten	46
5.1.3.1	Merkmal „allgemein zugänglich“	46
5.1.3.2	„Offensichtlichkeit“ des Überwiegens schutzwürdiger Interessen	47
5.2	BEDINGUNGEN FÜR DIE VERSCHNEIDUNG VON GEOINFORMATIONEN	48
5.2.1	Rechtsgrundlage für die Verschneidung	48
5.2.2	Transparenzanforderungen	49
5.3	RECHTSRAHMEN FÜR DIE VERARBEITUNG VON GEODATEN DURCH DATENBROKER	49
5.3.1	Erhebungs-, Speicher- und Verarbeitungsvoraussetzungen	50
5.3.1.1	Benachrichtigungspflicht	50
5.3.1.2	Abwägung der widerstreitenden Interessen	51
5.3.2	Übermittlung an Dritte	51
5.4	BETROFFENENRECHTE UND INFORMATIONSPFLICHTEN DATEN VERARBEITENDER STELLEN	52
5.5	DATENSICHERHEIT	52
6	WEITERVERWENDUNG DER DATEN NACH DEM IWG	53
7	ZUSAMMENFASSUNG DER ERKENNTNISSE	53
8	AMPELDARSTELLUNG UND FACHDATENKOMMENTIERUNG	55
8.1	KATEGORIEN DER AMPEL „PERSONENBEZUG“	55
8.1.1	Grün	55
8.1.2	Gelb	55
8.1.3	Rot	55
8.2	KATEGORIEN DER AMPEL „ZUGANG“	55
8.2.1	Grün	56
8.2.2	Gelb	56
8.2.3	Orange	56
8.2.4	Rot	56
8.3	FACHDATEN	56

8.3.1	<i>Altlastenkataster</i>	56
8.3.1.1	Altablagerungen/Altstandorte	56
8.3.1.2	Deponien	57
8.3.1.3	UHG Anlagen und sonstige gefährliche Risiken	57
8.3.1.4	Industriestandorte	57
8.3.2	<i>Hydrologie und Gewässer</i>	57
8.3.2.1	Deichlinie	58
8.3.2.2	tägliche maximale Abflüsse	58
8.3.2.3	Gewässernetz, Oberflächengewässer (Flüsse und Seen).....	58
8.3.2.4	Flüsse/Seen (Badewasserqualität).....	58
8.3.2.5	Flüsse/Seen - Wasserqualität	58
8.3.2.6	Gewässergüte/Gewässerstrukturgüte	59
8.3.2.7	Höhe der Mittelwasserstände.....	59
8.3.2.8	Sturmflutzonen	59
8.3.3	<i>Schutzgebiete</i>	59
8.3.3.1	Landschaftsschutzgebiete	59
8.3.3.2	Naturschutzgebiete	60
8.3.3.3	Nationalparks.....	60
8.3.3.4	Biosphärenreservate.....	60
8.3.4	<i>Landnutzung</i>	60
8.3.4.1	Landnutzungsklassifikation	61
8.3.4.2	Landnutzungsdaten	61
8.3.4.3	GVO/Bio-Anbaugebiete	61
8.3.4.4	FIS-InVeKos-GIS (Vektoren der Feldblöcke, Feldstück- oder Schlaggrenzen)	61
8.3.4.5	Bebauung/Versiegelung.....	62
8.3.4.6	Wohn-, Gewerbe- und Industriegebiete	62
8.3.5	<i>Planung</i>	62
8.3.5.1	Leitungsverläufe, Kanalinformationen, Ver- und Entsorgungsnetz.....	62
8.3.5.2	Weltkulturerbestätten / Denkmalbereiche.....	62
8.3.5.3	Sehenswürdigkeiten / Points of Interest.....	62
8.3.5.4	Denkmalgeschützte Objekte / Kulturdenkmäler	63
8.3.5.5	Planungsflächen.....	63
8.3.6	<i>Boden, Geologie, Rohstoffe</i>	63
8.3.6.1	Bodenkarten - alle Maßstäbe (BÜK 200 – 5000).....	63
8.3.6.2	Bodenqualität.....	63
8.3.6.3	Karten der Boden- und Winderosionsgefährdung.....	64
8.3.6.4	Oberflächennahe Geothermie	64
8.3.6.5	Geologische Daten / Rohstoffe / Bodenschätze / GÜK200 und GÜK 1000 und GMK 1000	64
8.3.6.6	Karte der oberflächennahen Rohstoffe der Bundesrepublik 1: 1.000.000 / Geowissenschaftliche Karte Kohlereviere	64
8.3.6.7	Geologische Daten / Geologische Risiken / Erdbeben.....	64
8.3.7	<i>Hydrogeologie</i>	65
8.3.7.1	Stockwerkgliederung/Grundwasserleitereigenschaften/ physikalische und chemische Parameter	65
8.3.7.2	Hydrogeologische Übersichtskarte 1:200.000 (HÜK 200)	65
8.3.8	<i>Kriminalität (Einbruch/Diebstahl/Gewaltverbrechen)</i>	65
8.3.9	<i>Katastrophenmanagement</i>	65
8.3.10	<i>Points of Interest</i>	65
8.3.11	<i>Seuchenbezirke</i>	65

8.3.12	<i>Wetterdaten</i>	66
8.3.13	<i>Verkehr</i>	66
8.3.13.1	Verkehrsverstoß.....	66
8.3.13.2	Verkehrsbelastungen	66
8.3.13.3	Mobilitätsströme.....	66
8.3.13.4	Verkehrsunfalldaten/ deutsche LKW Fahrten.....	66
8.3.14	<i>Sonstige Fachdaten</i>	66
8.3.14.1	Schadenersatzdaten / Verkehrswert/Kreditwert - Abhängigkeit	66
8.3.14.2	Eigentumsangaben.....	66
8.3.14.3	Immobilienbewertungen	66
8.3.14.4	Schufa-Daten (Scoring)	66
8.3.14.5	Kreditwürdigkeit.....	66
8.3.14.6	Bodenrichtwerte.....	67
8.3.14.7	Tierbestände	67
8.3.15	<i>Basisdaten</i>	67
8.3.15.1	Luft- und Satellitenbilder/ Fernerkundungsdaten als bildhafte Hintergrundinformation	67
8.3.15.2	Adressen- und Gebäudekoordinaten	67
8.3.15.3	zusätzliche Attribute zu Gebäudedaten (Gebäudetyp, Alter, Bauweise).....	67
8.3.15.4	Eingangshöhen in Gebäude	67
8.3.15.5	Administrative Grenzen.....	67
8.3.15.6	Amtliche Katasterdaten	67
8.3.16	<i>Liegenschaftskataster (ALB/ALK)</i>	67
8.3.17	<i>3D-Stadtmodelle</i>	68
8.3.18	<i>Topografische Informationen</i>	68
8.3.18.1	Orthophotos	68
8.3.18.2	DFK/ALK.....	68
8.3.19	<i>Straßendaten</i>	68
8.3.19.1	Allgemein	68
8.3.19.2	Fachsystem	68
8.3.19.3	Straßennetz	68
8.3.19.4	Verkehrsdaten.....	68
8.3.19.5	BAB-Rastanlagen und Bauwerke	68
8.3.19.6	Baubetriebsplanung	68
8.3.19.7	Unfallanalyse.....	68
8.3.19.8	Straßenzustand.....	68
8.3.19.9	Mauttabelle.....	68
8.3.20	<i>Schienendaten</i>	68
LITERATURVERZEICHNIS		70
ABKÜRZUNGEN		72
ABBILDUNGEN		74

1 EINLEITUNG UND GEGENSTAND DER STUDIE

Die Herausforderung an die heutige Wissensgesellschaft ist nicht, die Verfügbarkeit der Information sicherzustellen, sondern das aus den verfügbaren Informationen generierte Wissen zu nutzen.¹ Der überwiegende Teil der in der Wirtschaft und Verwaltung getroffenen Entscheidungen besitzen einen Raumbezug.² An der Aktivierung der staatlich erhobenen und vorgehaltenen georeferenzierten Informationen besteht ein starkes wirtschaftliches Interesse.³ Das Interesse an der wirtschaftlichen Verwertung dieser Informationen korrespondiert mit der Entwicklung von E-Government und dem Wunsch der Verwaltung, die generierten Daten zu vermarkten. Diese sich abzeichnende „Win-Win“-Situation birgt jedoch Gefahren für den Schutz der Persönlichkeitsrechte derjenigen, deren Daten Gegenstand der wirtschaftlichen Nutzung sind. Dabei liegen die Gründe für die Risiken für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen bei der Verarbeitung von Geodaten weniger in der Sachmaterie an sich. Vielmehr bringt der Wandel der Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung vom papierbasierten (analogen) Verfahren hin zu einem elektronischen (digitalen) Verfahren ablauf neue spezifische Gefährdungslagen für die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen mit sich.⁴ In Ermangelung allgemein akzeptierten Kriterien, die eine trennscharfe Abgrenzung zwischen personenbezogenen Daten und Sachdaten erlauben, muss auf Einzelfallentscheidungen zurückgegriffen werden. Damit verschließt sich aber die Praxis, Rechtsprechung und

Literatur dem Bemühen, die wirtschaftliche Verwertung von Geodaten⁵ unter Beachtung des Datenschutzes in einem größeren Umfang zu ermöglichen. Nur eine vorhersehbare Einordnung der betroffenen Daten erlaubt den interessierten Wirtschaftsunternehmen eine sichere Planungsgrundlage und einen effektiven Schutz der Betroffenen.

Daher hat das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) auf eine entsprechende Bitte hin der GIW-Kommission mit Datum vom 01.11.2007 ein Angebot zur Erstellung einer Studie zu den datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft unterbreitet, welches die GIW-Kommission am 28. 11. 2008 annahm.

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 gemäß § 39 Abs. 1, 2 Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein (LDSG SH) und nach § 38 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) bei nicht-öffentlichen Stellen. Die Erstellung des vorliegenden Gutachtens 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 Erkenntnisse.⁶

Die in dem erstellten Gutachten gewonnenen Erkenntnisse haben hohe Relevanz für die Aufgabenerfüllung des ULD als Aufsichtsbehörde im eigenen Zuständigkeitsbereich. Die Erkenntnisse beziehen sich aber nicht ausschließlich 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. Diese muss nicht mit der rechtlichen Bewertung der jeweils zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörde identisch sein. Bei der Erstellung des Gutachtens wurden jedoch Erkenntnisse von anderen Aufsichtsbehörden herangezogen und werden als sol-

¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über wissenschaftliche Informationen im Digitalen Zeitalter: Zugang, Verbreitung und Bewahrung [KOM (2007)56 endg.], BR.Drs. 139/07, 26.02.2007, Ziff. 2, 3.1; *Klein/Ruh*, Die Geodaten Infrastruktur in Schleswig-Holstein, Die Gemeinde SH 2007, 251.

² *Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden Württemberg*, Pressemitteilung v. 04.10.2007, <http://www.ml.r.baden-wuerttemberg.de>.

³ *Schoch*, Der Entwurf eines Informationsweiterverwendungsgesetzes des Bundes, NVwZ 2006, 872.

⁴ *Roßnagel/Laue*, Zweckbindung im Electronic Government, DÖV 2007, 543.

⁵ BT-Drs. 16/2959 v. 17.10.2006.

⁶ *Weichert*, Regulierte Selbstregulierung – Plädoyer für eine etwas andere Datenschutzaufsicht, RDV 2005, 5.

che dargestellt und erörtert. Das vorliegende Gutachten wurde organisatorisch und personell außerhalb der Kontrolltätigkeit des ULD erstellt.

Wesentliche Ergebnisse des vorliegenden Gutachtens beruhen auf der Auswertung der verfügbaren Rechtsprechung, Literatur und Praxis anderer Aufsichtsbehörden. Erkenntnisse aus der Beratungs- und Aufsichtstätigkeit des ULD sind mit eingeflossen.

Die Thematik hat sowohl für die Datenschutzkontrollinstanzen im nicht-öffentlichen Bereich als auch im öffentlichen Bereich Relevanz. Das ULD hat diese Fragestellungen in der gemeinsamen Unterarbeitsgruppe „Geodaten“ der Aufsichtsbehörden des sog. „Düsseldorfer Kreis“ nach § 38 BDSG sowie der in der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder organisierten Kontrollinstanzen im öffentlichen Bereich erörtert. Bei der gemeinsamen Meinungsbildung in diesem Gremium konnten bisher keine einheitliche rechtliche Bewertungen erzielt werden. Diese wird aber angestrebt. Durch die Diskussionen konnte zunächst eine Sensibilisierung für die zugrunde liegenden datenschutzrechtlichen Probleme bei der wirtschaftlichen Aktivierung georeferenzierter Daten erreicht werden.

Durch den Auftraggeber wurden im Wesentlichen fünf Fragen zum Themenkomplex aufgeworfen.

1. Wann sind Geodaten personenbezogene Daten, so dass datenschutzrechtliche Bestimmungen anwendbar sind? Wie kann im Fall eines Personenbezugs eine hinreichende Aggregation bzw. Anonymisierung erreicht werden? Hierbei wird angeknüpft an die darstellerische Auflösung der Geoinformation, die Größe der beschriebenen Referenzfläche, den Maßstab der Geokartenmaterials bzw. die Zahl der zusammengefassten Grundstücke.

2. Welche Kategorien und Unterkategorien von Geodaten lassen sich festlegen, die grds. nach gleichen Kriterien erhoben und weiterverarbeitet werden dürfen?

3. Welche Konsequenzen hat der Zweckbindungsgrundsatz für die Herausgabe, Weitergabe und Nutzung der jeweiligen Geodatenkategorien?

4. Welche Konsequenzen hat es, wenn unterschiedliche Geodaten zu einer Geokoordinate oder einer

Fläche zusammengeführt werden und kombiniert ausgewertet werden (sog. Verschneidung). Welche Anforderungen an die Transparenz sind bei der Zusammenführung von Merkmalen zu stellen (analog Scoring)?

5. Welche rechtlichen Anforderungen bestehen an einen Datenbroker (materiellrechtlich, organisatorisch, prozedural, technisch) als Mittler zwischen Datenquelle und Dateninteressenten?

Das folgende Gutachten bewertet den Zugang zu Geoinformationen ausschließlich im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten. Auf Fragestellungen anderer Rechtsgebiete, z.B. dem Urheberrecht⁷, wird nur dann eingegangen, wenn dies die datenschutzrechtliche Beurteilung der Materie tangiert. Im Vordergrund des Gutachtens steht, entsprechend den vom Auftragsteller vorgegebenen Fragestellungen, die datenschutzrechtliche Beurteilung des Zugangs zu staatlicherseits gespeicherten Geoinformationen.

2 PERSONENBEZUG VON GEODATEN GEMÄß § 3 ABS. 1 BDSG

Bedingung für die Anwendbarkeit des Datenschutzrechtes auf die Verarbeitung von Informationen ist der Personenbezug einer Information. § 3 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) definiert den Begriff des personenbezogenen Datums als Einzelangabe über die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person. Eine wichtige Grundlage für die Auslegung des deutschen Datenschutzrechts ist die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass es „unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kein belangloses Datum“ mehr gibt.⁸ Danach ist der Begriff des personenbezogenen Datums weit auszulegen. Umstritten ist jedoch, unter welchen Bedingungen ein personenbezogenes Datum vorliegt. Nicht streitig ist, dass unter die Definition des § 3 Abs. 1 BDSG sämtliche Einzelangaben fallen, soweit diese direkt mit dem Namen

⁷ Zum Spannungsverhältnis des Informationszugangs zum UrhG OLG Köln, Urt. v. 15.12.2006, 6 U 229/05, MMR 2007, 444ff.

⁸ BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83 u.a., Rdn. 149 <juris>.

der natürlichen Person verbunden sind oder sich sonst der Bezug aus dem Inhalt oder Zusammenhang unmittelbar zu dieser Person herstellen lässt. Eine Person wird durch ein Datum bestimmt, wenn diese Informationen die Person eindeutig identifiziert (Namen, Adresse, DNA).

Einzelangaben i.S.d. § 3 Abs. 1 BDSG sind Informationen, mit der (Er-)Kenntnisse⁹ über eine Person¹⁰ vermittelt oder verfügbar gehalten werden. Eine Information wird vom Datenschutzrecht aber auch erfasst, wenn eine bloße Bestimmbarkeit vorliegt, wenn also die prinzipielle Möglichkeit besteht, zwischen Information und Person eine Verbindung herzustellen.¹¹

2.1 § 3 Abs. 1 BDSG - Bestimmbarkeit

Die Bedingungen, nach denen sich die „Bestimmbarkeit“ richten, sind für die Beurteilung des Personenbezugs von Geoinformationen von zentraler Bedeutung. Bei Geodaten handelt es sich zumeist um Informationen über Sachen, wie z.B. Lage, Höhe oder Beschaffenheit von Grundstücken. Diese Informationen sind ohne Weiteres keine Angaben über die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse einer natürlichen Person. Vielmehr werden diese Informationen dadurch zu personenbezogenen Daten, dass der jeweilige Gegenstand, der Ort oder das Grundstück einer natürlichen Person zugeordnet wird bzw. werden kann.¹² Die Frage, unter welchen Bedingungen eine Bestimmbarkeit angenommen werden muss, ist letztlich nicht endgültig geklärt und in der Praxis der Aufsichtsbehörden, der Literatur und Rechtsprechung umstritten.¹³ Obwohl die Beteiligten dauernd mit dem Thema konfrontiert sind, konnte bisher auf diesem Gebiet keine rechtli-

che Klärung oder gar Einigung herbeigeführt werden.¹⁴

Anerkannt und unbestritten ist, dass Geoinformationen das Potential innewohnt, Aussagen über natürliche Personen zu vermitteln.¹⁵ So kommen die Autoren des Sondergutachtens „Allgemeine ökologische Umweltbeobachtung“ des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen im Auftrag des Deutschen Bundestag zu der Feststellung, dass im Rahmen der Umweltbeobachtung auch „identifizierende Daten“ erhoben werden und deren Einsatz nur im Rahmen der bereichsspezifischen Gesetze zur Umweltbeobachtung zulässig sei.¹⁶

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen (LDI NRW) thematisierte dieses Problem im Kontext der kommerziellen Nutzung ortsbezogener Grundstücks- und Gebäudedaten aus öffentlichen Vermessungs- und Liegenschaftskatastern in allgemeiner Art. Auch sie vertrat die Auffassung, dass Geobasisdaten grundsätzlich personenbeziehbar sind, da sie unvermeidlich inhaltliche Aussagen über die Grundstücke und darauf stehende Gebäude zulassen. Daher sei in jedem Einzelfall zu prüfen „ob die jeweilige Nutzung und Verknüpfung von Daten aus anderen Datenbanken mit den Geobasisdaten und ihre Verwendung zu neuen Geschäftszwecken zulässig ist.“¹⁷

Die bisherigen Entscheidungen der Aufsichtsbehörden der Bundesländer, der Landesbeauftragten für Datenschutz und des *Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* (BfDI) über den Personenbezug von Geodaten beruhen auf Einzelfällen. Diese sind nicht frei von den Einflüssen des jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Kontextes und des konkreten Zwecks, zu dem die in Diskussion stehenden Daten erhoben, verarbeitet oder genutzt werden sollten. Die Erkenntnis der Klärungsbedürftigkeit dieser Frage führte in jüngerer

⁹ VG Osnabrück, Urt. v. 01.06.2005, 6 A 17/04, Rz. 37 <juris>.

¹⁰ Dammann, in: Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., § 3, Rdn. 5f.; Gassner, Praxis der Kommunalverwaltung- UIG, Band K4 b - Bund, Ziff. 2.1 Datenschutz.

¹¹ Saeltzer, Sind diese Daten personenbezogen oder nicht?, DuD 2004, 219.

¹² Dammann, in: Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, § 3, Rdn. 58.

¹³ Vgl. dazu ausführlich Weichert/Karg, Datenschutz und Geoinformationen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), v. 14.03.2007 (<http://www.geobusiness.org>).

¹⁴ Pahlen-Brandt, Datenschutz braucht scharfe Instrumente – Beitrag zur Diskussion um „personenbezogenen Daten“, DuD 2008, 34.

¹⁵ Arzt, Nutzung von Satellitendaten in der Umweltüberwachung, DuD 2000, 206.

¹⁶ BT-Drs. 11/8123 v. 10.12.1990, 50f.

¹⁷ LDI NRW, 16. Datenschutzbericht 2003, Kap. 6.3.

Zeit angesichts der wachsenden Bedeutung von Geoinformationen für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der wirtschaftlichen Nutzung dieser Daten zu länderübergreifenden Initiativen und Diskussionen. Die Auswirkungen der Verarbeitung und Nutzung von Geodaten auf das Persönlichkeitsrecht waren Gegenstand der Diskussion auf der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 25. und 26. Oktober 2007 sowie 3. und 4. April 2008. Ein Ergebnis dieser Erörterungen war der Auftrag an die gemeinsame Unterarbeitsgruppe „Geodaten“ der Aufsichtsbehörden im nicht-öffentlichen Bereich und der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, neben einem Entschließungsentwurf zu diesem Thema eine längerfristige Strategie zur Lösung der anstehenden Probleme zu entwerfen. Die in diesem Gremium geführten Diskussionen verdeutlichten die konträren Rechtsansichten unter den Aufsichtsbehörden.

Voraussetzung für den Personenbezug von Geodaten ist die Existenz einer Beziehung zwischen dem Geodatum und der Person. Die natürliche Person muss mit der Sachinformation verknüpft werden können. Im Wesentlichen stehen sich bei der Bestimmung dieses Merkmals zwei Ansichten gegenüber.¹⁸ Einer Ansicht nach reicht jede theoretische, von den tatsächlichen Möglichkeiten der verantwortlichen Stelle losgelöste Verknüpfung zwischen Person und Datum aus. Es wird nicht auf die tatsächlichen Möglichkeiten der Daten verarbeitenden Stelle abgestellt, sondern vielmehr objektiv auf die generell verfügbaren Verknüpfungstechniken¹⁹ oder das in Theorie verfügbare Zusatzwissen, um den Bezug herstellen zu können.²⁰ Wissenschaftliche Erkenntnisse und theoretische, praktisch nicht völlig ausgeschlossene Möglichkeiten schlagen damit auf jede Daten verarbeitende Stelle durch. Personenbezug liegt nach dieser Ansicht vor, wenn die verarbeitende Stelle mittels eigenem oder Drittwissen den Personenbezug herstellen kann. Die andere Sichtweise, die auf das konkrete Wissen der verarbeitenden

Stelle abstellt, würde die Zuordenbarkeit von den individuellen Fähigkeiten der verarbeitenden Stelle abhängig machen. Dabei würde die Tatsache übersehen, dass vor allem vermittelt durch die Verfügbarkeit moderner Informationstechnologie mit elektronischen Werkzeugen eine Zuordnung generell möglich ist.²¹

Die Gegenansicht richtet die Bestimmbarkeit nach den Kenntnissen, Mitteln und Möglichkeiten der speichernden Stelle aus. Erst wenn die Stelle den Bezug mit den ihr zur Verfügung stehenden Hilfsmitteln und ohne unverhältnismäßigen Aufwand herstellen kann, soll ein Personenbezug bestehen. Der Begriff des Personenbezugs ist im Gegensatz zur vorgenannten Ansicht relativ.²² Ob ein personenbezogenes Datum vorliegt, wird von den faktischen Mitteln und Fähigkeiten der Daten verarbeitenden Stelle abhängig gemacht. Dieselben Daten könnten für eine Stelle reine Sachdaten sein und in den Händen einer anderen Stelle Personenbezug aufweisen.²³

Konsequenz beider Ansichten ist die Pflicht jeder Daten verarbeitenden Stelle zu prüfen, ob für sie die Möglichkeit besteht, zwischen den von ihr erhobenen, verarbeiteten oder genutzten Daten eine Verknüpfung zu einer natürlichen Person herzustellen. Lediglich der Prüfmaßstab ist unterschiedlich. Unter den Möglichkeiten der modernen Datenverarbeitung wird dies wohl nach der ersten Ansicht in den allermeisten Fällen zu bejahen sein. Ohne ein Korrektiv schwimmt dadurch die Unterscheidung zwischen Sachdatum und personenbezogenem Datum. Es ist mit dem Fortschreiten der Verknüpfungsmöglichkeiten und der Zugänglichkeit von Analysemethoden

²⁰ So noch Weichert in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert*, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., § 3 Rdn. 3.

²¹ Weichert, Der Personenbezug von Geodaten, DuD 2007, 114.

²² Arning/Forgó/Krügel, Datenschutzrechtliche Aspekte der Forschung mit genetischen Daten, DuD 2006, 702, Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 9. Aufl., § 3 Rdn. 10; Dammann, in: *Simitis*, Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., § 3 Rdn. 33.

²³ Arzt, Nutzung von Satellitendaten in der Umweltüberwachung, DuD 2000, 208; Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 9. Aufl., § 3, Rdn. 10, Tinnefeld, Allgemeiner Datenschutz, in: *Rofnagel*, Handbuch des Datenschutzrechts, Kap. 4.1, Rdn. 22.

¹⁸ Saeltzer, Sind diese Daten personenbezogen oder nicht?, DuD 2004, 219.

¹⁹ Siehe dazu Hornung, Der Personenbezug biometrischer Daten, DuD 2004, 430.

davon auszugehen, dass diese Unterscheidung zunehmend und evtl. zukünftig vollständig aufgehoben wird. Lediglich für die Fälle, in denen bewusst der Bezug vorher durch entsprechende Techniken aufgehoben oder durch gesetzliche Anordnung für nicht personenbezogen erklärt wird, würde Raum für eine Abgrenzung verbleiben.

Nach beiden Ansichten ist für die Bestimmbarkeit und damit für die Feststellung des Personenbezuges eines Datums jeweils der aktuelle technische Stand maßgeblich. Mit der Entwicklung neuer Informationsquellen und der Verbesserung der Recherche- und Verknüpfungsmöglichkeiten erhöht sich auch der Umfang der Daten, die Personenbezug i.S.d. § 3 Abs. 1 BDSG besitzen. Die Digitalisierung und die Eröffnung der Zugänglichkeit von Informationen für die gesamte menschlichen Gesellschaft – Kennzeichen unserer modernen Informations- und Kommunikationsgesellschaft – führen zu einer sich kontinuierlich ausweitenden Verknüpfbarkeit von Informationen und einer bisher nicht gekannten Möglichkeit der Darstellung von Relationen. Damit steigt sowohl die Fähigkeit, qualitative Aussagen über Personen zu treffen als auch die Anzahl derjenigen, die Zugriff auf solche Daten haben. Populäre Beispiele sind die Telemediendienste *Google Earth* oder *Microsoft Virtual Earth*, die einer breiten Bevölkerungsschicht Satellitendaten in einem Umfang und einer Qualität zur Verarbeitung und Nutzung bereit stellen, die bis vor wenigen Jahren nur dem Militär oder staatlichen Stellen verfügbar waren.

Der Ansicht, die einen relativen Personenbezug für möglich hält, wird vor allem entgegengehalten, damit werde die Bestimmung des Personenbezuges beliebig. Der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung könne so ausgehöhlt werden. Der relativ ausgestaltete Personenbezug von Informationen kann zu einer Zersplitterung und Unkontrollierbarkeit der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der Daten vor allem aus Betroffenen­sicht führen.²⁴

Die Praxis der Aufsichtsbehörden und der Rechtsprechung basiert eher auf Einzelfallbetrachtungen. Einige häufig wiederkehrende, eng mit Geodaten

verbundene Problembereiche können jedoch für die Beurteilung des Personenbezuges fruchtbar gemacht werden und sollen in diesem Gutachten auf rechtliche Gemeinsamkeiten hin untersucht werden. Eine für die Datenverarbeitungspraxis taugliche Entwicklung von Kategorien von Geodaten hat die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden mit in Betracht zu ziehen.

2.1.1 Personenbezug von Punktdaten

Die Feststellung, dass Informationen über Flächen tendenziell keinen Personenbezug aufweisen, soweit die betroffene Fläche nicht nur einer einzelnen Person zuordenbar ist, kann als allgemein gültig bezeichnet werden. Der BfDI verneinte den Personenbezug bei Angaben über Bezeichnung und Eigenschaft gentechnisch veränderter Organismen unter Nennung der Postleitzahlen und des Ortes, an denen eine Freisetzung oder der Anbau stattfanden.²⁵ Hinsichtlich des Personenbezuges von Flächendaten im Bodeninformationssystem führte der *Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz* (BayLfD) aus: „[...]Flächendaten sind keine personenbezogenen Daten, solange sie keinen grundstücksgenauen Detaillierungsgrad erreichen, der Grundstückseigentümer also nicht festgestellt werden kann.“²⁶ Die dieser Ansicht zugrundeliegende rechtliche Bewertung teilte die *Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit* Nordrhein-Westfalen (LDI NRW). Sie sah die kartographischen Darstellungen von schadstoffbelasteten Flächen, die mehr als 3 Grundstücke erfassten und in einem Maßstab von 1:10.000 bzw. 1:5.000 dargestellt wurden, als datenschutzrechtlich hinnehmbar an.²⁷ Die Formulierung lässt den Schluss zu, dass weniger eine Aussage über den Personenbezug als vielmehr eine Beurteilung der Auswirkungen der Veröffentlichung auf das Persönlichkeitsrecht gemacht werden sollte.

Diese Bewertung lag auch der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Freiburg zur Veröffentlichung und Weitermeldung von FFH- und Vogelschutzgebietsflächen zugrunde. Danach ist eine Landesre-

²⁴ *Pahlen-Brandt*, Datenschutz braucht scharfe Instrumente, DuD 2008, 34.

²⁵ *BfDI*, 20. Tätigkeitsbericht, 2003-2005, Kap. 12.1, 12.2.

²⁶ *BayLfD*, 21. Tätigkeitsbericht 2004, Kap. 14.1.

²⁷ *LDI NRW*, 16. Datenschutzbericht 2003, Kap. 6.5, 6.6.

gierung aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht gehindert, auf der Grundlage der Meldepflichten für FFH- und Vogelschutzgebiete Informationen über die einbezogenen Flächen weiterzuleiten. Bei diesen Flächenlisten handele es sich nicht um personenbezogene Daten. Die Karten im Maßstab 1: 25.000 seien ungenau und nicht parzellenscharf. In der Regel sei damit kein Rückschluss auf betroffene Eigentümer möglich. Anders wäre nur dann zu entscheiden, wenn der Betroffene Eigentümer besonders großflächiger Grundstücke ist. Jedoch sei in diesen Fällen kein Personenbezug beabsichtigt und insoweit auch nicht erwartbar. Bei kartographischen Angaben in diesem Maßstab handele es sich daher nur um sachbezogene Informationen.²⁸

In einem Beschluss zu einer Verfassungsbeschwerde war das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) gefordert, über die Veröffentlichung von nicht-anonymisierten Informationen über die wirtschaftlichen Verhältnisse von Einwendern im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zu entscheiden. In diesem Zusammenhang behandelte es die Frage, ob das in 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 individualisieren.²⁹ Aus der Tatsache, dass das Gericht sich mit dieser Frage beschäftigte, lässt sich zum einen der Schluss ziehen, dass Informationen über die wirtschaftliche Nutzung von Flächen personenbezogene Daten sein können. Zum anderen kann der Schluss gezogen werden, dass auch das Bundesverfassungsgericht durchaus die Möglichkeit der Relativität des Personenbezuges anerkennt. Wenn die Bestimmbarkeit objektiv zu bestimmen gewesen wäre, hätten die Informationen unabhängig vom konkreten Fall als personenbezogen eingestuft werden müssen.

In der aufsichtsbehördlichen Praxis werden Punktangaben als personenbezogen angesehen. Der

BfDI³⁰, der Bay LfD sowie der *Landesbeauftragte für Datenschutz in Baden-Württemberg* (LfD Ba-Wü)³¹ sahen in der Veröffentlichung der Standortdaten von Mobilfunkanlagen, soweit diese die Nennung von Adressen beinhalten, personenbezogene Daten und verlangten deshalb für die Veröffentlichung eine gesetzliche Grundlage.³² Denn diese Angaben ließen Rückschlüsse über die Eigentumsverhältnisse der betroffenen Immobilien zu. Auf dieser Linie liegt auch die LDI NRW, wonach sich aus der Formulierung des § 12 GBO ergibt, dass die sensiblen Daten der Abteilungen II und III des Grundbuches zu den personenbezogenen Daten gehören.³³ Dazu zählt sie auch Daten über Bau- und Bodendenkmäler. Diese waren in einer Liste adressengenau aufgenommen worden. Im konkreten Falles ergab sich die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Veröffentlichung durch die neue Regelung des Informationsfreiheitsgesetzes.

Der BayLfD bewertet den Personenbezug von Geoinformationen aus dem Bodeninformationssystem (BIS) des Geologischen Landesamtes (GLA) und dem Projekt GEORISK auf der Grundlage der Abgrenzung von Flächen- und Punktdaten. In dem zu prüfenden BIS und bei GEORISK wurden durch staatliche Stellen Geoinformationen aus Untersuchungen über die physikalischen, chemischen und biologischen Eigenschaften des Bodens und Untergrunds bzw. Hangbewegungen, Rutschungen etc. im bayerischen Alpenraum erfasst. Soweit sich die Angaben als Punktdaten mit exakter geografischer Beschreibung der Messpunkte auf der Erdoberfläche durch Rechts- und Hochwert darstellten, seien dies personenbezogene Daten. Denn der Grundstückseigentümer könne über das Grundbuch oder das Liegenschaftskataster bestimmt werden. Damit greife die Veröffentlichung dieser Daten in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Eigentümer ein.³⁴

²⁸ VG Freiburg, Beschl. v. 26.04.2000, 4 K 981/00, NuR 2000, 537.

²⁹ BVerfG, Beschl. v. 24.07.1990, 1 BvR 1244/87, NVwZ 1990, 1162.

³⁰ BfDI, 20. Tätigkeitsbericht, 2003-2005, Kap. 12.1.

³¹ LfD Ba-Wü, 23. Tätigkeitsbericht 2002, 70.

³² LfD Ba-Wü, 23. Tätigkeitsbericht 2002, 70, so auch BlnBDI, Tätigkeitsbericht 2002, Kap. 4.4.4.

³³ LDI NRW, 18. Datenschutzbericht 2007, Kap. 10.4.

³⁴ BayLfD, 21. Tätigkeitsbericht 2004, Kap. 14.1.

Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur wird dieser Ansatz verfolgt. So wird vertreten, dass Informationen in Biotopkatastern nur Sachbezug aufweisen würden. Dahingegen seien parzellenscharfe Angaben über Altlasten personenbezogene Daten. Die Grenze zwischen datenschutzrechtlich sensiblen und unsensiblen Daten bestimme sich auf der Grundlage des von der jeweiligen Information umfassten Gebietes. Erstrecken sich Informationen über größere Räume, entfalle die Möglichkeit, diese Angaben auf ein bestimmtes Grundstück oder Objekt zu beziehen. Die Informationen seien daher nicht mehr einer natürlichen Person zuordenbar. Sind Geoinformationen dagegen Grundstücken i.S. eines Liegenschaftskatasters zugeordnet und ist der Grundstückseigentümer eine natürliche Person, so sei die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung nur unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Regeln möglich.³⁵ Dieser Abgrenzung scheint in einem gewissen Maße zufällig und willkürlich.³⁶ Es wird nicht klar definiert, ab welchen Flächengrößen von „größeren Räumen“ gesprochen werden kann. Problematisch wird dieser Ansatz vor allem dann, wenn eine natürliche Person Eigentümer großer Flächen ist oder diese bewirtschaftet. Gerade bei der in Deutschland vorherrschenden landwirtschaftlichen Nutzung von Flächen durch Einzelandwirte hat dies hier eine hohe praktische Relevanz.

2.1.2 Personenbezug bei Flächendaten

Auf der Grundlage der vorangegangenen Erwägungen und der fachspezifischen Techniken bei der Darstellung von flächigen Geofach- und Geobasisdaten kann festgestellt werden, dass Angaben auf der Grundlage eines topografischen Maßstabes gleich oder gröber als 1:10.000 so generalisiert sind, dass ihnen in der Regel kein Personenbezug zukommt. Ab einem Maßstab von 1:10.000 setzt, u.a. weil Einzelobjekte nicht mehr dargestellt werden können, eine Generalisierung ein. Objekte und Informationen können nur noch mit einer dem Maßstab entsprechenden Unschärfe bzw. durch Zusammenfassung dargestellt werden. Die für eine Zuordenbarkeit erforderliche Detailschärfe geht bei

diesen Darstellungen vor allem in den Grenzbereichen verloren. Ergebnis der Generalisierung ist das Ersetzen von maßstabsgerechten Darstellungen durch vereinfachte Symbole oder Kartenelemente. In der Natur vorhandene Informationen werden ausgewählt, zusammengeführt und eine Prioritäten in Hinblick auf die Darstellung des tatsächlich Erforderlichen gesetzt.

Zum Zweck der Generalisierung werden wichtige von unwichtigen Informationen getrennt und erstere ausgewählt. Dies führt bereits zu einer Veränderung der Information, die den Bezug zu einer Person lockert. Mit der Vereinfachung der Darstellung gehen Details der Natur auf der Karte ebenso verloren. Dies führt zu einem weiteren Verlust des Aussagegehaltes. Objekte in der Natur müssen aus Gründen der Darstellbarkeit zusammengefasst werden. Dies betrifft vor allem gleichartige Darstellungen. So werden üblicherweise Gebäude mit Verringerung des Maßstabes nicht mehr einzeln, sondern in Blöcken abgebildet. Mit der Zusammenführung von Informationen, im Datenschutzrecht auch Aggregation genannt, löst sich der Bezug zwischen einer Person und dem jeweiligen Datum auf. Der Technik der Generalisierung wird auch bei digitalen Daten bzw. Karten angewendet.

Der Aussagegehalt von Informationen verringert sich mit der Verkleinerung des Maßstabes. Die von den Datenschutzgesetzen geforderte Beziehung zwischen der Person und dem skalierten Datum lässt sich nicht mehr mit der erforderlichen Sicherheit herstellen. Der Personenbezug geht letztendlich verloren. In Ausnahmefällen kann aber auch bei großräumigen Angaben ein eindeutiger Personenbezug bestehen. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn eine einzelne Person Eigentümer/in großer Flächen ist. Der verantwortlichen Stelle obliegt die Pflicht, diese Fälle herauszufiltern³⁷ und entsprechende Vorkehrungen zum Schutz der Betroffenenrechte zu treffen.

Aus (natur)wissenschaftlicher Sicht der jeweiligen Fachdisziplin ist es fachlich „unzulässig“, aus einer Flächeninformation eines kleineren Maßstabes ein

³⁵ Taeger, Umweltschutz und Datenschutz, CR 1991, 685f.

³⁶ Schröder, Auskunft und Zugang in Bezug auf Umweltdaten als Rechtsproblem, NVwZ 1990, 905, 907.

³⁷ Vergleichbar mit der Beweislast für erfolgreiche Anonymisierung Weichert, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert*, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., § 3, Rdn. 42.

georeferenziertes Datum in einem größeren Maßstab zu erstellen. So wäre es nicht fachgerecht, Punktinformationen aus Angaben zu erstellen, die auf einen Maßstab 1:200.000 bezogen sind.

Bei Informationen, die sich auf kleinere Maßstäbe als 1:10.000 beziehen, fehlt es zum einen an der erforderlichen Sicherheit, dass eine Information tatsächlich den Eigentümer eines Grundstücks betrifft. Zum anderen besteht keine Möglichkeit, aus den jeweiligen Flächendaten wieder Punktdaten zu generieren. Damit lässt sich als allgemeine Regel festhalten, dass Flächeninformationen ab einem Maßstab von 1:10.000 kein Personenbezug inwohnt. Der von dieser Information umfasste Raum ist in der Regel nicht einer einzelnen Person exklusiv zugeordnet. Hingegen besitzen Punktdaten aufgrund der Verknüpfung dieser Information mit einem einzelnen Grundstück und der/dem Eigentümer/in in der Regel Personenbezug.

2.1.3 Satellitenbilder und Orthophotos

Von hoher praktischer datenschutzrechtlicher Relevanz ist im Bereich der Geodaten die Erhebung und Verarbeitung von Luftbildaufnahmen und Satellitenbildern. Hinsichtlich der Veröffentlichung von Luftbildaufnahmen nahm das BVerfG in einer neueren Entscheidung eine rechtliche Klärung vor. Die bildliche Darstellung des der Wahrnehmung der Öffentlichkeit entzogenen privaten Lebensbereiches verstößt danach gegen das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen. Das Gericht hatte in der Abwägung zwischen der Pressefreiheit und dem Schutz des Persönlichkeitsrechts 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 liegt nach Ansicht des Gerichts in jedem Fall dann vor, wenn die Identität der Bewohner durch Wegbeschreibungen oder Nennung von Adressen veröffentlicht wird. Das BVerfG akzeptierte aus verfassungsrechtlicher Sicht, dass der Schutz des Persönlichkeitsrechts auf die Veröffentlichung von Abbildungen erstreckt wurde, die Einblicke in die räumliche Privatsphäre gewährten, die der öffentlichen Kontrolle und Beobachtung entzogen sind. Diese gehörten zum privaten Rückzugsbereich, soweit der Betroffene nach

den konkreten Gegebenheiten die begründete und für Dritte erkennbare Erwartung hegen durfte, dass seine privaten Verhältnisse den Blicken der Öffentlichkeit entzogen bleiben.³⁸

Ob Abbildungen von Immobilien Personenbezug zukommt, ist ansonsten nicht einheitlich entschieden worden. Das Landgericht Waldshut-Tiengen hatte zu beurteilen, ob fotografische Aufnahmen von Frontansichten von Häusern personenbezogene Daten seien. In dem als *City-Server* bekannt gewordenen Fall wurden straßenweise Gebäudebilder aufgenommen und mit GPS-Positionsdaten verbunden. Eine personengenaue Adressensuche war zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts mit den erhobenen Daten nicht realisierbar. Das Gericht sah in der Abbildung eines Gebäudes bei isolierter Betrachtungsweise keine Aussagen über die persönlichen und sachlichen Verhältnisse einer bestimmten Person.³⁹ Unbeantwortet blieb jedoch die Frage, ob anders zu entscheiden wäre, wenn die Abbildungen mit anderen personenbezogenen Daten verschnitten werden.⁴⁰ Auch das Innenressort des bremischen Senates verneinte in dem vergleichbaren Fall den Personenbezug bei diesen Bilddokumenten.⁴¹

Der LfD Ba-Wü maß Fotos von privaten Häusern einer Gebäude-Bild-Datenbank Personenbezug bei. So hätten Stadtverwaltungen – anders als andere Nutzer/innen dieser Aufnahmen – die Möglichkeit, die Daten mit den eigenen Datenbeständen zu verbinden. Sie wären somit befähigt, die Aufnahmen konkreten Personen zuzuordnen.⁴²

Der *Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit* (BlnBDI) folgte mit seiner datenschutzrechtlichen Einordnung der Gebäude-Bild-Datenbank der Auffassung des LfD Ba-Wü. Den ge-

³⁸ BVerfG, Beschl. v. 02.05.2006, 1 BvR 507/01, NJW 2006, 2836, 2837.

³⁹ Vgl. auch *VG Karlsruhe*, Beschl. v. 01.12.1999, 2 K 2911/99, MMR 2000, 181, 183, das diese Frage nicht adressiert.

⁴⁰ *LG Waldshut-Tiengen*, Urt. v. 28.10.1999, 1 O 200/99, MMR 2000, 172, 175.

⁴¹ *Bremische Bürgerschaft*, Drs. 16/141 v. 11.02.2004, Ziff. 4; Landesbeauftragter für den Datenschutz Bremen, 26. Tätigkeitsbericht 2003, 71f.

speicherten Abbildungen käme Personenbezug zu. Denn neben den Aufnahmen würden auch die Koordinaten des Kamerastandpunktes auf der Grundlage von dem Ortungssystem GPS gespeichert. Mit Bezug auf diese Koordinaten wäre dann jedes Gebäude auffindbar. Würden diese Informationen mit Adressen aus georeferenzierten Stadtplänen verschnitten, wäre das konkrete Auffinden einzelner Gebäude und damit auch von deren Bewohner oder Eigentümer möglich. Daher besäßen diese Daten Personenbezug. Auch der BlnBDI verfolgte bei der Begründung des Personenbezuges die Ansicht, dass nur dann ein Personenbezug herstellbar sei, wenn die verarbeitende Stelle die faktische Möglichkeit der Verbindung habe. Der BlnBDI führt wörtlich aus: „*Verfügt man über eine bestimmte Adresse, sind somit die Bilder auswertbar, wenn eine Zuordnung zwischen genauer Adresse und Geo-Koordinaten möglich ist. Zwar* [Hervorhebung durch den Autor] *wurde uns anlässlich einer Präsentation des Systems versichert, Stadtpläne, mit denen sich die Geo-Koordinaten des Adressen ermitteln ließen, seien derzeit auf dem deutschen Markt nicht verfügbar. Dies trifft jedoch nicht zu: Zumindest für die Städte Berlin, Hamburg, Düsseldorf und München werden derart georeferenzierte Stadtpläne sogar im Internet angeboten.*“⁴³ Die Entscheidung über den Personenbezug wurde durch den BlnBDI nicht von der objektiven Existenz georeferenzierter Adressen abhängig gemacht, sondern von der tatsächlichen Möglichkeit, diese zu nutzen.

Die LDI NRW bewertete Luftbildaufnahmen hingegen als grundstücks- und gebäudebezogen und damit rein sachbezogen. Diese Aufnahmen enthielten keine Angaben über Personen. Sie seien aus sich heraus nicht personenbeziehbar. Auch bei Abbildungen, die über Stadtplanqualität nicht hinauskommen, fehle der Personenbezug. Die Einschätzung ändere sich mit der Bereitstellung im Internet und der Möglichkeit der Verknüpfung mit anderen Daten (wirtschaftliche Verhältnisse der Eigentümer etc.). So seien Bilddaten, die mit geocodierten Gebäudedaten (Hausnummern, Hausnummerzusätze, Straßennamen etc.) verbunden werden, personen-

bezogen i.S.v. § 3 Abs. 1 BDSG.⁴⁴ Auch hier wurde die Relativität des Personenbezuges angenommen. Denn objektiv besteht für jede verantwortliche Stelle die Möglichkeit, Aufnahmen mit Adressdaten zu verknüpfen, die dann wiederum Aufschluss über die mit dem jeweiligen Grundstück in Verbindung stehenden natürlichen Personen geben könnten. Dieser Argumentation folgte die LDI NRW jedoch nicht. Vielmehr stellte sie auf die faktische Verknüpfung ab. Damit steht sie im Einklang mit Teilen der rechtswissenschaftlichen Literatur (siehe S. 9 oben). Darin wird vertreten, dass nur mit der tatsächlich erfolgten „technischen“ Verknüpfung zwischen Daten der Personenbezug hergestellt wird.⁴⁵

2.1.4 Europarechtliche Dimension

Gemäß Art. 249 EG⁴⁶ sind Richtlinien hinsichtlich des zu erreichenden Ziels für die Mitgliedstaaten verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlamentes und Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁴⁷ (künftig: Richtlinie 95/46/EG) legte die Grundzüge eines einheitlichen Datenschutzniveaus in der Europäischen Gemeinschaft fest. Art. 2 a) definiert personenbezogene Daten. Danach sind dies alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person. Als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, sei es durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, psychologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind. Zwar sind Richtlinien der EG bei ordnungsgemäßer Umsetzung im innerstaatlichen Recht nicht direkt anwendbar. Das Bundesdatenschutzgesetz setzt die Vorgaben der Richtlinie in deutsches Recht um. Als Auslegungshilfe kann die Richtlinie und dazu ergangene Entschei-

⁴² LfD Ba-Wü, 20. Tätigkeitsbericht 1999, 138.

⁴³ BlnBDI, Tätigkeitsbericht 1999, Kap. 4.6.4.

⁴⁴ LDI NRW, 16. Datenschutzbericht 2003, Kap. 6.4.

⁴⁵ Arzt, Nutzung von Satellitendaten in der Umweltüberwachung, DuD 2000, 208.

⁴⁶ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG), ABl. C 325/183 v. 24.12.2002.

⁴⁷ ABl. Nr. L 281 v. 23.11.1995, 3.

dungen auch für das deutsche Recht herangezogen werden.

Im Wesentlichen stimmt die Auslegung des Begriffs personenbezogenes Datum im deutschen Recht mit der Auslegung der europäischen Norm überein. So sind personenbezogene Daten alle Informationen über bestimmte oder bestimmbar natürliche Personen. Diese müssen nicht eine direkte Beziehung zu einer Person ausweisen. Es genügt, wenn Daten mit einer natürlichen Person verknüpft werden.⁴⁸ Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (EuGH) 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 er sucht, 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 Generalanwalt 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 unterliegen.⁴⁹ Eine Bekanntgabe dieser Informationen gegenüber Dritten sei nur bei überwiegenden schutzwürdigen Interessen der Auskunftsuchenden zulässig.⁵⁰

Die Erwägungsgründe der Richtlinie selbst geben einen Anhaltspunkt, unter welchen Bedingungen die „Bestimmbarkeit“ vorliegt. Danach sind alle Mittel zu berücksichtigen, „die vernünftigerweise entweder von dem Verantwortlichen für die Verarbeitung oder

von einem Dritten eingesetzt werden könnte, um die betreffende Person zu bestimmen.“⁵¹

Die gemäß Art. 29 Richtlinie 95/46/EG zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten eingesetzte Gruppe (Art-29-Datenschutzgruppe) nahm zum Merkmal der Bestimmbarkeit ebenfalls Stellung. Die Identifizierung einer Person hängt nach der Ansicht der Art-29-Datenschutzgruppe von den Umständen ab; bei der Verknüpfung mit dem Namen einer Person genügt dies im Wesentlichen. Erforderlich sei, dass die Person von Anderen aufgrund der vorliegenden Informationen unterschieden werden kann.⁵² Die Frage ob die Verknüpfungsmöglichkeiten objektiv oder faktisch bestimmt werden müssen, beantwortet die Art-29-Gruppe dahingehend, dass keine Mittel bei der Beurteilung in Betracht zu ziehen sind, bei denen die Möglichkeit der Anwendung nicht besteht oder vernachlässigbar ist.⁵³ Bei dieser Beurteilung „sollten insbesondere alle relevanten Kontextfaktoren berücksichtigt“⁵⁴ werden. Dazu gehören neben den Kosten die Intentionen der verarbeitenden Stelle, die Legalität der Verarbeitung, zu erwartende technische Fehler und letztlich auch die Interessen der betroffenen Personen. Wie bei der deutschen Auslegung geht die Art-29-Datenschutzgruppe von einer dynamischen Entwicklung in Hinblick auf den Personenbezug von Daten aus.

Der Argumentation der Art-29-Datenschutzgruppe liegt damit ein eher restriktives Verständnis des Begriffs personenbezogenes Datum zugrunde. Im Besonderen die Beachtung der Intention des Datenverwenders bei der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der Daten, stellt ein mit der deutschen aufsichtsbehördlichen Praxis kaum zu vereinbarendes Beurteilungselement dar.⁵⁵ Die Motivation der Daten

⁴⁸ Zum Personenbezug von IP Adressen; *Schlussanträge der Generalanwältin Juliane Kokott*, Rechtssache C-275/06 v. 18.07.2007, Productores de Música de España (Promusicae) gegen Telefónica de España SAU, Ziff. 61.

⁴⁹ *Schlussanträge Generalanwalt Albert v.* 10.02.2000, C-369/98, Slg. I-6751, Rz. 45-46.

⁵⁰ *EuGH*, Urt. v. 14.02.2000, Rs. C-369/98, Rz. 30-36 <juris>.

⁵¹ Erwägungsgrund 26 Richtlinie 95/46/EG.

⁵² *Art-29-Datenschutzgruppe*, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“ v. 20.06.2007, WP 136, 15.

⁵³ *Art-29-Datenschutzgruppe*, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“ v. 20.06.2007, WP 136, 17.

⁵⁴ *Art-29-Datenschutzgruppe*, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“ v. 20.06.2007, WP 136, 18.

⁵⁵ Wohl auch *BVerfG*, Beschl. v. 13.06.2007, 1 BvR 1550/03 u.a., NJW 2007, 2464, 2466.

verarbeitenden Stelle kann schon allein aus Transparenzgründen für die Betroffenen nicht Maßstab der Bewertung sein. Bei Motivationen handelt es sich um eine innere Tatsache der verantwortlichen Stellen. Sie kann Veränderungen unterliegen und ist kaum kontrollierbar.

2.1.5 Ergebnis

Der Begriff der Bestimmbarkeit ist im Einklang mit Teilen der Literatur, Rechtsprechung und - soweit dokumentiert - der Praxis der Aufsichtsbehörden im Lichte der faktischen Möglichkeiten der Daten verarbeitenden Stelle zu beurteilen. Die dadurch entstehende Relativität des Personenbezuges von Daten stimmt mit den Vorgaben des europäischen Datenschutzrechts überein. Es ist zweifelhaft, ob in der Praxis die unterschiedlichen Rechtsauffassungen zu verschiedenen Ergebnissen kommen würden, da faktisch auch Informationen Dritter durch die Daten verarbeitende Stelle herangezogen werden. Sind diese Zusatzinformationen aber aus finanziellen oder anderen tatsächlichen Gründen (z.B. Geheimhaltung der Technik) nicht erreichbar, besteht die Möglichkeit der Verbindung der Information nicht und der Personenbezug ist ausgeschlossen.

2.2 Kontextbezug personenbezogener Daten

Zur Abgrenzung von Sachinformationen und personenbezogenen Daten wird außerdem der Kontext, in welchem die Informationen auf die natürliche Person wirken, zur Bestimmung des Personenbezugs herangezogen. Jedoch ist diese Herangehensweise nicht unbestritten.

Konkret bezogen auf die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten wird in der Literatur die Kategorisierung des Personenbezugs von Geodaten angestrebt. So zielt die Darstellung von *Weichert*⁵⁶ auf eine Systematisierung von Geodaten ab. Zu diesem Zweck werden vier Kategorien gebildet. Die Lokalisierung von Personen und Sachen fallen in die ersten beiden Kategorien. In diesen Kategorien wird auf die klassische Datenschutzdogmatik zurückgegriffen. Sowohl Informationen über den Aufenthaltsort einer Person als auch Angaben über den Ort des einer Person zuordenba-

ren Gegenstandes sind danach personenbezogen. Vermittelt wird der Personenbezug entweder direkt oder indirekt über die betreffenden Gegenstände. Je loser die Verbindungen zwischen der Person und dem Gegenstand ist, desto geringer sei auch der durch die Sache vermittelte Personenbezug.

Bei Angaben zu Orten die eine bestimmte Person regelmäßig nutzt oder bewohnt – die dritte Kategorie – ist nach dieser Auffassung ein Personenbezug praktisch vollständig gegeben. Von dieser Kategorie werden im Wesentlichen adressbezogene Geodaten wie Straßennamen, Hausnummern und Postleitzahlen, mit denen persönlichkeitsrelevante Tatsachen untrennbar verbunden sind, erfasst. 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 mehr verliert das betreffende Datum auch den Personenbezug. Hier zeigt sich auch die Parallelität der Argumentation im Hinblick auf die Abgrenzung des Personenbezuges bei Flächen- und Punktdaten.

Nur im begrenzten Maß vom Datenschutz erfasst werden die Informationen einer vierten Kategorie. Es handele sich dabei um Informationen über Immobilien, 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 noch so entfernte Personenbeziehbarkeit soll zur Anwendung des Datenschutzrechtes führen. Nur wenn Angaben Aussagen über die Individualität einer Person treffen, sei der Personenbezug gegeben. Erforderlich ist demnach ein inhaltlicher Bezug der in Frage stehenden Information mit der vom Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung erfassten Person. Die Anwendung des Datenschutzrechtes auf Sachdaten würde den Zweck des Datenschutzes auf den Kopf stellen.⁵⁷ Daten über klimatische, geologische oder geografische Gegebenheiten hätten danach keinen Personenbezug. Denn diese Informationen seien für die Merkmale einer Person nicht prägend. Die physikalische, chemische oder biologische Beschaffenheit des Bodens kann da-

⁵⁶ *Weichert*, Der Personenbezug von Geodaten, DuD 2007, 113ff.

⁵⁷ *Weichert*, Der Personenbezug von Geodaten, DuD 2007, 117.

nach rechtlich ungehindert von den geologischen Behörden veröffentlicht werden. Auch das Verschneiden und damit das Verdichten von Informationen würde zu keinem anderen Ergebnis führen. Voraussetzung sei jedoch, dass es sich dabei ausnahmslos um nichtpersonenbezogene Angaben handele. Die hier dargestellte Literaturansicht schlägt zur Lösung des Problems die Bildung von Fallgruppen vor. Zwischen Sach- und Personenbezug würden sich keine klaren Grenzen ziehen lassen. Ob eine Information unter den Datenschutz falle, ließe sich nicht graduell, sondern nur positiv oder negativ und anhand des jeweiligen Einzelfalles entscheiden. Zudem müsse der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen klar von dem Schutz personenbezogener Daten getrennt werden. Letztere dienen dem Persönlichkeitsschutz und nicht der wirtschaftlichen Verwertbarkeit der betreffenden Information. Geodaten hätten eine gesamtgesellschaftliche Komponente; sie enthielten Informationen der Öffentlichkeit über die Öffentlichkeit. Diese müssten frei zugänglich sein. Je stärker sich jedoch der Einzelbezug der betreffenden Angaben entwickle, desto stärker würde die Datenschutzkomponente in den Vordergrund rücken.⁵⁸

In der Literatur aber auch Rechtsprechung⁵⁹ finden sich weitere Stimmen, die eine kontextbezogene Beurteilung des Personenbezuges verfolgen. Danach sei der Personenbezug bei Angaben zu verneinen, die sich auf eine Sache beziehen und nur mittelbar für die betroffene Person von Bedeutung sind. So gäben Lage, Grundriss und Beschaffenheit einer Wohnung Auskunft über die Eigenschaft eines Grundstücks und seien daher für Mieter als auch Nachbarn interessant. Diesen Daten ohne Weiteres Personenbezug zu verleihen, führe zu einem Verlust der begrenzenden Funktion des Merkmals. Anderenfalls wäre jede sachbezogene Angabe damit zugleich ein personenbezogenes Datum in Hinblick auf die Personen, die einen wie auch immer ausgestalteten Bezug zu dem betreffenden Gegenstand

haben.⁶⁰ Diese Sicht sei auch auf direkte Personen-Sach-Beziehungen anwendbar. Die vorzunehmende Abgrenzung könne nicht abstrakt nach logischen oder semantischen Kriterien erfolgen. Sie müsse pragmatisch orientiert sein. 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, besitzen danach Personenbezug. Dies erfordere eine restriktive Auslegung des Begriffs personenbezogenes Datum. Eine Auslegung müsse auf der Grundlage des verfassungsrechtlichen Gebots der praktischen Konkordanz widerstreitender Grundrechte erfolgen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung muss insoweit in einem angemessenen Verhältnis zu anderen betroffenen Grundrechten gesehen 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.⁶¹

Das *Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein* (ULD) vertrat in einem Verwaltungsverfahren im Bereich der Informationsfreiheit die Auffassung, dass Informationen über Altlasten eines Grundstücks in Bezug auf den Eigentümer keinen Personenbezug hätten. Dies gelte jedoch nur solange, wie kein Bezug zwischen dem Eigentümer und den Altlasten bzw. dessen Verursacher herstellbar ist.

Trotz der Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, lehnte das AG Trier 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 wa-

⁵⁸ *Weichert*, Der Personenbezug von Geodaten, DuD 2007, 118f.

⁵⁹ *LG Berlin*, Urt. v. 06.09.2007, 23 S 3 /07, MMR 2007, 799, 800.

⁶⁰ *Dammann*, in: *Simitis*, Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., § 3 Rdn. 58.

⁶¹ *Dammann*, in: *Simitis*, Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., § 3 Rdn. 59.

ren aufgrund der Abbildungen nicht möglich. Nach Ansicht des erkennenden Gerichts könnten Ansprüche wegen einer Persönlichkeitsverletzung nur dann geltend gemacht werden, wenn eine individuelle Betroffenheit vorliegt. 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 wäre.⁶² Zwar vermischt das erkennende Gericht hier verschiedene Aspekte. Im Grund trifft es aber eine wertende Entscheidung über die Verletzung des Persönlichkeitsrechts. Die Herstellung eines Bezuges zu dem Mieter, dessen Wohnung im Internet abgebildet wurde, wäre nach den heute verfügbaren Mitteln für fast Jedermann möglich gewesen. Nach der sicherlich bestreitbaren Ansicht des Gerichts enthielten die Bilder aber keine Aussage zur *Person*. Der Bezug zum Individuum fehlte.

Die kontextbezogene Auslegung des § 3 Abs. 1 BDSG ist nicht unbestritten.⁶³ Die zu beobachtende Abgrenzung von Sachdaten und Personendaten bei Informationen mit Raumbezug würde lediglich dazu dienen, die jeweiligen Daten aus der Anwendung des Datenschutzrechtes auszunehmen. Die gewonnenen Freiheiten führten dazu, restriktionslos die erforderlichen Daten z.B. im Sinne des Umweltschutzes zu erheben, verarbeiten oder nutzen. Der Zweck der Erhebung oder das Interesse an der Nutzung der Daten sei jedoch nicht Maßstab für die Bestimmung des Personenbezuges. So gehörten Bodenproben und Planunterlagen, die auf eine Verschmutzung eines bestimmten Grundstücks hinweisen, zu Daten i.S.d. § 3 Abs. 1 BDSG. Denn sie enthielten Aussagen über die sächlichen Verhältnisse der Grundstückseigentümer. Die Argumentation geht jedoch darüber hinaus. So sind dieser Ansicht nach z.B. Umweltdaten nicht lediglich personenbezogene Daten in Bezug auf den wirtschaftlichen Wert des Eigentums und insoweit Ausdruck der sächlichen Verhältnisse des Grundeigentümers. Auch Anwohner, Mieter, Nachbarn oder Bewohner gelten als Betroffene im Sinne des Datenschutz-

rechts. Denn Angaben über Umweltbelastungen würden auch Aussagen z.B. über die Konsequenzen für die Gesundheit der Betroffenen zulassen.⁶⁴ Mit der Einführung des Merkmales eines Inhaltsbezuges stünden außerdem Beliebigkeit und Verwässerung des Datenschutzes *ante portas*. Verfehlt sei auch die Nutzung des Schutzzweckes als den Personenbezug bestimmendes Kriterium. Es fehle an der autoritativen Instanz, die eine Entscheidung über die Personenbeziehbarkeit treffen würde. Auch sei ungeklärt, wie mit Daten zu verfahren sei, bei denen der Personenbezug noch nicht endgültig festgestellt oder abgelehnt würde. Auch fehle es an Maßstäben, an denen der Inhaltsbezug zu messen sei.⁶⁵ Letztlich besäßen Angaben auch ohne Namensnennung 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 fallen.⁶⁶

Die Art-29-Datenschutzgruppe hingegen verfolgt ebenfalls den Ansatz einer inhaltsbezogenen Bestimmung des Personenbezuges von Daten. Deren Ansicht nach verfolgte der europäische Gesetzgeber zwar ein weites Verständnis des Begriffes personenbezogenes Datum, wollte diesen aber abgegrenzt wissen. Zielrichtung war der Schutz der Rechte von Personen. Dem Begriff des personenbezogenen Datums wohnt eine inhaltliche Dimension inne. Dazu entwickelte die Art-29-Datenschutzgruppe 3 Elemente des Inhaltsbezu-

⁶⁴ *Raum*, Umweltschutz und Schutz personenbezogener Daten, CR 1993, 165.

⁶⁵ *Pahlen-Brandt*, Datenschutz braucht scharfe Instrumente, DuD 2008, 39.

⁶⁶ *Taeger*, Umweltschutz und Datenschutz, CR 1991, 685f.

ges.⁶⁷ Diese werden auch zur Bildung von Datenkategorien im Rahmen der Aufgabenstellung dieses Gutachtens herangezogen.

Die Auslegung des Begriffs „*personenbezogenes Datum*“ ist aus Sicht des dahinter stehenden Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung eine Frage des Umfangs des Schutzbereiches ebendieses Grundrechts. Das Bundesverfassungsgericht setzte im Volkszählungsurteil den Begriff des personenbezogenen Datums voraus und definierte ihn nicht. Das vom BVerfG angesprochene Fehlen der Belanglosigkeit von Daten betraf Informationen, die bereits einen Personenbezug aufwiesen. Das Gericht bezog sich in dem Urteil ausdrücklich auf den damals geltenden § 2 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz.⁶⁸ Darin kann jedoch keine Definition des Begriffs personenbezogenes Datum gesehen werden. Der Rückgriff auf einfaches Gesetzesrecht zur Auslegung verfassungsrechtlicher Normen ist unzulässig. Mit dem Volkszählungsurteil wurde für personenbezogene Daten die bis dahin dominante Theorie der Sphären des Persönlichkeitsrechts überwunden. Nach dieser Theorie war das Persönlichkeitsrecht in Sphären aufgeteilt. In diese durfte der Staat in unterschiedlichem Maße unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit eingreifen. Mit der Feststellung, dass es keine belanglosen Daten mehr gibt, verdeutlichte das BVerfG in ständiger Rechtsprechung, dass unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung jede Erhebung, Verarbeitung und Nutzung einer einheitlichen Rechtfertigung bedarf.⁶⁹ In folgenden Entscheidungen erstreckte das BVerfG die Anwendung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ausdrücklich nur auf „*persönliche Daten*“ bzw. „*persönliche Lebenssachverhalte*“.⁷⁰ Die Formulierungen deuten darauf

hin, dass nur Angaben unter den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung fallen sollen, die auch einen inhaltlichen Bezug zu dem betroffenen Individuum und dessen Privatsphäre⁷¹ haben.

Bei der Definition von Grundrechten und deren Reichweite (Schutzbereich) ist es eine zulässige Vorgehensweise, nach dem Sinn und Zweck, also einem Inhaltsbezug zu fragen.⁷² Auch bei der Bestimmung anderer Grundrechte wird eine Reduktion der Anwendung eines Schutzbereiches auf Lebenssachverhalte unter Rückgriff auf Sinn und Zweck, also Inhalt des Grundrechts, vorgenommen. Die Diskussion um den Inhaltsbezug des Begriffs ist systematisch gesehen eine Debatte um den Umfang des Schutzbereiches des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Ob in diesem Rahmen eine weite oder enge Auslegung verfolgt wird, stellt die Tatsache der inhaltsbezogenen Auslegung des Schutzbereiches eines Grundrechts nicht in Frage. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die damit einher gehenden Beschränkungen der Datenverarbeitung sind nur auf Daten anwendbar, die eine wie auch immer geartete Aussage über die betroffene Person enthalten.

2.2.1 Kategorien des Personenbezuges von Geodaten

Geodaten besitzen Personenbezug, wenn die für die Datenverarbeitung verantwortliche Stelle durch eigene Mittel oder unter Zuhilfenahme von Drittwesen faktisch in der Lage ist, eine Verbindung zwischen dem Datum und einer natürlichen Person herzustellen. Weiterhin muss sich aus der Semantik und der Art des Datums eine inhaltliche Aussage mit Bezug zum Individuum treffen lassen.

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

⁶⁷ Art-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“ v. 20.06.2007, WP 136, 29f.

⁶⁸ BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83 u.a., Rdn. 147 <juris>.

⁶⁹ Kunig, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 5. Aufl., Art. 1, Rdn. 36 – Datenschutz.

⁷⁰ Zuletzt BVerfG, Beschl. V. 13.06.2007, 1 BvR 1550/03 u.a., NJW 2464; Beschl. v. 11.07.2007, 1 BvR 1025/07, NJW 2007, 3707; Beschl. v. 18.09.2007, 2 BvR 2577/06, NJW 2008, 281.

⁷¹ Zur Herleitung des Personenbezuges von Verbindungsdaten bei Kommunikationsvorgängen BVerfG, Urt. v. 02.03.2006, 2 BvR 2099/04, Rdn. 82, 92 <juris>.

⁷² von Münch, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 5. Aufl., Vorb. Art. 1-19, Rdn. 50f.

die Gebäude anwendungsneutral in einem einheitlichen geodätischen Bezugssystem beschreiben. Geofachdaten sind thematische Daten mit Ortsbezug, der sowohl direkt durch geografische Koordinaten oder 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 Geoinformationen.⁷³

Die Mannigfaltigkeit der Geobasis- und Geofachdaten erschwert eine Systematisierung der Daten in Hinblick auf deren Verknüpfbarkeit zu natürlichen Personen und dem zusätzlich geforderten Aussagegehalt in Hinblick auf das betroffene Individuum. Es ist daher angezeigt, eine Kategorisierung bezogen auf die Auswirkungen auf das betroffene Individuum vorzunehmen. Dies entspricht auch dem Schutzzweck des Datenschutzes, nämlich der Wahrung der Persönlichkeitsrechte des Einzelnen.

Grundlage einer vorerst abstrakten Systematisierung personenbezogener Geodaten ist die Ausarbeitung der Art-29-Datenschutzgruppe. Das bereits angesprochene Working Paper 136 stellt den europäischen Konsens auf der Ebene der gemeinschaftsrechtlichen Normierung des Begriffs „personenbezogenes Datum“ dar. Die Stellungnahme der Art-29-Datenschutzgruppe ist zwar keine autoritative Auslegung des Begriffs. Jedoch ist sie eine für die Anwendung nationaler Vorschriften beachtliche Auslegungshilfe. Aufgabe der Gruppe ist nach Art. 30 Abs. 3 Richtlinie 95/46/EG, Empfehlungen zu allen Fragen abzugeben, die den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in der Gemeinschaft betreffen. Im Hinblick auf die gemeinschaftsweite Anwendung eines einheitlichen Datenschutzniveaus beeinflussen Stellungnahmen der Gruppe auch den Vollzug der zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen nationalen Rechtsakte.

Nach Ansicht der Art-29-Datenschutzgruppe ist ein Baustein der Definition das Element „über“. Mit die-

⁷³ Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (Hrsg.), Geoinformation und moderner Staat, Informationsschrift des Interministeriellen Ausschusses für Geoinformationswesen (IMAGI), 4. Aufl., S. 8.

sem Element wird - wie bereits oben dargestellt - geprüft, ob das fragliche Datum eine inhaltliche Aussage zu einer Person beinhaltet. Wenn Daten in erster Linie Informationen über Gegenstände vermitteln, kann nur eine indirekte Beziehung zwischen der Person und dem Datum hergestellt werden.⁷⁴ Weichert analysiert in seiner Ausarbeitung konkrete Situationen bzw. Informationen. Ausgangspunkt seiner Kategorisierung ist das jeweils konkrete Datum und der von dem Datum erfasste Raum. Die Grenzen dieses Ansatzpunktes zeigen sich jedoch, wenn neue Daten hinzutreten und sich dadurch weitere Gefährdungsgebiete eröffnen. Daher wird vorgeschlagen, nicht das jeweilige Datum als Ausgangspunkt zu wählen. Vielmehr ist losgelöst von Einzeldaten die erwartete inhaltliche Wirkung auf das Individuum zu kategorisieren⁷⁵. In einem zweiten Schritt ist dann unter dem Blickwinkel der erwartbaren Beeinträchtigung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen eine Gefährdungsanalyse vorzunehmen. Diese orientiert sich grundsätzlich am Recht auf informationelle Selbstbestimmung als besondere Ausformung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Soweit weitere Grundrechte betroffen sein können, werden diese zur Analyse hinzugezogen.

Informationen über einen Gegenstand sind generell dazu geeignet, Auskunft über die Identität, die Merkmale oder das Verhalten einer Person zu treffen. Sie können aber auch dazu verwendet werden, um die Art festzulegen oder zu beeinflussen, in der eine Person behandelt oder beurteilt wird.⁷⁶ Letztlich können sich Informationen über einen Gegenstand auch auf die Rechte und Interessen einer natürlichen Person auswirken.⁷⁷ Damit sind 3 Kategorien identifiziert:

⁷⁴ Art-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“ v. 20.06.2007, WP 136, 10.

⁷⁵ So wohl auch Hohmann-Dennhardt, Informationeller Selbstschutz als Bestandteil des Persönlichkeitsrechts, RDV 2008, 2.

⁷⁶ Art-29-Datenschutzgruppe, Arbeitspapier Datenschutzfragen im Zusammenhang mit der RFID Technik, v. 19.01.2005, WP 105, 9.

⁷⁷ Art-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“ v. 20.06.2007, WP 136, 13.

- Ergebniskontext
- Zweckkontext
- Inhaltskontext

Für die Beurteilung, ob „Bestimmbarkeit“ vorliegt, müssen nicht alle der drei genannten Kategorien kumulativ erfüllt sein. Für die Begründung des Personenbezuges genügt die Feststellung, dass ein Datum in eine der drei Kategorien fällt.

2.2.1.1 Ergebniskontext

Daten, die einen Ergebniskontext aufweisen, wirken auf die Rechte und Interessen einer natürlichen Person ein. Sie formen letztlich die rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen (Außen-) Beziehungen der betroffenen Person. Die Information, dass einem Objekt ein Denkmalwert zu kommt, wirkt sich primär auf die/den Eigentümer/in nicht aus. Jedoch verringert sich in einem zweiten Schritt der Umfang der Verfügungsbefugnis über z.B. bauliche Veränderungen am Objekt. Die Auswirkungen von ergebnisbezogenen Geodaten auf eine Person betreffen vorrangig die wirtschaftliche Nutzung und Verwertung von Immobilien. Sie beinhalten aber auch eine soziale und persönlichkeitsrelevante Komponente. Die Nutzung von Immobilien als Wohnraum oder zu Freizeit- und Erholungszwecken, als Kleingartenanlagen etc. kann damit inhaltlich ebenfalls beeinflusst werden. Geodaten, die sich inhaltlich auf Rechte oder Interessen einer Person auswirken, berühren damit neben dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht z.B. auch die Grundrechte auf Eigentumsschutz (Art. 14 GG), der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG).

Geodaten, die inhaltlich auf die Interessen und Rechte einer Person einwirken, kommt ein mittleres bis erhöhtes Gefährdungspotenzial zu. Diese Informationen beeinflussen vorrangig die wirtschaftliche Interaktion des Einzelnen und dessen Teilnahme am Wirtschaftsverkehr. Sie sind im Gegenzug aber auch Grundlage des gesamten Rechts- und Wirtschaftsverkehrs und dienen dem Betroffenen, seine Rechte und Interessen wahrnehmen zu können. Auf der für die Datenmatrix entwickelten Farbskala „Personenbezug“ fallen diese Informationen in den Bereich „Gelb“.

2.2.1.2 Zweckkontext

Geodaten können durch eine Klassifizierung des räumlichen Umfeldes von Personen letztere bewerten oder das Verhalten oder die Stellung der Person beeinflussen. Diese Informationen beschreiben nicht die Person selbst, geben aber mittelbar Auskunft über das soziale und gesellschaftliche Umfeld der Person. Auch können sie Ausdruck der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Interaktionen einer einzelnen Person sein. Sie wirken sich somit auf die Einschätzung dieser Person durch Dritte aus. Personen werden durch diese Informationen klassifiziert. Ihre Stellung innerhalb einer Gruppe bezogen auf das räumliches Umfeld wird damit definiert. Diese Informationen und die Klassifizierung führt entweder direkt oder mittelbar zu einer Verhaltenssteuerung der Betroffenen. Von besonderer Relevanz sind hier Angaben über die Bonität oder die Kaufkraft von Betroffenen. Diese Klassifizierungen führen neben der Beurteilung der unmittelbaren Bewertung der Kreditwürdigkeit auch zu einer Beeinflussung des gesellschaftlichen Status einer Person.

Die Beurteilung, Bewertung und Beeinflussung von Personen enthält die größte Streubreite in Hinblick auf das Gefährdungspotenzial für die Persönlichkeitsrechte Einzelner. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen einer Person sowie deren Stellung innerhalb der Gesellschaft können damit klassifiziert und beeinflusst werden. Sie erlauben nicht nur die Steuerung von Gruppenverhalten, sondern auch eine direkte Verhaltenssteuerung des Einzelnen, z.B. bei der Kreditvergabe. Außerdem wirken sie auch auf die Art, wie Dritte und die Gesellschaft mit diesen Personen umgehen. Damit werden im Einzelnen nicht nur die wirtschaftsnahen Grundrechte einer Person berührt. Auch Fragen der Würde des Einzelnen (Art. 1 Abs. 1 GG), des Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und der allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) werden durch diese Informationen berührt. Außerdem können Fragen des Gleichbehandlungsgebotes i.S.d. Art. 3 GG betroffen sein. In Abhängigkeit von der Art des Datums fallen diese Informationen in die Gruppen „Gelb“ oder „Rot“.

2.2.1.3 Inhaltskontext

Enthalten Geoinformationen direkt eine inhaltliche Aussage über die Persönlichkeit Einzelner, fallen

sie in die Kategorie "Inhaltskontext". Gemeint sind damit alle Daten, die eine Auskunft über die Identität oder Individualität der Person und dessen Privat- und Intimsphäre geben. Außerdem umfasst diese Kategorie Angaben über das tatsächliche Verhalten oder über Zustände der Betroffenen. Dazu zählen sämtliche Profilinformationen.⁷⁸ Bewegungs- und Verhaltensprofile fallen ebenso darunter wie auch Angaben über Kauf- und Konsumverhalten, Lebensgewohnheiten, Herkunft, kulturelle und ethnische Identität, Gesundheits- und Sozialdaten sowie politische, religiöse oder philosophische Ansichten und sexuelle Orientierung. Die von dieser Kategorie erfassten Angaben gehen über die in § 3 Abs. 9 BDSG als besondere personenbezogene Daten bezeichneten Informationen hinaus. Im Gegensatz zu Informationen des Zweckbezuges, wird nach dem in diesem Gutachten vertretenen Verständnis dieser Kategorie u.a. keine Aussage relativ zu einer Referenzgruppe, sondern absolut über die Person getroffen.

Die Erstellung von Profilen sowie die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung intimer Informationen über Individuen berührt die inneren Bereiche der Privatsphäre.⁷⁹ Nicht auszuschließen ist, dass bei der Erfassung einiger Daten sogar die Menschenwürde als zentraler Verfassungsgrundsatz berührt ist. Geht die Verarbeitung und Nutzung von Daten mit der Verletzung der Menschenwürde einher, ist dies nach dem Grundgesetz nicht zu rechtfertigen und damit unzulässig. Auch ohne Verletzung der Menschenwürde birgt die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung dieser Daten ein hohes Gefährdungspotenzial. Der Umgang mit diesen Informationen ist zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, jedoch liegen hier die rechtlichen Hürden aufgrund der Sensibilität der Informationen besonders hoch. Daher ist diese Kategorie in die Gruppe „Rot“ einsortiert und eine Übermittlung in der Regel unzulässig.⁸⁰

2.2.2 Zusammenfassung

Ziel der Kategorisierung ist es, den Wirkungsschwerpunkt des jeweiligen Datums festzulegen. Nicht sämtliche denkbaren inhaltlichen Aussagen sollen erfasst, sondern vielmehr der primäre Kontext der Datums soll evaluiert werden.

Diese Vorgehensweise hat Grenzen und ermöglicht nicht in jedem Fall eindeutige Ergebnisse. Die erfolgte Systematisierung in Verbindung mit der im Anhang des Gutachtens beigefügten Datenmatrix beruht auf der dem jeweiligen Datum innewohnenden Semantik. So wirken sich Veränderungen in der inhaltlichen Aussagekraft eines Datums aufgrund der Entwicklung der Datenverarbeitungstechnik ebenso aus, wie inhaltliche Doppelbezüge. Die Kategorisierung kann daher nicht als ein unveränderliches System verstanden werden. Ausgegangen wird bei der Systematisierung jeweils von dem Aussagegehalt eines einzelnen Datums. Das durch Verschneidung verschiedener Daten diesen Informationen innewohnende Aussagepotenzial wird dabei nicht erfasst.

Außerdem gehören zahlreiche Geodaten nach dem entwickelten Schema in eine oder mehrere Kategorien. Die Auswirkungen einzelner Daten können sich auf die Stellung einer Person innerhalb der Gesellschaft beziehen und gleichzeitig deren Interessen beeinflussen oder gar in den innersten Bereich der Persönlichkeit eindringen. Deutlich wird dies bei der Nutzung von Scoringdaten zum Zweck der Berechnung des Ausfallrisikos bei der Kreditvergabe. Neben einer Klassifizierung des individuellen Ausfallrisikos wirkt sich der Score unmittelbar auf die wirtschaftliche Handlungsfreiheit einer Person aus und berührt damit deren wirtschaftliches Interesse.

2.2.3 Anonymisierung von Daten

Ein gesetzlich geregelter Fall des Fehlens eines Personenbezuges liegt bei der Anonymisierung von Daten gemäß § 3 Abs. 6 BDSG vor. Das Anonymisieren ist das Verändern personenbezogener Daten derart, dass die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßig großem Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbar natürlichen Person zugeordnet werden können. Unter Anonymisierung wird somit die Ent-

⁷⁸ Weniger kritisch *Ehmann* in: *Simitis*, Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., § 29, Rdn. 211ff.

⁷⁹ *BVerfG*, Beschl. v. 13.06.2007, 1 BvR 1550/03 u.a., NJW 2007, 2464, 2466.

⁸⁰ Wohl auch von *Zeuschwitz*, Konzept der normativen Zweckbegrenzung, in: *Roßnagel*(Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.1, Rdn. 83.

koppelung des Datums von einer eindeutig identifizierten oder identifizierbaren Person verstanden.

Mit der Anonymisierung bleibt eine inhaltliche Aussage des Datensatzes zwar erhalten, verliert aber den Bezug zur Person.⁸¹ Die Daten sind dann frei verwendbar und unterliegen nicht den Regelungen des Datenschutzrechts. Von einer Anonymisierung von Daten kann nur gesprochen werden, wenn die Daten verarbeitende Stelle nicht befähigt ist, die Daten zu reidentifizieren. Ihr muss der Zugriff auf die Zuordnungsregel verwehrt sein und ihr darf die Zuordnung durch Erlangung von Zusatzwissen nicht möglich sein. In beiden Fällen ist ein objektiver Maßstab anzulegen. Dies bedeutet, dass auch bei Dritten vorhandenes Zusatzwissen in die Beurteilung mit einfließen muss.⁸² Es kommt auf die Intention der Daten verarbeitenden Stelle im Hinblick auf die Verwendung der Daten nicht an.⁸³ Tatsächlich werden die Situationen, in denen eine Deanonymisierung unmöglich wird, mit der Fortentwicklung der Datenverarbeitungstechniken immer weniger. Komplexere Datensätze sind in der Regel kaum noch vollständig anonymisierbar. Dies gilt auch für die Speicherung umfangreicher und komplexer Geodatenätze. Das Gesetz geht auch dann von einer Anonymisierung aus, wenn eine Reidentifizierung nur unter dem unverhältnismäßigen Einsatz von Zeit, Kosten und Arbeitskraft möglich wäre.⁸⁴ Aufgrund der umfangreichen Privilegierung der Verarbeitung von Daten, denen ursprünglich Personenbezug zukam, ist hier ein objektivierter Maßstab anzulegen. Im Gegensatz zur Frage der Bestimmbarkeit soll hier bei bereits als personenbezogene Daten identifizierten Informationen der Bezug gelöst werden. Daher sind die Anforderungen an eine wirksame Entkopplung strenger. Für die Daten verarbeitende Stelle muss es objektiv unverhältnismäßig sein die Daten zu reidentifizieren. Dies schließt auch die Unverhältnismäßigkeit in Hinblick auf verfügbare Ressourcen Dritter ein.

Die Methoden der Anonymisierung können sehr unterschiedlich sein. Bereits während der Erhebung oder Speicherung kann durch bewusstes Weglassen einzelner Merkmale eine anonyme Erfassung der Daten erfolgen. Bei bereits bestehenden automatisierten Dateien kann das bewusste Löschen eines Merkmals zu einer Entkopplung zwischen Person und Datum führen.⁸⁵ Wesentliches Merkmal von Geoinformationen ist die Ortsbezogenheit. Eine Anonymisierung von Punktdaten ist ausgeschlossen, da in jeder Situation über die Georeferenzierung des Datums der Bezug zu der/dem Eigentümer/in des betroffenen Grundstücks hergestellt werden kann. Solange ein Ortsbezug besteht, wird unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung eine Entkopplung zwischen Datum und Person kaum realisierbar sein.

2.2.4 Aggregation von Daten

Ebenfalls nicht zu den personenbezogenen Daten gehören zusammengefasste bzw. aggregierte Daten. Eine Ausnahme besteht nur, wenn eine Information einer Person eindeutig zugewiesen wird. Bereits die Begrifflichkeit des § 3 Abs. 1 BDSG macht deutlich, dass nur Einzelangaben und keine aggregierten Daten erfasst werden.⁸⁶ Bezogen auf Personen müssen Angaben von mindestens 3 Personen zusammengefasst werden, wenn der Personenbezug aufgelöst werden soll. Denn anderenfalls könnten die Beteiligten durch Substraktion die Angaben des anderen errechnen.⁸⁷ Eine Aggregation von Informationen, die sich auf Grundstücke beziehen, müssen daher mindestens 3 Grundstücke erfassen. In der Praxis und Literatur werden auch höhere Zahlen genannt. *Weichert* verlangt die Aggregation von mindestens 4, Aufsichtsbehörden bis zu 10 Grundstücken. Zur Begründung wird auf die erhöhte Sicherheit der Betroffenen verwiesen. Je mehr Angaben zusammengenommen werden, desto geringer sei die Wahrscheinlichkeit der Reidentifizierung. Weitergehende Argumente, die Grundlage für diese Forderungen sind, werden nicht vorgebracht. Doch lassen sich Szenarien bilden, bei denen eine Rei-

⁸¹ *Weichert*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert*, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., § 3 Rdn. 41.

⁸² Ebda.

⁸³ Andere Ansicht wohl *Gola/Schomerus*, Bundesdatenschutzgesetz, 9. Aufl., § 3 Rdn. 44.

⁸⁴ Siehe dazu *Weichert*, in *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert*, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., § 3 Rdn. 42, der den Aufwandsmaßstab nur auf die Beschaffung des Zusatzwissens bezieht.

⁸⁵ *Dammann*, in *Simitis*, Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., § 3, Rdn. 201ff.

⁸⁶ *Tinnefeld/Ehmann/Gerling*, Einführung in das Datenschutzrecht, 4. Aufl., 279, 286.

⁸⁷ *Dammann*, in *Simitis*, Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., § 3, Rdn. 16.

dentifizierung bei Angaben von 10 oder gar mehr Grundstücken möglich ist. Die Anzahl der zusammengefassten Grundstücke allein ist nicht ausreichend, um in Hinblick auf die spezielle Situation bei Geodaten zu einer ausreichenden Aggregation zu gelangen.⁸⁸

Für eine zuverlässige Aggregation müssen

- Angaben von mindestens 3 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 zurück zu generieren.

Ein Beispiel für den letzteren Fall sind aggregierte Flächenangaben über identisch geschnittene Grundstücke in einem Neubaugebiet, wobei der Daten verarbeitenden Stelle die Größe eines Einzelgrundstücks bekannt ist. Die Aggregation von Angaben über mindestens 3 Grundstücke ist ausreichend. Eine Reidentifizierung wird dadurch verhindert, dass die verarbeitende Stelle verpflichtet ist zu prüfen, ob ihr die „Auflösung“ der Aggregation der Daten möglich ist. Tatsächlich ist die Auflösung nicht möglich, wenn in Anlehnung an § 3 Abs. 6 BDSG, unter Beachtung des für die Daten verarbeitende Stelle verfügbaren Drittwissens, der Personenbezug nur unter unverhältnismäßig großem Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft wieder herstellbar ist.

Realistischerweise muss jedoch festgestellt werden, dass die Aggregation z.B. von Flächenangaben von drei Grundstücken kaum den Personenbezug entfallen lassen wird. Der Aufwand, z.B. durch Anschauung vor Ort, das aggregierte Flächendatum in Einzeldaten umzuwandeln, ist diesbezüglich nicht als unverhältnismäßig einzuschätzen. Insoweit führt das letzte Kriterium bei einigen grundstücksbezogenen Angaben zu einer weitaus größeren Daten-

menge, die für eine erfolgreiche Aggregation zusammengefasst werden muss.

3 RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DEN ZUGANG ZU STAATLICHERSEITS GESPEICHERTEN GEOINFORMATIONEN

Die rechtliche Regulierung des Zugangs zu staatlicherseits gespeicherten Geoinformationen ist im Wesentlichen in drei Kategorien aufgeteilt. Grundgesetzlich geschützt ist zum einen das Recht auf Informationszugang gemäß Art. 5 Abs. 1 GG zu allgemein zugänglichen Informationsquellen. An zweiter Stelle steht der einfachgesetzlich normierte Anspruch auf Zugang zu staatlich vorgehaltenen Informationen für Jedermann. Dieser findet seine Grundlage in den Informationsfreiheitsgesetzen und Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder. Letztlich gewähren zahlreiche bereichsspezifische Bundes- und Landesgesetze den Zugang zu Daten, unter Beachtung der widerstreitenden Interessen an dem Zugang bzw. der Verweigerung desselben. Diese Fachgesetze erfordern in der Regel ein den Zugang rechtfertigendes Interesse der betreffenden Person. Die Geltendmachung dieses Interesses dient dem Schutz der durch die Veröffentlichung eventuell bedrohten Rechtsgüter betroffener Personen oder dem Schutz der Interessen des Staates.

3.1 Recht auf Informationszugang gemäß Art. 5 Abs. 1 GG

Das eigenständige Grundrecht auf Informationszugang gemäß Art. 5 Abs. 1 GG erfasst die Informationsbeschaffung durch Einzelne im Hinblick auf frei zugängliche Informationen. Erfasst werden von diesem Zugangsrecht alle Informationsquellen, die der Allgemeinheit zugänglich sind, dazu gemacht wurden oder dazu bestimmt sind. Art. 5 Abs. 1 GG schafft keinen eigenen Anspruch auf Zugang zu bestimmten Informationen oder ein Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle. Nur der Akt der Informationsbeschaffung wird durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützt. Nicht erfasst wird durch Art. 5 Abs. 1 GG die Weiterverarbeitung oder uneingeschränkte Wei-

⁸⁸ Vgl. Beispiele bei *Dammann*, in *Simitis*, Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., § 3, Rdn. 16.

ternutzung der Daten.⁸⁹ Dieser Akt muss sich auf die Beschaffung von Informationen aus bereits bestehenden und der Allgemeinheit zugängliche Datenquellen beziehen. Allgemeine Zugänglichkeit ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegeben, die Informationsquelle „geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen“.⁹⁰

Nicht zu den von Art. 5 Abs. 1 GG erfassten, allgemein zugänglichen Informationsquellen gehören bei der Verwaltung vorgehaltene Informationen⁹¹ oder Behördenvorgänge.⁹² Verfahrensakte⁹³, elektronische Datenspeicher oder sonstige Datenquellen sind in erster Linie für die Aufgabenerfüllung der staatlichen Verwaltung bestimmt und oft auch nicht dazu geeignet, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht zu werden. Das deutsche Recht ging bislang von dem Aktegeheimnis und der Vertraulichkeit der öffentlichen Verwaltung aus (Prinzip der begrenzten Aktenöffentlichkeit).⁹⁴ Lediglich in den Fällen, in denen eine im staatlichen Zuständigkeitsbereich liegende Informationsquelle aufgrund gesetzlicher Vorgaben Allgemein zugänglichkeit erlangt, unterfällt der Zugang zu dieser Quelle auch dem Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG. Mit der gesetzlichen Qualifizierung einer Informationsquelle als allgemein zugänglich geht das Recht des Einzelnen auf Zugang zu dieser Quelle einher. Einschränkungen in dieses Recht bedürfen der Rechtfertigung im Rahmen der Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG.⁹⁵ Private erhalten aus Art. 5 Abs. 1 GG damit keinen Zugang zu staatlich gespeicherten Geoinformationen, solange diese Informationen nicht durch Gesetz oder tatsächlich allgemein zugänglich gemacht

wurden. Wohl aber sehen die allgemeinen Datenschutzgesetze die Zulässigkeit der Datenverarbeitung vor, "wenn die Daten allgemein zugänglich sind", aber nur, wenn das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an der Geheimhaltung nicht überwiegt (vgl. § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BDSG).

Im Rahmen bereits realisierter Projekte, z.B. DigitalerAtlasNord⁹⁶ oder BayernViewer⁹⁷ und der Allgemeinheit damit zugänglich gemachte Geodaten, liefern Informationen, zu denen *Jedermann* gemäß Art. 5 Abs. 1 GG ungehinderten Zugang beanspruchen kann. Beschränkungen des Zugangs sind durch die in Art. 5 Abs. 2 GG als Schranke aufgeführten allgemeinen Gesetze zulässig. Eine Beschränkung des Zugangs ist auch durch das allgemeine Bundesdatenschutzgesetz und die Landesdatenschutzgesetze verfassungsrechtlich möglich.

3.2 Anspruch auf Zugang nach den Informationsfreiheits- und den Umweltinformationsgesetzen

Die Informationsfreiheitsgesetze und Umweltinformationsgesetze begründen jeweils ein subjektives Recht auf Zugang zu staatlich gespeicherten Informationen. Der Anspruch auf Zugang setzt in der Regel keine persönliche Betroffenheit voraus.⁹⁸ Der Staat ist nicht verpflichtet, allgemein zugängliche Informationsquellen zu schaffen. Auch er selbst ist keine solche Informationsquelle. Erst die durch die Informationsfreiheitsgesetze und Umweltinformationsgesetze geschaffenen Ansprüche auf Zugang begründen eine partielle Pflicht des Staates zur Auskunft.⁹⁹ Geodaten, vor allem Geofachdaten, zählen zu einem großen Teil zu den von den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder erfassten Umweltinformationen. Somit spielen die durch die Umweltinformationsgesetze geschaffenen Zugänge für die datenschutzrechtliche Bewer-

⁸⁹ Simitis, in: ders., Bundesdatenschutzgesetz – Kommentar, 6. Aufl., § 28 Rdn. 188.

⁹⁰ BVerfG, Urt. v. 24.01.2001, 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, Rdn. 55f. <juris>.

⁹¹ BVerwG, Urt. v. 16.09.1980, 1 C 52/75, NJW 1981, 535, 537.

⁹² Antoni in: Hömig, Grundgesetz, 8. Aufl., 2007, Art. 5 Rdn. 10.

⁹³ BVerfG, Beschl. v. 30.01.1986, 1 BvR 1352/85, NJW 1986, 1243.

⁹⁴ BT Drs. 15/4493, 6.

⁹⁵ BVerfG, Urt. v. 24.01.2001, 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, Rdn. 58-59 <juris>.

⁹⁶ <http://www.digitaleratlasnord.de/>.

⁹⁷ <http://www.geodaten.bayern.de/BayernViewer2.0/index.cgi>.

⁹⁸ Bohne, Die Informationsfreiheit und der Anspruch von Datenbankbetreibern auf Zugang zu Gerichtsentscheidungen, NVwZ 2007, 656.

⁹⁹ Ebda. 658 f.

tung des Zugangs zu Geoinformationen eine zu beachtende Rolle.

3.2.1 Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder

Die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes¹⁰⁰ und der Länder gewähren den Zugang zu staatlichen Informationen, die anderenfalls nicht als allgemein zugänglich gelten würden. Derzeit existieren neben dem IFG auf Bundesebene in den Ländern Brandenburg¹⁰¹, Berlin¹⁰², Bremen¹⁰³, Hamburg¹⁰⁴, Mecklenburg-Vorpommern¹⁰⁵, Nordrhein-Westfalen¹⁰⁶, Saarland¹⁰⁷, Schleswig-Holstein¹⁰⁸ und Thüringen¹⁰⁹ Informationsfreiheitsgesetze. Die Informationsfreiheitsgesetze berühren das Verhältnis zwischen den Einzelnen und der Öffentlichkeit an einer Publizität der beim Staat vorhandenen Informationen und der darauf beruhenden Entscheidungen und dem Vertrauen der Individuen, dass vertrauliche Informationen, die der Staat erhoben hat, auch als solche behandelt werden.¹¹⁰ Die Informati-

onsfreiheitsgesetze des Bundes¹¹¹ und der Länder gewähren einen Anspruch auf Zugang zu sämtlichen amtlichen Informationen, ohne ein entsprechendes Zugangsinteresse geltend machen zu müssen. Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein definieren jeweils in § 1 den Gesetzeszweck. Dieser besteht in der Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und in der Ermöglichung der Kontrolle des staatlichen Handelns durch Begründung eines umfassenden Informationsrechts sowie der Festlegung der grundlegenden Voraussetzungen für die Gewährung des Informationszugangs.

3.2.1.1 Regelung des Zugangsanspruches

Die Informationsfreiheitsgesetze gewähren einen Anspruch auf Zugang zu staatlichen Informationen. Die Informationsfreiheitsgesetze Hamburgs, des Saarlandes und Thüringen verweisen zu diesem Zweck auf die Zugangsregelung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes.¹¹² Im Geltungsbereich der jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze wurde damit der Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit zugunsten einer weitgehenden Transparenz der öffentlichen Verwaltung abgelöst. Die jeweiligen Gesetze führen damit ein formales subjektiv-öffentliches Jedermannsrecht auf Zugang zu den jeweiligen Landes- und Bundesinformationen ein,¹¹³ zu denen auch Geodaten gehören können. Die Wahrnehmung des Anspruchs wird voraussetzungslos gewährleistet.¹¹⁴

3.2.1.1.1 Anspruchsberechtigte

Anspruchsberechtigt sind nach dem § 1 Abs. 1 S. 1 IFG des Bundes alle natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts im In- und Ausland. Ausgenommen davon sind Bürgerinitiativen und Verbände, deren einzelne Mitglieder jedoch ein voraus-

¹⁰⁰ Informationsfreiheitsgesetz (IFG), v. 05.09.2005 (BGBl. I, 2722).

¹⁰¹ Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG), v. 10.03.1998, (GVBl. I, 46) i.d.F.v. 22.06.2005 (GVBl. I, 210).

¹⁰² Berliner Informationsfreiheitsgesetz (BlnIFG), v. 15.10.1999, (GVBl. S. 561) i.d.F.v. 11.07.2006 (GVBl. S. 819).

¹⁰³ Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (BreIFG) v. 16.05.2006 (BremGVBl. 263).

¹⁰⁴ Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG), v. 11.04.2006, (HmbGVBl. I, 157).

¹⁰⁵ Informationsfreiheitsgesetz (IFG M-V), v. 10. Juli 2006, (GVOBl. 556).

¹⁰⁶ Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG NRW), v. 27.11.2001 (GV. NRW. 806) i.d.F.v. 05.04.2005 (GV. NRW. 351).

¹⁰⁷ Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SIFG), v. 12.07.2006 (Amtsbl. 1624).

¹⁰⁸ Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH), v. 09.02.2000 (GVOBl. Schl.-H. 166), i.d.F.v. 18.03.2003 (GVOBl. Schl.-H., 154).

¹⁰⁹ Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG), v. 20.12.2007 (GVBl. 256).

¹¹⁰ Scherzberg, Verfassungsrechtliche Grundlagen Informationszugang, in: *Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht, 21. Erglfg., A I, Rdn.1.

¹¹¹ Beckemper, Das neue Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, LKV 2006, 300, 301.

¹¹² § 1 Abs. 1 S. 1 HmbIFG; § 1 Abs. 1 S. 1 SIFG, § 1 Abs. 1 ThürIFG.

¹¹³ § 1 Abs. 1 S. 1 IFG; § 1 Abs. 1 BremIFG, § 1 Abs. 1 HmbIFG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG; § 1 Abs. 2 IFG M-V; § 4 Abs. 1 IFG NRW, § 1 Abs. 1 SIFG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG; § 4 IFG S-H; *Schmitz/Jastrow*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984.

¹¹⁴ Für das IFG BT Drs. 15/4493, 6.

setzungsloses Zugangsrecht besitzen.¹¹⁵ Auch die Länder Berlin,¹¹⁶ Brandenburg,¹¹⁷ Bremen,¹¹⁸ Mecklenburg-Vorpommern¹¹⁹ und Schleswig-Holstein¹²⁰ haben natürlichen und juristischen Personen des In- und Auslands diesen Zugang eingeräumt. Einschränkungen nehmen § 1 Abs. 2 HmbIFG und § 1 Abs. 2 ThürIFG vor. Danach sind nur Unionsbürger oder Anspruchsteller mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union anspruchsberechtigt. Letztlich gewährt das Land Nordrhein-Westfalen gemäß § 4 Abs. 1 IFG NRW nur natürlichen Personen den Zugang zu amtlichen Informationen. Brandenburg normiert in § 9 AIG ausdrücklich den Anspruch von Verbänden und Bürgerinitiativen.

§ 1 Abs. 1 S. 2 des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes sieht eine Erweiterung des Zugangs zugunsten juristischer Personen des öffentlichen Rechts vor. Diese sind anspruchsberechtigt, soweit sie Grundrechtsträger sind und der Anspruch zur Ausübung des jeweiligen Grundrechts geltend gemacht wird.

3.2.1.1.2 Anspruchsgegenstand

Grundsätzlich werden alle staatlichen Informationen unabhängig von Inhalt, Art oder Form von dem Anspruch erfasst.¹²¹ § 3 Abs. 1 BlnIFG und § 1 AIG gewähren dem Wortlaut nach Zugang zu den staatlicherseits geführten Akten. Diese scheinbar engere Zugangsberechtigung wird dem Begriff Information durch eine weit gefasste gesetzliche Definition angenähert. Akten sind gemäß § 3 Abs. 2 BlnIFG und § 3 AIG alle schriftlich, elektronisch, optisch, akustisch oder auf andere Weise aufgezeichneten Unterlagen. Prinzipiell sind daher auch Geodaten von dem für die Einrichtungen des Bundes und der jeweiligen Länder geltenden Zugangsanspruch betroffen.

3.2.1.2 Verhältnis zu anderen Zugangsansprüchen und Zugangsbeschränkungen

Andere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen gemäß § 1 Abs. 3 IFG (bis auf § 29 VwfG und § 35 SGB X), § 1 3. HS AIG, § 1 Abs. 3 BremIFG, § 1 Abs. 3 IFG M-V, § 4 Abs. 2 IFG NRW, § 17 IFG S-H den Zugangsansprüchen der jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze vor. Gemäß § 3 BlnIFG bleiben weitergehende Zugangsvorschriften von dem Informationsfreiheitsgesetz unberührt. Insoweit ist generell von einer Subsidiarität der Zugangsregeln der Informationsfreiheitsgesetze auszugehen. So drückt § 17 IFG S-H unter Beachtung der allgemein üblichen Kollisionsnormen deutlich aus, dass weitergehende Zugangsansprüche oder Ansprüche, die ihre Grundlage in besonderen Rechtsverhältnissen haben, von dem Regelwerk des IFG unberührt bleiben sollen.¹²² Relevant wird die Frage der Begründung des Zugangs in Hinblick auf Zugangsrechte, die strengere Zugangsvoraussetzungen begründen. Exemplarisch soll diese Diskussion hier anhand § 17 IFG S-H geführt werden. Ein problematischer Anwendungsfall ist z.B. das Verhältnis zu § 12 GBO oder § 13 VermKatG Schleswig-Holstein. Danach wird der Zugang in den jeweiligen Registern von der Geltendmachung eines berechtigten Interesses abhängig gemacht. Nach dem Spezialitätsgrundsatz geht der Zugangsanspruch auf Landesebene dem Anspruch aus dem IFG S-H vor.¹²³ In Hinblick auf Art. 31 GG ist zudem der Vorrang des Bundesrechts festzustellen, soweit sich eine Kollision ergibt.¹²⁴ Die Zugangsansprüche der Informationsfreiheitsgesetze wären damit nur anwendbar, wenn speziellere Zugangsregeln nicht existieren. Den Zugang zu staatlich vorgehaltenen Geodaten können die Informationsfreiheitsgesetze nur in den Fällen gewähren, in denen nicht bereits bereichsspezifische Gesetze anderweitige Ansprüche normiert haben. Gemäß einer anderen vertretbaren Sichtweise muss sich auf der Ebene der Beschränkungen mit der Frage auseinandergesetzt werden, ob bereichsspezifische Zu-

¹¹⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, BT Drs. 15/4493, 7.

¹¹⁶ § 3 Abs. 1 S. 1 und 2 BlnIFG.

¹¹⁷ § 1 Abs. 1 AIG.

¹¹⁸ § 1 Abs. 1 BremIFG.

¹¹⁹ § 1 Abs. 2 IFG M-V.

¹²⁰ § 4 IFG S-H.

¹²¹ Beckemper, Das neue Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, LKV 2006, 300, 301.

¹²² Fischer/Fetzer, Kommentar IFG - SH, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Bd. 1, 21. Ergl., C XV 1, § 17, Rdn. 12.

¹²³ So auch Weichert, Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein, DuD 2000, 262, 264.

¹²⁴ Ausführlich Nordmann, Das Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein, RDV 2001, 71, 82f.

gangsregeln auch den Schutz der Betroffenenrechte beinhalten. Ist dies der Fall, müssten die Zugangsbeschränkungen der Informationsfreiheitsgesetze im Lichte der bereichsspezifischen Normen interpretiert und angewandt werden.

Zugunsten des Schutzes von Sicherheitsinteressen des Staates, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, personenbezogener Daten und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung normieren alle Informationsfreiheitsgesetze Rechtfertigungstatbestände für die Beschränkung des Zugangs.¹²⁵ Für den Gegenstand des Gutachtens sind zwei Beschränkungen relevant. Zum einen sehen sämtliche Informationsfreiheitsgesetze Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten und der Interessen der Betroffenen vor. Zudem kann aus wichtigem Grund, der unter anderen auch in einem höheren Verwaltungsaufwand bestehen kann, der Zugang beschränkt oder abgelehnt werden.

Gemäß § 5 Abs. 1 IFG, als Spezialvorschrift zu § 16 BDSG¹²⁶, ist das Informationsinteresse – trotz interessenlosen Zugangs – mit dem Schutz des nach § 8 IFG anzuhörenden Dritten abzuwägen¹²⁷, wenn sich der Zugangsanspruch auf die Übermittlung personenbezogener Daten bezieht. Wie bereits festgestellt, bedarf der Zugangsanspruch zu staatlich vorgehaltenen Informationen nicht der Darlegung eines besonderen Interesses. Dies gilt jedoch nur, solange keine personenbezogenen Daten Gegenstand der Auskunft sind. Ist dies der Fall, muss die zur Auskunft verpflichtete Bundesbehörde das Interesse des Antragstellers gegen die schutzwürdigen Interessen des Dritten abwägen.¹²⁸ Die Begründung zum Gesetzesentwurf zu § 5 Abs. 1 IFG¹²⁹ führt aus, dass der betroffenen Dritte „*grundsätzlich Einschränkungen seines Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden allgemeinen Interesse hinnehmen [muss], soweit es nicht um*

den ‚letzten unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung‘ geht, der der öffentlichen Gewalt schlechthin entzogen ist (Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, statt aller BVerfGE 80, 363, 373 f.)“, um dann jedoch festzustellen, dass „*der Schutz personenbezogener Daten [...] grundsätzlich Vorrang vor dem Informationsinteresse des Antragstellers [genießt], wenn dieses Informationsinteresse nicht im Einzelfall überwiegt.*“ Ein Regelfall des Überwiegens des Informationsinteresses des Antragstellers über die Interessen des Betroffenen ist in § 5 Abs. 3 IFG normiert. Dies ist der Fall, wenn sich der Anspruch auf die Angabe von Name, Titel, akademischem Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Bürotelefonkommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.

Die Gesetzesbegründung sowie die Regelbeispiele des § 5 IFG führen damit zu einer Teilklärung im Hinblick auf die Zugangsgewährung zu staatlichen Geodaten. Die Landesinformationsfreiheitsgesetze sehen ebenfalls den Schutz personenbezogener Daten vor. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AIG versagt den Zugang, soweit personenbezogene Daten Gegenstand des Auskunftsbegehrens sind, es sei denn die/der Betroffene hat nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 AIG dem Zugang zugestimmt oder die Daten wurden nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen oder bei einer Abwägung mit den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen überwiegt das Zugangsinteresse. Letztlich kann nach § 5 Abs. 2 Nr. 3 AIG der Zugang auch gewährt werden, wenn die besonderen Umstände des Einzelfalls einen Zugang rechtfertigen. Im Wesentlichen umreißt damit das Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz den Rahmen, in dem sich die anderen Informationsfreiheitsgesetze bewegen. Teilweise werden allgemeine Abwägungsklauseln verwandt¹³⁰ oder Einwilligungsklauseln regeln die Zulässigkeit des Zugangs zu personenbezogenen Daten¹³¹ bzw. besonderen personenbezogenen Daten i.S.d. § 3 Abs. 9 BDSG.¹³²

¹²⁵ Beckemper, Das neue Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, LKV 2006, 300, 301.

¹²⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, BT Drs. 15/4493, 13.

¹²⁷ Schmitz/Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984, 986.

¹²⁸ Schmitz/Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984, 993.

¹²⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, BT Drs. 15/4493, 13.

¹³⁰ § 6 Abs. 1 BlnIFG; § 5 Abs. 1 BremIFG.

¹³¹ § 7 Abs. 1 Nr. 1 IFG M-V; § 9 Abs. 1 lit. a) IFG NRW.

¹³² § 5 Abs. 1 BremIFG.

Zusätzlich wird der Zugang u.U. von der Geltendmachung eines rechtlichen Interesses abhängig gemacht.¹³³

In der Zusammenschau lassen sich drei Modelle herausarbeiten, die teilweise miteinander kombiniert werden. Zum einen fordert eine Abwägungsklausel, dass das Zugangsinteresse das schutzwürdige Interesse des/der Betroffenen überwiegen muss. Dabei fließt in die Abwägung seitens des Antragstellers nur das durch den entsprechenden Gesetzgeber anerkannte Interesse an der Publizität der staatlichen Informationen ein. An dieser Stelle werden jedoch auch die bereichsspezifischen Zugangsregeln relevant. Vertritt man die Auffassung, dass bereichsspezifische Zugangsregeln keinen Vorrang vor den Ansprüchen der Informationsfreiheitsgesetze haben, muss die gesetzgeberische Entscheidung in Hinblick auf die spezifische Zugangsgewährung in die Abwägung der Interessen einfließen. Dies gilt vor allem, wenn der bereichsspezifische Gesetzeszweck und die damit einhergehenden Begrenzungen des Zugangs dem Schutz der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen dient. Als Anwendungsbeispiel sei hier wieder auf § 12 GBO verwiesen. Der Zugang zum Grundbuch ist abhängig von der Geltendmachung eines berechtigten Interesses. Zweck der begrenzten Publizität des Grundbuches ist der Schutz der personenbezogenen Informationen der Betroffenen. Es würde dem Gesetzeszweck und dem sich darin äussernden gesetzgeberischen Willen entgegenlaufen, bei der Geltendmachung eines Zugangsanspruches die Beschränkungen des § 12 GBO vollständig zu umgehen. Die Abwägung der widerstreitenden Interessen an der Gewährung des Zugangs muss dann im Lichte des § 12 GBO, also der bereichsspezifischen Regel getroffen werden. Bei der Abwägung ist auch der Zeitpunkt der Erlass des Gesetzes relevant. Konnte der Gesetzgeber bei Erlass der bereichsspezifischen Norm den Anspruch aus den Informationsfreiheitsgesetzen in seinen Willen mit aufnehmen, spricht viel dafür, dass damit die strengere gesetzliche Abwägung die Entscheidung im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes präjudiziert. Wurde das Gesetz vor dem IFG erlassen, kann ein solches Präjudiz nicht erkennbar sein; es

kommt dann auf die konkreten Umstände des Einzelfalles an.

Die Einwilligung setzt auf die Kooperation des/der Betroffenen. Soweit diese dem Zugang zu den Informationen zustimmen, entfällt der staatlich zu fordernde Schutz der Rechte Dritter. Die Einwilligung überwindet auch gegenteilige Ansichten der entscheidenden Behörde. Die Erteilung der Einwilligung muss jedoch den gesetzlichen Voraussetzungen des § 4a BDSG entsprechen. Letztlich ist auch die Gewährung des Zugangs unter Geltendmachung eines gesonderten rechtlichen Interesses eine gesetzgeberische Abwägungsentscheidung. Die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen treten hinter die Interessen der Antragsteller zurück, soweit diese die Informationen zur Verfolgung von Rechtsansprüchen benötigen.

3.2.1.3 Bewertung

Das Recht auf Informationszugang im Rahmen der Informationsfreiheitsgesetze ist für das pauschale Zugänglichmachen staatlich vorgehaltener Geoinformationen wenig geeignet. Zwar ermöglichen alle Gesetze einen begründungsfreien Zugang zu staatlichen Informationen, solange diese keinen Personenbezug besitzen. In allen anderen Fällen ist jedoch eine Einzelabwägung des Interesses des Antragstellers und der schutzwürdigen Belange der Betroffenen erforderlich. Dabei hat der Gesetzgeber dem Schutz personenbezogener Daten in der Regel einen höheren Stellenwert eingeräumt als dem Zugangsinteresses der Antragsteller. In die Abwägung muss außerdem der Verwendungszusammenhang, für welchen die gespeicherte Information begehrt wird, einfließen.¹³⁴ Letztlich sind die Informationsfreiheitsgesetze subsidiär zu anderen Auskunftsansprüchen, so auch zu den UIG-Regelungen, so dass nur ein geringer Rest an tatsächlichem Anwendungsbereich verbleiben wird.

Des Weiteren sind die Regelungen der Informationsfreiheitsgesetze auf die Gewährung des Zugangs zu Einzelinformationen ausgerichtet. Bereits die zum Teil geforderten Abwägungen würden die auskunftspflichtigen Stellen bei einem massenhaften Abruf von personenbezogenen Informationen in

¹³³ § 7 Abs. 1 Nr. 5 IFG M-V; § 9 Abs. 1 lit. e) IRG NRW, § 12 Abs. 1 Nr. 4 IFG S-H.

¹³⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, BT Drs. 15/4493, 13.

Abwesenheit entsprechender technischer Mittel überfordern. Lediglich Angaben, die keinen Personenbezug aufweisen und aufgrund der Speicherform und der Art der Daten leicht zugänglich sind, erlauben eine Nutzung der IFG-Zugangsansprüche in wirtschaftlich sinnvoller Weise. § 13 Abs. 7 BlnIFG sieht außerdem ein Verbot der gewerblichen Nutzung von Informationen vor, die durch die gewährte Akteneinsicht erlangt wurden.

3.2.2 Umweltinformationsgesetze

Für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft von größerer Relevanz sind die auf der Grundlage der Umweltinformationsrichtlinie¹³⁵ erlassenen Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder. Die den Umweltinformationsgesetzen zugrunde liegende Richtlinie will für jeden Antragsteller rechtlich uneingeschränkt und faktisch möglichst ungehindert den Informationszugang gewährleisten. Der erweiterte Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen soll zu einem verstärkten Umweltbewusstsein und der Teilnahme der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungen und damit letztendlich dem Umweltschutz dienen (1. Erwägungsgrund Umweltinformationsrichtlinie). Die freie Bereitstellung umweltrelevanter Informationen ist ein Beitrag zur Kontrolle der Verwaltung, zur Schärfung des Umweltbewusstseins und in diesem Zusammenhang zur Effektivierung der Umweltpolitik der Europäischen Union.¹³⁶ Die Darstellung der Regelungen der Umweltinformationsgesetze orientiert sich aus Gründen der Übersichtlichkeit an den Regelungen des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG).¹³⁷ Ohnehin verweist ein Großteil der Landesnormen auf das UIG des Bundes. Soweit landesgesetzliche Normen¹³⁸ eine andere Aussage

mit Relevanz für die Zugänglichkeit von Umweltinformationen treffen, wird darauf hingewiesen. Diese Vorgehensweise rechtfertigt sich auch aufgrund der Pflicht der Mitgliedstaaten gemäß Art. 10 EG zur richtlinienkonformen Umsetzung. Der Vollzug und die Auslegung von nationalen Gesetzen, die auf Richtlinien beruhen, müssen sich hieran orientieren. Die Mitgliedstaaten müssen den Vorgaben des EG-Rechts volle praktische Wirksamkeit verschaffen (effet utile).¹³⁹ Eine wesentliche Abweichung von den Vorgaben der Richtlinie würde damit einen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht darstellen. In den wesentlichen Auslegungsfragen dürfen zum Zweck der möglichst einheitlichen Anwendung des EG-Rechts keine Abweichungen zwischen Bund und den Ländern erfolgen, soweit dies die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie betrifft.

3.2.2.1 Zugangsregelung

Das Umweltinformationsgesetz setzt gemäß § 3 Abs. 1 UIG für die Verwirklichung des Anspruchs kein besonderes Interesse voraus. Durch die Betonung der Freiheit des Zugangs wird verdeutlicht, dass es für die Inanspruchnahme keiner dem sonstigen Recht bekannten Interessensdarlegung bedarf.¹⁴⁰ In Hinblick auf die Motivation des Zugangs regelt für den Bund § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG lediglich, dass offensichtlich missbräuchlich gestellte Anträge abgelehnt werden können. Vergleichbare Regeln-

¹³⁵ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (Umweltinformationsrichtlinie) v. 29.01.2003 (Abl. L 41, 26).

¹³⁶ *BVerwG*, Urt. v. 06.12.1996, - 7 C 64/95, NJW 1997, 753, 754.

¹³⁷ Umweltinformationsgesetz des Bundes vom 22.12.2004, BGBl. I, 3704.

¹³⁸ Landesumweltgesetz Baden Württemberg (LUIG) v. 07.03.2006 (GBl. 2006 50); Bayerisches Umweltinformationsgesetz (BayUIG) v. 08.12.2006 (GVBl. 2006, 933); Umweltinformationsgesetz des Landes Brandenburg (BbgUIG) v. 26.03.2007 (GVBl. 2007, 74); Umweltinformationsgesetz für das Land Bremen (BremUIG) v.

15.11.2005; Gesetz über den Zugang zu Umweltinformationen in Hamburg (HmbUIG) v. 04.11.2005 (HmbGVBl. 2005, 441); Hessisches Umweltinformationsgesetz (HUIG) v. 14.12.2006 (GVBl. 2006, 659); Landes-Umweltinformationsgesetz (LUIG M-V) v. 14.07.2006 (GVBl. M-V 2006, 568); Niedersächsisches Umweltinformationsgesetz (NUIG), vom 07.12.2006 (Nds. GVBl. 2006, 580); Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfalen (UIG NRW) v. 29.03.2007, (GV. NRW 2007, 142); Landesumweltinformationsgesetz Rheinland-Pfalz (LUIG RP) v. 19.10.2005 (GVBl. 2005, 484); Saarländisches Umweltinformationsgesetz (SUIG) v. 12.09.2007 (Amtsblatt 2007, 2026); Umweltinformationsgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsUIG) v. 01.06.2006 (SächsGVBl. 2006, 146); Umweltinformationsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (UIG-LSA) v. 14.02.2006 (GVBl. 2006, 32); Umweltinformationsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (UIG S-H) v. 02.03.2007 (GVBl. 2007, 132); Thüringer Umweltinformationsgesetz (ThürUIG) v. 10.10.2006 (GVBl. 2006, 513).

¹³⁹ *Kahl*, in: *Callies/Ruffert*, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2007, Art. 10 EG, Rdn. 24.

¹⁴⁰ BT Drs. 15/3406, 15.

gen finden sich in sämtlichen Landesgesetzen. Ein missbräuchlich gestellter Antrag liegt insbesondere dann vor, wenn der Antragsteller über die begehrten Daten bereits verfügt oder wenn sich der Antragsteller die Daten unschwer und ohne unzumutbaren Aufwand auf andere Weise beschaffen kann.¹⁴¹

3.2.2.1.1 Anspruchsberechtigte

Anspruchsberechtigt sind gemäß § 3 Abs. 1 UIG auf Antrag alle juristischen und natürlichen Personen.¹⁴²

3.2.2.1.2 Anspruchsgegenstand und Anwendung auf Datenmatrix

Vom UIG-Anspruch werden im Gegensatz zum Anspruch nach den IFG-Normen nicht sämtliche behördliche Informationen erfasst. Er ist eingeschränkt auf Umweltinformationen i.S.d. § 2 Abs. 3 UIG. Nach dem 10. Erwägungsgrund der Umweltinformationsrichtlinie werden darunter alle Informationen über den „Zustand der Umwelt; Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können oder die dem Schutz der Umwelt dienen; Kosten/Nutzen-Analysen und wirtschaftliche Analysen im Rahmen solcher Maßnahmen oder Tätigkeiten; außerdem Informationen über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, einschließlich der der Kontamination der Lebensmittelkette, Lebensbedingungen der Menschen, Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie von einem der genannten Aspekte betroffen sind oder betroffen sein könne“, erfasst. Diese weite Auslegung folgt der generellen Intention der Richtlinie, umfassend Informationen über den Zustand der Umwelt der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. § 2 Abs. 3 UIG übernimmt fast wörtlich die Umschreibung des Begriffs Umweltinformation.

Genauer betrachtet werden müssen Daten, bei denen sich der Umweltbezug nicht ohne Weiteres ergibt. Ausdrücklich werden Angaben über Bauwerke und Sehenswürdigkeiten erfasst, womit unter Anlegung eines weiten Maßstabes auch die entsprechenden in der Datenmatrix genannten Datensätze fallen können. Auch Planungsdaten und entspre-

chende Analysen unterfallen dem Begriff Umweltinformation, soweit diese sich auf Auswirkungen auf die Umwelt beziehen.

§ 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG erfasst alle Daten über den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen. Geobasisdaten sind die grundlegenden amtlichen Geodaten, welche die Landschaft (Topografie), die Grundstücke und die Gebäude anwendungsneutral in einem einheitlichen geodätischen Bezugssystem beschreiben. Sie umschreiben insoweit den Zustand der menschlichen Umwelt und sind daher vollständig Anspruchsgegenstand i.S.d. § 3 Abs. 1 UIG. Auch sämtliche Wetterdaten und Angaben über Hydrologie, Hydrogeologie, Gewässer, Boden, Geologie und Rohstoffe sowie Schutzgebietsinformationen und Angaben über bebaute und versiegelte Flächen gehören zu diesen deskriptiven Datensätzen.

Sämtliche Fachdaten, die Angaben über die Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken, unterfallen ebenfalls dem Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen. Beispielhaft sind hier die Angaben über Anbauflächen von genveränderten Organismen, Altablagerungen, Altstandorte, Verdachtsflächen, Industriestandorte, Landnutzungen und Verkehrs- und Lärmdaten zu nennen.

§ 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG umschreibt Umweltinformationen als Informationen über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten der Emission, Ableitung und sonstigen Freisetzung von Stoffen in die Umwelt betroffen sind oder sein können. Hierzu zählt die Norm auch die Kontamination der Lebensmittelkette. Der Begriff menschliche Gesundheit ist der sehr weiten WHO-Definition entlehnt. Danach ist

¹⁴¹ VG Berlin, Beschl. v. 10.01.2006, 10 A 215/04, NVwZ 2006, 850, 852; VG München, Urt. v. 26.09.1995, M 16 K 93.4444, NVwZ 1996, 411.

¹⁴² Schrader, UIG und IFG – Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, 568, 569.

Gesundheit der Zustand des vollkommenen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens eines Menschen.¹⁴³ Die weite Definition entspricht dem Willen des Gesetzgebers, nicht nur den Zugang zu den Informationen, sondern auch den Umfang des Anspruchs möglichst weit zu fassen.¹⁴⁴ Daten über die Sicherheit von Menschen betreffen Informationen über potenziell negative Wirkungen von Faktoren des § 2 Abs. 1 Nr. 2 auf den Menschen. Das sind in jedem Fall Angaben über genehmigungsbedürftige Anlagen, UHG-Anlagen, Deponien, Daten zum Katastrophenmanagement, Gefahrrisiken (vor allem Naturrisiken), Seuchenbezirke und Georisiken.

Nicht erfasst werden in diesem Zusammenhang Angaben zur Kriminalität (Einbruch, Diebstahl und Gewaltverbrechen), demographische Angaben, soweit sie keine Auswirkung auf die Gesundheit haben, Wirtschaftskennziffern wie Scores, Kaufkraft, Baukraft oder Angaben zur Zentralität. Auch Angaben über den Bestand und die Qualität von Gebäuden gehören nicht in diese Kategorie. Auch wenn einige Angaben Einfluss auf die Gesundheit haben, fehlt diesen der typische Umweltbezug, etwa bei Angaben zur Beschäftigung, soziodemografischen Daten oder Angaben zur Wohnlage, zum Wohnungs-, Orts- und Straßentyp.

Der Zugangsanspruch des Umweltinformationsgesetzes steht gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 UIG parallel neben anderen Zugangsansprüchen.¹⁴⁵ Das UIG beansprucht keinen Anspruch auf eine abschließende Regelung in Hinblick auf den Zugang zu Umweltinformationen. Der Anwendungsbereich des UIG ist auf den Informationszugang auf Bundesebene beschränkt. Das UIG gewährt Ansprüche nur von Stellen des Bundes. Ansprüche auf Informationszugang zu Daten von öffentlichen Stellen der Länder beruhen auf den jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen.

¹⁴³ *Fluck/Theuer*, UIG Bund in: *ders.*, Informationsfreiheitsrecht, Bd. 1, 21. Erglf., A III, § 2, Rdn. 383.

¹⁴⁴ *Schomerus/Clausen*, Informationspflichten Privater nach dem neuen Umweltinformationsgesetz am Beispiel der Exportkreditversicherung, ZUR 2005, 575, 580.

¹⁴⁵ BT Drs. 15/3406, 15; *Reidt/Schiller*, in *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, 51. Auflage, 2007, § 3 UIG, Rdn.

3.2.2.2 Beschränkungen

Der Zugang zu staatlicherseits vorgehaltenen Umweltinformationen wird nach dem UIG nicht uneingeschränkt gewährt. In den §§ 8 und 9 UIG finden sich Ausnahmen, unter denen der Zugang des Antragstellers begrenzt bzw. vollständig ausgeschlossen werden kann. Dies ist nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG der Fall, soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden. Der Zugang kann dennoch ausnahmsweise gewährt werden, wenn der Betroffene vorher angehört wurde und der Betroffene der Übermittlung der Informationen zugestimmt hat.¹⁴⁶ Eine Übermittlung ist ebenfalls rechtmäßig, wenn das öffentliche Interesse an dem Zugang zu den Informationen die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen überwiegt. Personenbeziehbare oder personenbezogene Daten sind somit kein absolutes Zugangshindernis. Nach dem 16. Erwägungsgrund der Umweltrichtlinie soll die Bekanntgabe die Regel sein. Die Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe sollen eng ausgelegt werden und müssen dem Antragsteller in angemessener Frist mitgeteilt werden.

3.2.2.2.1 Gesetzlich präjudizierte Abwägung

Eine gesetzliche Abwägung findet sich bereits in § 9 Abs. 1 S. 2 UIG, wonach der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen nicht unter Berufung auf die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen abgelehnt werden darf. Dies bedeutet für die emissionsrelevanten personenbezogenen Geodaten der Datenmatrix einen freien Zugang für interessierte Stellen ohne die erforderliche Einzelabwägung.

3.2.2.2.2 Abwägung unter Bezugnahme auf bereichsspezifische Gesetze

Bei den sonstigen relevanten Daten läuft es, wie bei Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze, auf eine Abwägung der Interessen der Betroffenen und dem Interesse der Öffentlichkeit an dem Zugang zu diesen Informationen hinaus.¹⁴⁷ Dabei sind die neben dem allgemeinen Zugangsanspruch des UIG

¹⁴⁶ BT Drs. 15/3406, 20.

¹⁴⁷ *Schomerus/Clausen*, Informationspflichten privater nach dem neuen Umweltinformationsgesetz am Beispiel der Exportkreditversicherung, ZUR 2005, 575, 580.

bestehenden Zugangsregelungen der jeweiligen Fachgesetze in die Abwägung mit einzubeziehen. Sie beeinflussen die Entscheidung, ob schutzwürdige Interessen der Betroffenen das öffentliche Interesse an dem Zugang zu den Informationen erheblich überwiegen. Deutlich wird dies in einem parallelen Abwägungsprozess. Bei der Gewährung des Zugangs zu Umweltinformationen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen, wird eine entsprechende Abwägung gefordert. Die Fachgerichte haben zur Abgrenzung des Zugangsanspruchs zu den geschützten Interessen regelmäßig auf die Wertungen und Maßstäbe der bereichsspezifischen Gesetze zurückgegriffen.¹⁴⁸ Denn die gesetzgeberische Entscheidung über den Umgang mit personenbezogenen Daten in dem jeweiligen Fachgesetz ist bei der Entscheidung über den Zugang zu berücksichtigen. Von Relevanz für die Abwägung ist auch, ob der Gesetzgeber bei Erlass des Fachgesetzes die Existenz des Anspruchs auf Zugang in seine gesetzgeberische Entscheidung einbeziehen konnte. Fachgesetzliche Regelungen, die zeitlich nach dem UIG erlassen wurden und einen beschränkten Zugang zum Schutz von personenbezogenen Daten enthalten, sind ein starkes Indiz dafür, den Zugang auf der Ebene des UIG zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu versagen. Der Gesetzgeber hatte bei dem Erlass dieser Gesetze die allgemeine Öffnungsklausel generell in seine Erwägung mit einbezogen und zugunsten höherwertiger Rechtsgüter das Informationsinteresse der Allgemeinheit eingeschränkt.

Weniger eindeutig sind die Fälle, in denen Zugangsregeln bereits vor dem Erlass der Umweltinformationsgesetze existierten. In diesen Fällen ist der jeweilige Zweck der Beschränkung nach den üblichen Auslegungsregeln zu ermitteln. Ergibt dieser, dass Ziel der Beschränkung der Schutz der Interessen der Betroffenen ist, sind diese grundsätzlich höher zu gewichten. In Fällen, in denen der Zugang nur auf der Grundlage der Geltendmachung eines besonderen Interesses gewährt wird, ist in die Abwägung nicht nur das Allgemeininteresse der Öffent-

lichkeit an dem Zugang in die Ermessensentscheidung zu berücksichtigen, sondern auch der Beweggrund des Antragstellers für das Ersuchen um Zugang zu der Information. Über diese Eckpunkte hinausgehend können keine allgemein gültigen Regeln festgestellt werden. Der Gesetzgeber hat sich zurückgehalten, eindeutige Abwägungskriterien zu benennen und damit eine weitere Hilfe für die nötigen Entscheidungen zu geben.

3.2.2.3 Einwilligungsbasierter Zugang zu personenbezogenen Umweltinformationen

Eine rechtliche Möglichkeit des Zugangs eröffnet sich auf der Grundlage einer Einwilligung durch die Betroffenen. Die Anforderungen an die Einwilligung entsprechen auch auf Landesebene denen des § 4a BDSG. Das Bundesdatenschutzgesetz ist bei der Auslegung der Begriffe und bei der Auslegung von im UIG verwendeten Rechtsinstituten subsidiär heranzuziehen.¹⁴⁹ Die Einwilligung muss freiwillig, informiert und schriftlich erfolgen, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine anderen Form angemessen ist (§ 4a Abs. 1 BDSG). Das Merkmal der Freiwilligkeit soll die Entscheidungsfreiheit der Betroffenen sichern. Nicht den Anforderungen des Bundesdatenschutzgesetzes genügen Einwilligungen, die unter der Ausnutzung einer wirtschaftlichen Machtposition verlangt werden und deshalb nicht freiwillig sind, und die mit der Gewährung von damit nicht zusammenhängenden Leistungen gekoppelt sind (Koppelungsverbot). Die Übermittlung von Daten auf der Grundlage unwirksamer Einwilligungen ist eine bußgeldbewehrte unzulässige Datenverarbeitung. Für den hier zu untersuchenden Gegenstand sind Einwilligungen ohnehin unpraktikabel, da in dem meisten Fällen das Einholen der schriftlich abzugebenden Erklärungen einen unverhältnismäßigen Aufwand darstellen wird.

3.2.2.4 Bewertung

Den Zugang zu einer großen Anzahl von Datensätzen auf eine Einwilligung durch die Betroffenen zu stützen wäre kostspielig, unpraktikabel und wenig Erfolg versprechend. Die Betroffenen müssten aktiviert werden und schriftlich der Übermittlung der Daten zustimmen.

¹⁴⁸ So auch für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse *OVG Münster*, Beschl. v. 12.07.2004, 13a D 43/04, Ziff. 8-11 <juris>; *VG Berlin*, Beschluss v. 10.01.2006, 10 A 215/04, NVwZ 2006, 850, 852; *OLG Köln*, Urt. v. 15.12.2006, 6 U 229/05, MMR 2007, 443, 446.

¹⁴⁹ Ebenda. § 9 UIG, Rdn. 6.

Wie bei den Informationsfreiheitsgesetzen beziehen sich die Regelungen der Umweltinformationsgesetze auf Informationszugang auf den Einzelfall. Die pauschale Bereitstellung staatlich vorgehaltener Informationen zu wirtschaftlichen Zwecken auf der Grundlage des Zugangsanspruchs nach § 3 UIG begegnet dem grundsätzlichen Bedenken, dass dies u.U. nicht dem Einzelfall gerecht wird. Berechtigte schutzwürdige Interessen der Betroffenen können durch den massenhaften Abruf personenbezogener Geodaten beeinträchtigt werden. Insofern ist es problematisch, diesen auf die Umweltinformationsgesetze zu stützen, soll sich dieser in einem zeitlich und wirtschaftlich vertretbaren Rahmen bewegen. Der Schutz dieser Interessen wird durch die Pflicht zur Einzelfallprüfung und der Information des Betroffenen garantiert. Dies dürfte in vielen Fällen nicht praktikabel sein.

Eine Lösung dieses Dilemmas ist die in § 7 UIG vorgesehene einseitige Veröffentlichung von Umweltinformationen. Danach sollen die informationspflichtigen Stellen Maßnahmen ergreifen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Umweltinformationen zu erleichtern. Zu diesem Zweck sollen sie darauf hinwirken, dass Umweltinformationen, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind. Die jeweiligen auskunftspflichtigen Stellen können hierbei allgemeine Abwägungsentscheidungen treffen und Fallgruppen bilden, die den Zugang zu bestimmten Geodaten kategorisieren. Derart ist ein die Rechte der Betroffenen hinreichend beachtender Zugang zu begehrten Daten in wirtschaftlich sinnvoller Weise realisierbar. Der gesetzlich vorgesehene Einzelabruf umweltrelevanter Geodaten hat aber vorrangig die Förderung des Umweltschutzes im Blick und nicht die wirtschaftliche Nutzung der Daten.

3.3 Zugang unter Geltendmachung eines berechtigten oder rechtlichen Interesses

Teilweise wird gesetzlich der Zugang zu Daten von der Geltendmachung eines besonderen Interesses abhängig gemacht. Abgesehen von Übermittlungs- und Verarbeitungsverböten handelt es sich hierbei um die restriktivste Form der rechtlich vorgesehenen Zugangsgewährung.

Zugangsregeln dieser Art finden sich in den allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder und in Fachgesetzen. Zwingend ist die Geltendmachung eines rechtlichen bzw. berechtigten Interesses in Fällen, in denen Geodaten Gegenstand des Zugangsbegehrens sind, die nicht zu den Umweltinformationen nach dem jeweiligen Umweltinformationsgesetzen zählen und außerdem das entsprechende Bundesland kein Informationsfreiheitsgesetz erlassen hat. Ein Zugangsanspruch besteht nur für Verfahrensbeteiligte. Darüber hinausgehend ist der Zugang in Abwesenheit einer fachgesetzlichen Zugangsregelung, für andere Beteiligte nur unter Geltendmachung eines entsprechenden Interesses möglich. Die Entscheidung über die Gewährung des Zugangs liegt dann im Ermessen der Behörde, die Zugangshindernisse z.B. im jeweiligen Landesdatenschutzgesetz, beachten muss.

Der Gesetzgeber macht den Zugang zu Daten dabei von besonderen Voraussetzungen abhängig. Wegen der Schutzwürdigkeit der betroffenen Informationen wird der Zugang nur zugelassen, wenn höher bewertete Interessen eine Bekanntgabe erforderlich machen. Das geltend zu machende berechtigte Interesse an dem Zugang steht in direktem Bezug zur Natur und zu dem Inhalt der begehrten, durch staatliche Stellen gespeicherten Information. Je sensibler und schutzwürdiger die Informationen sind, desto höher sind die Anforderungen an die Rechtfertigung der Verletzung der Geheimhaltung. Denn mit der Offenlegung der in den Daten enthaltenen Informationen geht die Verletzung von Persönlichkeitsrechten einher.

Bei Geltendmachung eines berechtigten oder rechtlichen Interesses wird der Informationszugang nicht generell gewährt. Vielmehr ist die Erfüllung des Zugangsbegehrens von dem Vorliegen von Umständen abhängig, die es rechtfertigen, dass die Interessen der Betroffenen an dem Schutz der gespeicherten Informationen hinter der Realisierung des Auskunftsanspruches zurücktreten.¹⁵⁰ Über die Geltendmachung des berechtigten oder rechtlichen Interesses wird die verfassungsrechtlich geforderte Abwägung zwischen Informationsinteresse des An-

¹⁵⁰ BVerfG, Beschl. v. 28.08.2000, 1 BvR 1307/91, NJW 2001, 503, 504f.

fragenden und dem nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG garantierten Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht sowie im Einzelfall auch anderer Grundrechte der Betroffenen möglich.¹⁵¹ Je nach bereichsspezifischem Kontext kann die Art des geltend zu machenden Interesses verschiedenartig sein. Unter Zuhilfenahme der üblichen juristischen Auslegungsmethoden müssen die rechtlich begründeten Interessen im jeweiligen Einzelfall konkretisiert werden. Derartige Zugangsregelungen finden sich in vielen Rechtskreisen. Beispielhaft seien hier die Zugangsregelungen der Landesvermessungsgesetze, der Grundbuchordnung und des Bundeszentralregistergesetzes¹⁵² genannt. Unerheblich ist bei der Prüfung des Zugangsanspruchs die Art und rechtliche Qualität der beantragenden Stelle. Maßstab der Gewährung des Zugangs ist das geltend gemachte Interesse. Die von dem Antragsteller zu erfüllende Aufgabe wird im Rahmen der zu treffenden Ermessensentscheidung über den Zugang relevant.¹⁵³

Bedingt durch die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland kann der Zugang zu derselben Geoinformation in verschiedenen Bundesländern rechtlich von unterschiedlichen Voraussetzungen abhängig sein. Ein Beispiel sind die Regelungen des Zugangs zu den jeweiligen Altlastenkatastern. Während in einigen Bundesländern der Zugang erst durch die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie ermöglicht wurde (z.B. Baden-Württemberg), lassen andere Bundesländer unter Geltendmachung berechtigter Interessen einen Auskunftsanspruch zu.¹⁵⁴ Nur wenn eine bundesgesetzliche Regelung den Zugang zu Informationen einheitlich regelt, ist eine weitgehend homogene Anspruchsgewährung über die Zuständigkeitsgrenzen der Bundesländer hinweg gesichert. Für eine systematische und umfassende wirtschaftliche Nutzung von staatlich gespeicherten Geoinformationen ist dies ein gewisses Hindernis. In Abhängigkeit von der Einzelentschei-

dung der zuständigen staatlichen Stelle kann im Rahmen der rechtlich festgeschriebenen Grenzen der Ermessensausübung für dieselben Geoinformationen in einem Bundesland der Zugang gewährt und in einem anderen Bundesland verwehrt werden. Zwar existieren in dem meisten Bereichen länderübergreifende Fachkonferenzen, z.B. LAGA¹⁵⁵ oder AdV¹⁵⁶, jedoch präjudizieren die dort getroffenen Abstimmungen nicht Entscheidungen auf Zugangsgewährung im Einzelfall.

3.3.1 Besonderes Interesse

Hinsichtlich des geforderten besonderen Interesses an einem Datenzugang für nicht-öffentliche Stellen können zwei Kategorien unterschieden werden. Als Legitimation für einen Zugangsanspruch können zum einen "berechtigte", d.h. allgemeine, v.a. rein wirtschaftliche Interessen, zum anderen "rechtliche" Interessen erforderlich sein. Die Einsichtnahme in das Grundbuch nach § 12 Abs. 1 Grundbuchordnung (GBO) ist z.B. von der Darlegung eines berechtigten Interesses abhängig. Dieses wird definiert als „nachvollziehbare[r] 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** [Hervorhebung des Autors] genau zu prüfen, ob durch die Einsichtnahme das schutzwürdige Interesse der Eingetragenen verletzt werden könnte.“¹⁵⁷ Notwendiger Inhalt des berechtigten Interesses für die Einsichtnahme in das Grundbuch ist zwar kein rechtliches Interesse, aber mehr als ein reines Interesse ohne schützenswerten Bezug.¹⁵⁸ Jedes wirtschaftliche, wissenschaftliche oder ein sonstiges öffentliches Interesse kann insoweit den Zugang zu den Informationen im Grundbuch rechtfertigen.¹⁵⁹

¹⁵¹ Beispielhaft für die GBO, *KG Berlin*, Beschl. v. 19.06.2001, 1 W 132/01, NJW 2002, 223, 224.

¹⁵² §§ 41 - 42c BZRG

¹⁵³ von Zezschwitz, Konzept der normativen Zweckbegrenzung, in: *Roßnagel*(Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.1, Rdn. 82.

¹⁵⁴ Bspw. § 7 BlnBodSchG.

¹⁵⁵ Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft-Abfall.

¹⁵⁶ Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland.

¹⁵⁷ *KG Berlin*, Beschl. v. 19.06.2001, 1 W 132/01, NJW 2002, 223, 224; *Wilsch*, GBO, § 12, Rdn. 7.

¹⁵⁸ *OLG Zweibrücken*, Beschl. v. 18.10.1988, 3 W 115/88, NJW 1988, 531.

¹⁵⁹ *BVerfG*, Beschl. v. 28.08.2000, 1 BvR 1307/91, NJW 2001, 503, 505.

3.3.2 Rechtliches Interesse

Mit der Anforderung der Geltendmachung eines rechtlichen Interesses wird der Zugang noch weitgehender eingengt. Die Rechtsprechung definiert das rechtliche Interesse als „*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.*“¹⁶⁰ Der Anspruch auf Zugang wird demnach nur gewährt, wenn dieser notwendig für die Wahrnehmung eines Rechts oder Ausgestaltung eines Rechtsverhältnisses ist. Nach § 61 Abs. 1 Satz 3 Personenstandsgesetz (PStG) ist der Zugang zu Personenstandsbüchern abhängig von der Geltendmachung eines rechtlichen Interesses. Diese stehen somit lediglich Personen offen, denen ein verteidigungsfähiges Recht bereits vor der Erlangung der Einsicht zur Seite steht. Eine generelle Verfügbarkeit solcher Angaben für die Allgemeinheit oder für Jedermann ist ausgeschlossen. Der Zugang zu diesen Daten lässt sich daher nicht allein auf die Geltendmachung rein wirtschaftlicher Interessen stützen.

3.3.3 Bewertung

Geoinformationen, zu denen der Zugang nur nach Geltendmachung eines berechtigten oder rechtlichen Interesses gewährt wird, stehen einer wirtschaftlichen Aktivierung nicht ohne Weiteres offen. Ob das jeweilige Interesse an dem Zugang besteht, kann nur im jeweiligen Einzelfall und in Abwägung der konkreten betroffenen Interessen unter Berücksichtigung der konkreten Umstände entschieden werden. Wird im Einzelfall ein Zugang gewährt, beschränkt sich die Nutzbarkeit der Daten auf den jeweils zugelassenen Zweck.¹⁶¹ So wird beispielsweise Notaren gemäß § 43 GBV¹⁶² ein privilegierter

Zugang zum Grundbuch ohne die Notwendigkeit der besonderen Geltendmachung eines Interesses gewährt. Dies beruht auf der Vermutung, dass aufgrund der notariellen Aufgaben und wegen der rechtlichen Bindung von Notaren ein Abruf nur bei Vorliegen eines berechtigten Interesses erfolgt.¹⁶³ Die in einem Grundbuch enthaltenen Daten geben Auskunft über die Rechtsverhältnisse von Grundstücken, die für notariell vorzunehmende Rechtsänderungen von Bedeutung sein können. Ein Abruf außerhalb der rechtlich erlaubten Aufgabewahrnehmung durch den Notar wäre eine unzulässige Zweckänderung und wäre als missbräuchliche Nutzung des Zugangs datenschutzrechtlich zu beanstanden.

3.4 Zugangsregelungen der Landesdatenschutzgesetze und automatisiertes Abrufverfahren

Die jeweiligen Landesdatenschutzgesetze sehen, neben speziellen Zugangsvoraussetzungen, auch den Zugang zu Datenbeständen nach Geltendmachung eines berechtigten¹⁶⁴ oder rechtlichen¹⁶⁵ Interesses oder eine Kombination von beidem¹⁶⁶ vor. In der Regel setzt die Datenübermittlung eine Abwägung der Betroffeneninteressen mit dem Informationsinteresse der empfangenen Stelle voraus. Das Berliner Datenschutzgesetz lässt einen Zugang hingegen ausschließlich auf der Grundlage einer Einwilligung des Betroffenen oder einer spezifischen gesetzlichen Grundlage zu.¹⁶⁷ Die allgemeinen Ausführungen zur Geltendmachung des jeweiligen Interesses sind auf Zugangsregelungen auf der Grundlage eines berechtigten oder rechtlichen Interesses nach den Landesdatenschutzgesetzen übertragbar. Derartige Regelungen der Landesdatenschutzge-

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ von Zezschwitz, Konzept der normativen Zweckbegrenzung, in: Roßnagel(Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.1, Rdn. 83.

¹⁶² Grundbuchverfügung v. 08.08.1935 i.d.F.d. Bekanntmachung v. 24.01.1995 (BGBl. I, 114), zuletzt geändert d. Art. 78 Abs. 8 d. G. v. 23.11.2007 (BGBl. I S. 2614 m.W.v. 30.11.2007).

¹⁶³ BVerfG, Urt. v. 15.06.1983, 1 BvR 1025/79, Rdn. 41-42 <juris>.

¹⁶⁴ § 18 Abs. Nr. 2 LDSG Ba-Wü; Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 BayLDSG; § 16 Abs. 1 HDSG; § 15 Abs. 1 DSG M-V (unter vorheriger Information des Betroffenen); § 16 Abs. 1 Nr. 2 SächsDSG; § 12 Abs. 1 Nr. 2 DSG LSA; § 22 Abs. 1 Nr. 2 ThürDSG.

¹⁶⁵ § 17 Abs. 1 Nr. 3 BremDSG; § 15 Abs. 1 Nr. 1 LDSG S-H.

¹⁶⁶ § 16 Abs. 1 lit c) und d) BbgDSG; § 16 Abs. 1 Nr. 3 HmbDSG; § 13 Abs. 1 Nr. 2 und 3 NDSG; § 16 Abs. 1 lit. c) und d) DSG NRW; § 16 Abs. 1 Nr. 3 und 4 LDSG; § 16 Abs. 1 Nr. 3 und 4 SDSG.

¹⁶⁷ § 13 BlnDSG.

setze sind aber subsidiär zu spezifischen Rechtsgrundlagen. Bei der geforderten Abwägung der Interessen am Zugang und der schutzwürdigen Belange der Betroffenen muss sichergestellt sein, dass die Daten für die jeweilige rechtliche oder soziale Beziehung relevant sind. Höchstpersönliche intime Daten dürfen nicht übermittelt werden.¹⁶⁸

Mittlerweile regeln sämtliche Landesdatenschutzgesetze das sogenannten automatisierten Abrufverfahren. Es handelt sich dabei um die Einrichtung eines automatisierten Verfahrens, das die Übermittlung personenbezogener Daten durch Abruf ohne vorherige Prüfung des Einzelfalls durch die übermittelnde Stelle zulässt. Diese Verfahren kommen bei dem massenhaften Abruf von Informationen aus staatlichen Datenbeständen zur Anwendung. Die Regelungen zu diesem Verfahren tragen der zunehmenden Automatisierung und Vernetzung der Datenverarbeitung Rechnung. Die Regelungen berücksichtigen, dass mit dem erleichterten elektronischen Zugriff auf die Datenbestände eine erhöhte Gefährdung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung einhergeht. Einige Landesgesetze untersagen daher den einseitigen Abruf personenbezogener Daten durch nicht-öffentliche Stellen. Dazu gehören die Länder Berlin,¹⁶⁹ Hamburg,¹⁷⁰ Niedersachsen,¹⁷¹ Nordrhein-Westfalen¹⁷² und das Saarland.¹⁷³ Nicht von dem Verbot betroffen ist der Abruf aus Datenbeständen, die jedermann ohne oder nach besonderer Zulassung zur Benutzung offenstehen oder deren Veröffentlichung zulässig wäre.

In Hessen¹⁷⁴ ist die Möglichkeit des automatisierten Abrufes von personenbezogenen Daten durch nicht-öffentliche Stellen nur auf der Grundlage einer entsprechenden vertraglichen Vereinbarung möglich.

Andere Bundesländer hingegen erlauben den automatisierten Abruf unter unterschiedlichen Voraussetzungen, wie zum Beispiel auf der Grundlage ei-

ner entsprechenden gesetzlichen oder anderweitigen Rechtsgrundlage.¹⁷⁵ In den Ländern Baden-Württemberg,¹⁷⁶ Bayern,¹⁷⁷ Brandenburg,¹⁷⁸ Bremen,¹⁷⁹ Rheinland-Pfalz,¹⁸⁰ Sachsen,¹⁸¹ Sachsen-Anhalt,¹⁸² Schleswig-Holstein¹⁸³ und Thüringen¹⁸⁴ wird der automatisierte Abruf aus Datenbeständen der Verwaltung privaten Stellen ermöglicht, sei es ohne oder nach besonderer Zulassung, unter erleichterten Bedingungen. Insoweit lässt sich die länderübergreifende Feststellung treffen, dass dem automatisierten Abruf aus elektronischen Verzeichnissen, die allgemein zugänglich sind, geringere datenschutzrechtliche Bedenken entgegenstehen. Für einige öffentlich zugängliche Register wurden mittlerweile spezifische gesetzliche Regelungen getroffen, die die Einrichtung eines Abrufverfahrens anordnen bzw. zulassen (z.B. § 9a HGB). Dies ändert nichts an dem Umstand, dass die abgerufenen Daten nur zweckgebunden verwendet werden dürfen. Eine Zweckänderung bedarf einer gesonderten Prüfung der verantwortlichen Stelle im Rahmen des § 28 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Nr. 3 BDSG.

3.5 Zugang zu Geoinformationen bei nicht-staatlichen Stellen

Der Zugang zu gespeicherten personenbezogenen Geoinformationen bei nichtstaatlichen Stellen regelt sich aus datenschutzrechtlicher Sicht nach dem Bundesdatenschutzgesetz. Eingangs ist festzustellen, dass eine Anspruchsregelung auf gespeicherten Informationen bei nicht-öffentlichen Stellen vergleichbar zu den Informationsfreiheitsgesetzen oder Umweltinformationsgesetzen nicht existiert. Teilweise enthalten die IFG und UIG Regelungen zur Auskunftspflicht nicht-öffentlicher Stellen. Dieser Anspruch gegen nicht-öffentliche Stellen besteht je-

¹⁶⁸ von Zetzschwitz, Konzept der normativen Zweckbindung, in: *Roßnagel* (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.1, Rdn. 83.

¹⁶⁹ § 15 Abs. 3 BlnDSG.

¹⁷⁰ § 11 Abs. 4 HambDSG.

¹⁷¹ § 12 Abs. 4 NDSG.

¹⁷² § 9 Abs. 5 DSG NRW – wobei Betroffene nach § 9 Abs. 7 DSG NRW in die Übermittlung durch automatisierten Abruf ihrer Daten einwilligen können.

¹⁷³ § 10 Abs. 6 SDSG.

¹⁷⁴ § 15 Abs. 3 HDSG.

¹⁷⁵ § 8 LDSG Ba-Wü; Art. 8 BayLDSG; § 9 BbgDSG; § 14 BremDSG; § 17 DSG M-V; § 7 LDSG; § 8 SächsDSG; § 7 DSG LSA; § 8 LDSG SH; § 7 ThürDSG.

¹⁷⁶ § 8 Abs. 5 LDSG Ba-Wü.

¹⁷⁷ Art. 8 Abs. 4 BayLDSG.

¹⁷⁸ § 9 Abs. 5 BbgDSG.

¹⁷⁹ § 14 Abs. 6 BremDSG.

¹⁸⁰ § 7 LDSG.

¹⁸¹ § 8 Abs. 4 SächsDSG.

¹⁸² § 7 Abs. 5 DSG LSA – ausdrücklich nur für allgemein zugängliche Daten.

¹⁸³ § 8 Abs. 5 LDSG SH.

¹⁸⁴ § 7 Abs. 5 ThürDSG.

doch nur unter der Voraussetzung, dass sich Behörden zur Erledigung hoheitlicher oder öffentlich-rechtlicher Aufgaben Privater bedienen.¹⁸⁵ Dann werden diese nicht-öffentlichen Stellen dem jeweiligen Zugangsregime unterworfen und es gelten die allgemeinen Zugangsbedingungen.

4 INSPIRE-RICHTLINIE UND VORSCHLÄGE ZU EINEM ENTWURF EINES GEODATENZUGANGSGESETZ

Am 14. März 2007 erließen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Gemeinschaft die Richtlinie 2007/2/EG zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE-Richtlinie).¹⁸⁶ Diese Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, einen gemeinschaftsweiten einheitlichen Zugang zu umweltrelevanten Geodaten einzurichten. Bei der Umsetzung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik wird ein hohes Niveau angestrebt. Dieses ist nur zu erreichen, wenn den regionalen und lokalen Gegebenheiten angepasste Maßnahmen durchgeführt werden. Grundlagen einer effektiven Umsetzung sind die Verfügbarkeit und Kombinationsmöglichkeit von Umweltinformationen, vor allem von Geodaten (1. Erwägungsgrund INSPIRE-Richtlinie). Mit einer gemeinsamen europäischen Geodateninfrastruktur sollen die Entscheidungsprozesse in Hinblick auf politische Maßnahmen und Konzepte mit direkten oder indirekten Auswirkungen auf die Umwelt unterstützt und begleitet werden. Qualitativ hochwertige Geodaten aus den öffentlichen Stellen der Mitgliedstaaten sollen dazu unter uniformen Bedingungen zur Unterstützung der Formulierung, Bewertung und Ausführung europäischer und nationaler Politiken zugänglich gemacht werden. Eine einheitliche Geodateninfrastruktur wird als Voraussetzung für eine zukunftsorientierte und nachhaltige europaweite Gestaltung des Umwelt- und Naturschutzes angesehen. Sie dient auch der Überwachung der eingeleiteten Maßnahmen und deren Ergebnisse. Mit dem Ziel der Umsetzung der Richtlinie für die Bundesebene ist in Deutschland federführend das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit beauftragt. Der Entwurf eines Geodatenzugangsgesetzes

¹⁸⁵ § 2 Abs. 4 AIG; § 1 Abs. 1 BremIFG.

soll Musterwirkung für entsprechend zu erlassene Landesgesetze haben¹⁸⁷.

4.1 INSPIRE-Richtlinie

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur teilweisen Gewährung eines kostenlosen Zugangs der Öffentlichkeit zu der angestrebten europaweiten Geodateninfrastruktur (19. Erwägungsgrund INSPIRE-Richtlinie). Damit trägt die Richtlinie dem Ziel einer Öffentlichkeitsbeteiligung und -information auf dem Gebiet des Umwelt- und Naturschutzes Rechnung. Nur durch die Gewährung eines weitreichenden Informationszugangs der Öffentlichkeit könne eine substantielle Beteiligung derselben realisiert werden. Gleichzeitig verkennt die Richtlinie nicht den wirtschaftlichen Wert der bereitzustellenden Daten. Einen Hinweis hierauf gibt die Regelung des Art. 14 Abs. 3 INSPIRE-Richtlinie. Danach dürfen die Mitgliedstaaten die kommerzielle Weiterverwendung von Geodaten, die in einem Darstellungsdienst zur Verfügung gestellt werden, unterbinden. Im Umkehrschluss wird deutlich, dass sich die Verfasser der Richtlinie durchaus des Wertschöpfungspotenzials der betroffenen Daten und Dienste bewusst sind.

Grundlage des Systems sind die bereits existierenden Geodateninfrastrukturen der Mitgliedsländer. Durch Pilotprojekte wie INSPIRE@EC wurden erste Anstrengungen unternommen, die bereits bestehenden Strukturen vor allem auf der Ebene der EG-Verwaltung auf ihre Kompatibilität zu testen. Auch die bestehenden Einrichtungen der EG/EU sollen, obwohl sich dies aus dem Normtext selbst nicht eindeutig ergibt, in den INSPIRE-Prozess eingebunden werden (Art. 17 Abs. 8 INSPIRE-Richtlinie).¹⁸⁸ Zur Umsetzung des Ziels einer einheitlichen Geodateninfrastruktur ist die Interoperabilität und Kompatibilität der Daten von entscheidender Bedeutung. Außerdem ist die Erstellung und Bereitstellung von Metadatensätzen Gegenstand des Regelungspaketes der Richtlinie.

¹⁸⁶ ABI. L 108 v. 25.04.2007, 1ff.

¹⁸⁷ Siehe dazu Gesetzesentwurf der Staatsregierung eines Bayerischen Geodateninfrastrukturgesetzes (BayGDIG) vom 27. Mai 2008, Drs. 15/10670, <http://www.bayern.landtag.de>.

¹⁸⁸ Eurostat, Geographic Information System of the Commission (GISCO) Progress Report 2006, 2007, 27.

4.1.1 Regelungsumfang der INSPIRE-Richtlinie

Die Richtlinie regelt die Bereitstellung von Daten, die rechtmäßig erhoben und gespeichert wurden (Art. 4 Abs. 6 INSPIRE-Richtlinie). Nur Daten, die sich auf das Hoheitsgebiet des entsprechenden Mitgliedsstaates beziehen, in elektronischer Form vorliegen und bei öffentlichen Stellen i.S.d. Richtlinie oder nicht-öffentlichen Stellen, denen Zugang zur Infrastruktur gewährt wurde, gespeichert sind, müssen der europaweiten Geodateninfrastruktur zur Verfügung gestellt werden. Die Richtlinie schreibt darüber hinaus vor, dass die Mitgliedstaaten ein Netz aus Geodatendiensten und -sätzen schaffen und betreiben müssen. Das Auffinden einzelner Geodatensätze und -dienste innerhalb des einzurichtenden Netzwerkes soll durch die Bildung von Metadaten sichergestellt werden. Gemäß Art. 11 Abs. 1 INSPIRE-Richtlinie müssen in das Netz Suchdienste, Darstellungsdienste, Download-Dienste, Transformationsdienste und Dienste zum Abrufen der Geodatendienste eingebunden sein.

- Suchdienste erlauben auf der Grundlage des Inhalts entsprechender Metadaten nach Geodatensätzen und -diensten zu suchen und den Inhalt der Metadaten anzuzeigen.
- Darstellungsdienste sollen es ermöglichen, darstellbare Geodatensätze anzuzeigen, in ihnen zu navigieren, sie zu vergrößern/verkleinern, zu verschieben, Daten zu überlagern sowie Informationen aus Legendes und sonstige relevante Inhalte von Metadaten anzuzeigen.
- Download-Dienste kommt die Aufgabe zu, das Herunterladen von und, wenn durchführbar, den direkten Zugriff auf Kopien vollständiger Geodatensätze oder Teile solcher Sätze zu ermöglichen.
- Durch die Bereitstellung von Transformationsdiensten wird die Umwandlung von Geodatensätzen mit dem Ziel der Interoperabilität ermöglicht.

Gemäß Art. 12 INSPIRE-Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die *technische* Anbindung der eigenen Behörden an die beschriebenen Dienste

sicherzustellen. Nicht-öffentlichen Stellen kann diese Anbindung ebenfalls gewährt werden. Dafür müssen die von dieser Stelle zu Verfügung gestellten Geodaten den in Ausführungsbestimmungen festzulegenden technischen und inhaltlichen Standards genügen (Art. 12 INSPIRE-Richtlinie). Letztlich sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 17 Abs. 1 und 8 INSPIRE-Richtlinie verpflichtet, Maßnahmen für die gemeinsame Nutzung und den Austausch von Datensätzen und -diensten europaweit sicherzustellen.

Eine eigene Zugangsregelung enthält die Richtlinie nicht. Dies ist einerseits konsequent, da über die Umweltinformationsrichtlinie ein Zugangsrecht geschaffen wird. In Art. 14 Abs. 1 bis 4 INSPIRE-Richtlinie wird der Zugang der Öffentlichkeit zu den betroffenen Diensten und Datensätzen gleichsam vorausgesetzt. Im 7. Erwägungsgrund findet sich der Hinweis auf eine parallele Geltung der Richtlinien. Vollkommen neutral verhält sich die INSPIRE-Richtlinie im Hinblick auf die Gewährung des Zugangs zu Geodaten nicht. So lässt die Richtlinie die Beschränkung des Zugangs zu diesen Diensten und Datensätzen aus lizenzrechtlichen Gründen und wegen des Schutzes personenbezogener Daten zu.¹⁸⁹

4.1.2 Beschränkungen

Art. 13 Abs. 1 INSPIRE-Richtlinie erlaubt eine Beschränkung des Zugangs zu Metadaten unter Nutzung des Suchdienstes nur zum Schutz der internationalen Beziehungen, der öffentlichen Sicherheit und der nationalen Verteidigung. Soweit bei der Nutzung der Darstellungsdienste, der Download-Dienste, der Transformationsdienste und der Dienste zum Abruf von Geodaten nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit personenbezogener Daten zu erwarten sind, können Mitgliedstaaten gemäß Art. 13 Abs. 1 lit. f INSPIRE-Richtlinie den Zugang beschränken. Die Pflicht zur Wahrung der Vertraulichkeit besteht nicht, wenn die natürliche Person der Bekanntgabe der Information an die Öffentlichkeit zugestimmt hat und eine derartige Vertraulichkeit nach einzelstaatlichen oder gemeinschaftlichen Recht nicht vorgesehen ist. Mit direktem Bezug auf die Richtlinie 95/46/EG sieht Art. 13 Abs. 3

¹⁸⁹ Falke, Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht, ZUR 2007, 384, 387.

INSPIRE-Richtlinie die Anwendung der genannten Zugangsbeschränkung im Lichte des Schutzes personenbezogener Daten vor.

Die INSPIRE-Richtlinie enthält in Bezug auf die materiellrechtliche Ausgestaltung des Zugangs zu staatlicherseits gespeicherten Geodaten damit keine über die Auswirkungen der Umweltinformationsrichtlinie hinausgehenden Regelungen. Lediglich der Umfang der Beschränkungen, soweit er über den Schutz personenbezogener Daten hinausgeht, findet eine Grundlage in der Richtlinie. Auch eine Abgrenzung zwischen dem Schutz personenbezogener Daten und dem Interesse der Allgemeinheit an einem Zugang zu Geoinformationen finden sich nicht.

4.2 Entwurf eines Geodatenzugangsgesetzes auf Bundesebene

Zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie befindet sich ein Geodatenzugangsgesetz in der Abstimmung zwischen dem Bund und den Ländern. Mehrere interessierte Stellen sind bereits zu diesem Zeitpunkt in die Entwicklung eingebunden. So hat sich u.a. der Arbeitskreis Informationsfreiheit auf seiner 15. Sitzung am 30.10.2007 in Bremen mit dem Thema befasst. Die UAG Geodaten des Arbeitskreises Verwaltungsmodernisierung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder behandelte die datenschutzrechtlich relevanten Teile eines Entwurfes. Das vielseitige Interesse an der Entwicklung einer einheitlichen Geodateninfrastruktur begründet sich nicht nur auf der Pflicht zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie gemäß Art. 249 EG. Es bestehen umfangreiche wirtschaftliche Interessen an der Nutzung von Geodaten.¹⁹⁰

Die INSPIRE-Richtlinie lässt hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung des Zugangs ausreichend Raum für Regelungen durch die Mitgliedsländer. Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit für die Bereitstellung der Daten bzw. die Zulässigkeit der

Übermittlung liegt primär bei den Daten haltenden Stellen. In Abhängigkeit von der jeweiligen Ausgestaltung und Funktionalität der Geodatendienste (z.B. Eröffnung von Verschneidungsmöglichkeiten, qualitative Veränderung der bereitgestellten Daten etc.) kann für diese auch die Verantwortlichkeit der jeweiligen Betreiber, soweit diese nicht lediglich Auftragsdatenverarbeiter sind, hinzukommen. Die Umsetzungspflicht für die INSPIRE-Richtlinie eröffnet die Möglichkeit, das derzeit nur unbefriedigend geregelte Verhältnis von Schutz der Persönlichkeitsrechte und Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Geoinformationen durch eine Entscheidung des Gesetzgebers zu normieren. Die INSPIRE-Richtlinie enthält ausreichend gesetzgeberischen Spielraum für die Mitgliedstaaten, Zugangsregeln zum Schutz personenbezogener Daten im Rahmen der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG zu erlassen. Art. 13 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 lit. f INSPIRE-Richtlinie überträgt den Mitgliedstaaten die Verantwortung zur Sicherung der personenbezogenen Daten bei der Etablierung der Geodateninfrastruktur.

4.2.1 Gesetzliche Kategorisierung von Geodaten

Wie sich aus der vorangegangenen Analyse der derzeitigen Situation der Regelungen des Verhältnisses zwischen Informationszugangsgewährung und Schutz der personenbezogenen Daten ergibt, hängt die Entscheidung über den Zugang in jedem Einzelfall von der Abwägung der Daten verarbeitenden Stelle ab. Diese Prüfung muss nicht nur bei Gewährung des Zugangs nach dem Informationsfreiheitsgesetz oder Umweltinformationsgesetz erfolgen. Auch bei der Geltendmachung eines berechtigten oder rechtlichen Interesses hat eine Abwägung zwischen den Interessen der Betroffenen und dem Zugangsinteresse zu erfolgen. Wie noch zu zeigen sein wird, sind auch in der weiteren Verarbeitung und Nutzung der Geodaten nach Erhebung durch die verarbeitende Stelle Abwägungsentscheidungen zu treffen. Die in der Datenmatrix dargestellten Zugangsregelungen und die um den Personenbezug von Geodaten geführte Diskussion offenbaren eine unterschiedliche Praxis innerhalb der einzelnen Bundesländer und auf Bundesebene. Dies führt zu Rechtsunsicherheit. Diese geht zu Lasten des Schutzes des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und der bei der Verwendung von

¹⁹⁰ Siehe z.B. *Dammert*, Rechtsgutachten zu Inhalt und Reichweite der Erhebung und Nutzung von Lagerstätten-daten durch Staatliche Geologischer Dienste im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit, 2007, S. 4; *Kummer*, GeoGovernment in Sachsen-Anhalt – Einführung von Geo-online-Diensten und Neustrukturierung der Vermessungsverwaltung, LKV 2004, 158, 159.

Geodaten gefährdeten Grundrechte der Betroffenen. Sie beeinträchtigt zudem die Aktivierung der den Geodaten innewohnenden Wirtschaftspotenziale. Investitionen in innovative Geschäftsmodelle auf der Grundlage von Geodaten kommen nur dann zustande, wenn der rechtliche Rahmen, in welchem die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung erfolgen kann, bekannt ist.

Die INSPIRE-Richtlinie listet in Anhang I-III thematisch gegliedert Geodaten-Themen auf. Anhand dieser Liste könnte eine gesetzgeberische Entscheidung zu dem Verhältnis zwischen dem Zugangsinteresse der Öffentlichkeit und dem Schutzinteresse der Betroffenen vorgenommen werden. Verschiedene Alternativen sind zur Umsetzung dieser Abwägung denkbar.

4.2.2 Abwägungslösung

Eine Lösung wäre, dass das Geodatenzugangsgesetz die Geltendmachung eines überwiegenden öffentlichen Interesses oder eines berechtigten Interesses auf Seiten der erhebenden Stelle anordnet. Dies würde dem Schutz der personenbezogenen Daten durch zu überwindende Hürden bei der Bereitstellung der Geodaten sehr weit entgegenkommen. Unter die strenge Zugangsregelung würden in einem ersten Schritt jedoch auch Geodaten fallen, denen kein Personenbezug zukommt. Die ohnehin umstrittene Frage, wann Personenbezug überhaupt vorliegt, wäre damit nicht gelöst. Der Zugewinn an Schutz für die Betroffenen würde nur über die erforderliche Abwägung durch die verantwortliche Stelle realisiert werden. Eine erhöhte Rechtssicherheit der Beteiligten wäre derart nicht zu erlangen. Mit einem Verweis auf die Zugangsregelung des Umweltinformationsgesetzes und der darin enthaltenen Beschränkungen der §§ 8 und 9 UIG würde lediglich die Darlegungslast seitens der Zugangssuchenden verringert werden. Die Lösung würde die bestehende Rechtsunsicherheit nicht aufheben und die Verantwortung für die Entscheidung über das Bestehen eines Personenbezuges bei der Verwaltung belassen.

4.2.2.1 Bedenken gegen Abwägungslösung

Letztlich begegnet die oben beschriebene Abwägungslösung Bedenken im Hinblick auf dadurch entstehende Ungleichbehandlungen. Die Entwicklung eines einheitlichen Zugangs zu sämtlichen in

der Bundesrepublik Deutschland erhobenen und gespeicherten Geodaten und die Vorgaben des EG-Rechts zugunsten einer weitgehenden Öffnung dieser Datenquelle für die Öffentlichkeit ermöglichen technisch gesehen den Massenabruf über eine einzige Stelle. Die bisher in den Landesgesetzen und Bundesgesetzen vorgesehenen Zugangsregelungen, z.B. die Katastergesetze oder die Grundbuchordnung, sind auf die Einzelabfrage kleiner Datenmengen konzipiert. Auch die Umweltinformations- und Informationsfreiheitsgesetze regeln der Konzeption nach nicht den Abruf größerer Mengen von Geodaten. Dies zeigen auch die Sonderregeln in den einzelnen Fachgesetzen für den automatisierten Abruf. Im Wesentlichen sehen die genannten Normen Einzelfallentscheidung vor. Der Gesetzgeber konnte daher die jeweilige Entscheidung, ob die Verletzung von Persönlichkeitsrechten durch die Verwendung der Daten ausgeschlossen ist bzw. das Interesse der Allgemeinheit an einer Veröffentlichung die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen überwiegt, auf die Exekutive übertragen.

4.2.2.2 Besondere Gefährdungslage durch INSPIRE-Richtlinie

Mit der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie erhält die Regelung des Zugangs eine andere Qualität. Die einzurichtenden Verarbeitungssysteme sind auf den Massenabruf von Geodaten konzipiert. Die Daten haltenden Stellen wäre verpflichtet, den Abruf der Daten innerhalb des auf eine europaweite Bereitstellung von Informationen ausgelegten Systems im Prinzip für jeden Einzelfall zu prüfen. Es ist zu bezweifeln, dass die verantwortlichen Stellen die dafür erforderlichen Ressourcen bereit halten können. Unter diesen Umständen kann eine massenhafte und erhebliche Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und anderer Grundrechte nicht ausgeschlossen werden. Aufgabe des Gesetzgebers ist jedoch im Rahmen des Parlamentsvorbehaltes und der Wesentlichkeitstheorie, die auf dem Prinzip der Demokratie und des Rechtsstaates aufbauen, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Exekutive zu überlassen. Diese Pflicht trifft den Gesetzgeber umso mehr, je weniger deutlich sich die Abgrenzung zwischen den verfassungsrechtlich zulässigen und unzulässigen Eingriffen

treffen lässt.¹⁹¹ Die Wesentlichkeitstheorie beantwortet außerdem die Frage, ob überhaupt ein Gegenstand gesetzlich geregelt werden muss und wie detailliert diese Regelungen im Einzelnen zu sein hat. Dies ergibt sich aus der gesetzgeberischen Pflicht, der gesetzesanwendenden Verwaltung im Einzelnen inhaltlich vorzugeben, bis zu welchem Grade sie in den Freiheitsbereich eines Grundrechts eingreifen darf. Zu der danach vom Gesetzgeber in den wesentlichen Leitlinien zu regelnden Materie zählt auch die Ausgestaltung des Verwaltungsvorgangs. Darin muss aufgezeigt werden, in welchen Grenzen in das einzelne Recht eingegriffen werden kann. Dazu ist es erforderlich Vorgaben bereitzustellen, die sich an der Aufgabe orientieren und zugleich geeignet sind den Schutzgehalt des betroffenen Grundrechts sicherzustellen. Verantwortlich für die erforderliche Abgrenzung ist der Gesetzgeber.¹⁹² Die Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als unmittelbarer Ausfluss des Art. 1 Abs. 1 GG erfordert eine gesetzgeberische Entscheidung, ob und in welchem Maß in dieses Recht im Interesse der Allgemeinheit eingegriffen werden darf. Der Umfang der im Rahmen der Geodateninfrastruktur zur Verfügung gestellten Daten und die sich daraus ergebenden Verschneidungs- und Nutzungsmöglichkeiten stellen ein erhebliches Gefährdungspotenzial für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und für andere Grundrechte dar. Der Gesetzgeber ist damit gefordert, eine grundlegende Gefährdungsanalyse vorzunehmen und Richtlinien für die Abgrenzung zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an einer zentralen Bereitstellung von Geodaten und dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu entwickeln.

4.2.2.3 Kategorisierung des Zugang auf der Grundlage einer Gefährdungsanalyse

Eine solche Analyse und Richtlinienentwicklung kann auf der Grundlage der im Anhang der INSPIRE-Richtlinie aufgeführten Geodaten vorgenommen werden. Es wäre möglich, anhand der Gefährdungspotenziale für die Betroffenenrechte die Geodaten in verschiedene Kategorien einzuordnen. Für jede der Kategorien würde abstrakt das Verhältnis

zwischen dem Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen abgewogen. Der Gesetzgeber und nicht die Verwaltung würde die Grundzüge der Entscheidung in Hinblick auf die Zugangsgewährung treffen. Mit der Systematisierung der Daten würden die Entscheidungen über die Gewährung des Zugangs und der jeweiligen Bedingungen durch den Gesetzgeber präjudiziert. Der Nachteil dieser Lösung wäre die fehlende Flexibilität. Jeder Fortschritt im Bereich der Datenverarbeitung und einer damit einhergehenden neuartigen Gefährdung der Betroffenenrechte müsste mit einer Gesetzesänderung beantwortet werden. Letzteres Problem ließe sich durch eine Verordnungsermächtigung im Geodatenzugangsgesetz lösen. Der Gesetzgeber müsste die abstrakten Gefährdungskategorien entwickeln und die inhaltliche Ausfüllung dieser dem Ordnungsgeber überantworten. Durch die Beteiligung des Bundesrates würden die verfassungsrechtlichen Belange der Länder sichergestellt werden.

Mit der Pflicht zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie ist die Chance eröffnet, die bisher im Hinblick auf den Schutz der Betroffenenrechte und auf die wirtschaftliche Verwertung von Geodaten bestehende Rechtsunsicherheit zu beenden. Die notwendigen im Sinne eines effektiven Datenschutzes erforderlichen Entscheidungen zur Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Geodaten durch Rückgriff auf existierende Rechtsregime zu treffen, ist weder im Sinne der Betroffenen noch der an einer wirtschaftlichen Nutzung der Daten interessierten Wirtschaftsbranchen. Vielmehr sollte die Chance genutzt werden, eine gesetzgeberische Abwägung zwischen dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und der Wirtschaftsinteressen der an Geodaten interessierten Branchen zu treffen. Die notwendige Entscheidung durch eine Abwägungsklausel auf die verantwortlichen öffentlichen Stellen abzuschieben, wird weder der Sache noch den in Frage stehenden Rechtspositionen gerecht.

5 REGELUNGEN ZUR VERARBEITUNG VON GEODATEN

Ausgangspunkt jeder datenschutzrechtlichen Beurteilung der Verarbeitung personenbezogener Daten ist das in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG enthaltene allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner besonderen Ausprägung als Recht auf informatio-

¹⁹¹ BVerfG, Beschl. v. 09.05.1972, 1 BvR 518/62, 1 BvR 308/64, Rdn. 106 <juris>.

¹⁹² BVerfG, Beschl. v. 27.11.1990, 1 BvR 402/87, Rdn. 74 <juris>.

nelle Selbstbestimmung. Danach ist der Einzelne grundsätzlich befugt, selbst darüber zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen er Informationen über seine persönlichen Lebensumstände veröffentlicht. Der Einzelne darf grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten entscheiden.¹⁹³ Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährt jedoch kein Recht im Sinne einer absoluten, uneingeschränkten Herrschaft über bestimmte Informationen. Innerhalb der Gesellschaft ist der Einzelne eine auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit. Dies gilt auch für den Rechtsverkehr mit Informationen. Neben dem Kommunikations- und Geheimhaltungsinteresse des Einzelnen sind auch die Kommunikationsinteressen anderer zu beachten.

Aufgabe der staatlichen Ordnung ist es, unter diesen Bedingungen dem Einzelnen die Möglichkeit zu sichern, seine Kommunikationsbeziehungen selbstbestimmt zu gestalten. Neben dem Staat haben auch private Unternehmen die Beschränkungen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten zu beachten.¹⁹⁴ Die Sensibilität der Information bestimmt sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht allein durch den Inhalt des Datums. In die Bewertung fließen Nutzbarkeit und die Verwendungsmöglichkeiten der entsprechenden Daten mit ein. Zwecke und Potenziale der eingesetzten Informationstechnologie bestimmen die Frage nach der Sensibilität der Information. Das Bundesverfassungsgericht hat daher festgestellt, dass es unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kein belangloses Daten mehr gibt. Die Möglichkeiten der Verknüpfung und Auswertung personenbezogener Daten lassen eine zweckfreie Einschätzung der Sensibilität einer Information nicht zu.¹⁹⁵

Zur Regelung der verfassungsmäßig gerechtfertigten Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmungen wurden in allen Bundeslän-

dern und durch den Bund Datenschutzgesetze erlassen. Die Landesdatenschutzgesetze sind im Wesentlichen nur auf die jeweiligen Landesverwaltungen anwendbar und haben daher für die Frage der Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Geodaten durch nicht-öffentliche Stellen keine Bedeutung.

Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten ist gemäß § 4 Abs. 1 BDSG nur zulässig, soweit das Bundesdatenschutzgesetz oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder der Betroffene eingewilligt hat. Das Bundesdatenschutzgesetz regelt in seinem 3. Abschnitt bundesweit einheitlich die Datenverarbeitung nicht-öffentlicher Stellen. Dabei lassen sich zwei Gruppen von Rechtsnormen unterscheiden: Normen, die 1. die Verarbeitung personenbezogener Daten für eigene Zwecke und 2. solche, die die Datenverarbeitung von personenbezogenen Daten für fremde Zwecke regeln.

Für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Geodaten ergeben sich im Prinzip keine Besonderheiten im Verhältnis zu der Verwendung anderer personenbezogener Daten. Lediglich die Umstände, dass die Verarbeitung z.T. umfangreicher Datenmengen zur Disposition steht und der direkte Kontakt zu den Betroffenen in der Regel nicht oder nur schwer möglich ist, führen zu einer spezifischen Fokussierung bei der rechtlichen Bewertung. Im Folgenden wird die Zulässigkeit der Erhebung der Daten in die Betrachtung mit einbezogen. Soweit bereichsspezifische Normen den Zugang, also die Erhebung der Geodaten regeln, sind diese gemäß § 1 Abs. 3 BDSG vorrangig anzuwenden.

Die folgenden Erörterungen beruhen auf der grundsätzlichen Annahme, dass keine bereichsspezifischen Normen die Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten regeln. Soweit diese existieren, gehen sie den Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes vor. Regeln zur Erhebung von Geodaten enthalten u.a. die bereichsspezifischen Fachgesetze. So geht die Zugangsregel des § 12 GBO dem Bundesdatenschutzgesetz vor. Mit der Pflicht zur Darlegung des berechtigten Interesses wird neben der Abwägung des schutzwürdigen Interesses gegenüber dem Zugangsinteresse auch der

¹⁹³ BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83 u.a., Rdn. 149 <juris>.

¹⁹⁴ BVerfG, Beschl. v. 11.07.2007, 1 BvR 1025/07, NJW 2007, 3707, 3708; Roßnagel/Laue, Zweckbindung im Electronic Government, DÖV 2007, 544.

¹⁹⁵ BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83 u.a., Rdn. 153 <juris>.

Zweck der Erhebung und damit der darauffolgenden Verwendungen festgelegt.

5.1 Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Geoinformationen für eigene Zwecke¹⁹⁶

Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten durch private Stellen für eigene Zwecke ist in § 28 BDSG geregelt. Gemäß § 3 Abs. 3 BDSG ist „Erheben“ das Beschaffen von Daten über den Betroffenen. Unter der Verarbeitung wird gemäß § 3 Abs. 4 BDSG das Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren und Löschen von Daten verstanden.

Speichern ist das Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren personenbezogener Daten auf einem Datenträger zum Zwecke ihrer weiteren Verarbeitung oder Nutzung.

Unter Verändern wird das inhaltliche Umgestalten gespeicherter personenbezogener Daten verstanden. Die Qualität der Veränderung liegt in der inhaltlichen Aufarbeitung und Verknüpfung mit anderen Informationen, womit regelmäßig auch eine Kontextänderung einhergeht.¹⁹⁷ Das Verschneiden von Geoinformationen, also die Zusammenführung mehrerer Informationen mit dem Ziel eines Erkenntnisgewinns (Layer-Technik) fällt somit auch unter § 28 BDSG und damit unter die allgemeinen Verarbeitungsregeln.

Ein Übermitteln liegt in der Bekanntgabe gespeicherter oder durch Datenverarbeitung gewonnener personenbezogener Daten an einen Dritten in der Weise, dass entweder die Daten an den Dritten weitergegeben werden oder der Dritte die zur Einsicht oder zum Abruf bereitgehaltenen Daten einsieht oder abrufen.

Sperren ist das Kennzeichnen gespeicherter personenbezogener Daten, um ihre weitere Verarbeitung oder Nutzung einzuschränken und letztlich Löschen das Unkenntlichmachen gespeicherter personenbezogener Daten.

Die Nutzung ist jede Verwendung personenbezogener Daten, soweit es sich nicht um Verarbeitung handelt.

Eine Datenverarbeitung zu eigenen Zwecken liegt vor, wenn entweder eine Rechtsbeziehung zwischen der verarbeitenden Stelle und dem Betroffenen besteht oder die verantwortliche Stelle ein eigenes Interesse an dem konkreten Inhalt bzw. Aussagegehalt der Daten hat.¹⁹⁸ § 28 BDSG sieht im Wesentlichen drei Alternativen vor, nach denen die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten zu eigenen Zwecken zulässig ist.

Alle drei Alternativen unterliegen gemäß § 28 Abs. 1 S. 2 BDSG einer Bedingung. Bei der Erhebung personenbezogener Daten sind die Zwecke, für die die Daten verarbeitet oder genutzt werden sollen, konkret festzulegen. Soweit nicht bereits die bereichsspezifischen Erhebungsvorschriften eine entsprechende Disposition verlangen, muss die Daten verarbeitende Stelle erkennbar eine solche Bindung vornehmen.¹⁹⁹

5.1.1 Erfüllung eines Vertrages oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses

§ 28 Abs. 1 Nr. 1 BDSG gestattet die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten, wenn dies zur Erfüllung eigener Geschäftszwecke nach der Zweckbestimmung eines eingegangenen Vertrages oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses dient. Die Zulässigkeit der Datenverarbeitung setzt neben der Erfüllung eines Geschäftszwecks die Erfüllung eines zweiten Tatbestandsmerkmals voraus: das Bestehen einer vertraglichen oder vergleichbaren Rechtsbeziehung zwischen der verarbeitenden Stelle und der/dem Betroffenen. Maßgeblich für die Zulässigkeit der Übermittlung oder Verschneidung von Geodaten wäre z.B. die Erfüllung eines Vertrages oder einer vergleichbaren Rechtsbeziehung zwischen der verarbeitenden Stelle und dem Betroffenen. So wäre die Erhebung, Speicherung und inhaltliche Auswertung von Angaben über ein Gebäude oder die Lage

¹⁹⁶ Siehe Abbildungen 1.

¹⁹⁷ Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., § 3 Rdn. 30.

¹⁹⁸ Wedde in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., § 28 Rdn. 9.

¹⁹⁹ Wedde in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., § 28 Rdn. 80.

und rechtlichen Belastungen eines Grundstücks im Rahmen des Abschluss eines Versicherungsvertrages oder des Verkaufs der Immobilie zulässig. Denn die Verwendung dieser Daten ist erforderlich, um die Erfüllung der beiderseits vertraglich gewollten Leistungen zu ermöglichen. Voraussetzung ist, dass beide (Vertrags-) Parteien davon ausgehen, dass die konkrete Datenverarbeitung für die gemeinsame Rechtsbeziehung dienlich ist. Soweit sich dies nicht eindeutig auf den Umständen der Beziehung ergibt, ist es dringend geboten, die konkrete Datenverarbeitung ausdrücklich in den Vertrag aufzunehmen.

5.1.2 Wahrung eigener berechtigter Interesse oder berechtigter Interessen Dritter

Zulässig nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 BDSG ist die Verwendung personenbezogener Geodaten, soweit dies für die Wahrung eigener berechtigter Interessen der verarbeitenden Stelle erforderlich ist und kein Grund zur Annahme besteht, dass schutzwürdige Interessen Betroffener der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der Daten entgegenstehen. Dabei sind die berechtigten Interessen inhaltsgleich mit den bereits bei den Zugangsregeln beschriebenen Interessen. Es muss sich um Interessen handeln, deren Verfolgung von der Rechtsordnung gebilligt wird.²⁰⁰

Eine weitere Voraussetzung ist die Erforderlichkeit der Verarbeitung. Diese liegt nicht schon vor, wenn die Verwendung der Daten lediglich dienlich ist. Erst wenn das verfolgte Interesse nicht anders verfolgt werden kann, mithin ohne die Verwendung der Daten die Realisierung des Interesses nicht durch andere Mittel möglich ist, liegt Erforderlichkeit i.S.d. § 28 Abs. 1 Nr. 2 BDSG vor. Es wird jedoch keine absolut zwingende Notwendigkeit verlangt. Vielmehr muss vernünftigerweise die verarbeitende Stelle auf die Informationen angewiesen sein.²⁰¹

Die Geodaten verarbeitende Stelle darf diese z.B. nur dann verarbeiten, wenn einerseits ein rechtlich legitimes Interesse damit verfolgt wird und gleichzeitig die Verfolgung dieses Interesses nicht anders verfolgt werden kann, z.B. Berechnung des Risikos

einer Überschwemmung. Eine solche Berechnung ist nur möglich, indem man die topografische Lage und die Höhe des Grundstücks ermittelt und inhaltlich auswertet.

Sind diese beiden Voraussetzungen erfüllt, muss durch die verarbeitende Stelle geprüft werden, ob Grund zur Annahme besteht, dass die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen einer Verarbeitung z.B. Verschneidung entgegenstehen. Ein solcher Grund zur Annahme liegt i.d.R. vor, wenn die Betroffenen der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung widersprochen haben. Liegt ein Widerspruch vor, ist grds. von schutzwürdigen Belangen der betroffenen Person auszugehen. Letztlich hat eine Abwägung der widerstreitenden Interessen zu erfolgen. Es muss eine Interessenabwägung zwischen den verfolgten und den schutzwürdigen Interessen vorgenommen werden. Der BGH führt dazu aus: *„Der wertausfüllungsbedürftige Begriff der „schutzwürdigen“ Belange verlangt eine Abwägung des Persönlichkeitsrechts des Betroffenen und des Stellenwertes, den die Offenlegung und Verwendung der Daten für ihn hat, gegen die Interessen der speichernden Stelle und der Dritten, für deren Zwecke die Speicherung erfolgt. Dabei sind Art, Inhalt und Aussagekraft der beanstandeten Daten an den Aufgaben und Zwecken zu messen, denen ihre Speicherung dient. Nur wenn diese am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausgerichtete Abwägung, die die Daten verarbeitende Stelle vorzunehmen hat, keinen Grund zu der Annahme bietet, dass die Speicherung der in Frage stehenden Daten zu dem damit verfolgten Zweck schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt, ist die Speicherung zulässig.“*²⁰²

Bei jeder Erhebung, Verarbeitung und Nutzung georeferenzierter, staatlicherseits erhobener und personenbezogener Daten ist insoweit zu beachten, dass es sich im Gegensatz zu Daten, die im nicht-öffentlichen Bereich erhoben wurden, um größtenteils zwangsweise erhobene Daten handelt. Der Einzelne hat die in Frage stehenden Geodaten zu meist nicht aufgrund einer freien Willensbetätigung preisgegeben. Rechtliche Grundlage der Verarbeitung der Daten ist vielmehr regelmäßig eine hoheitliche Anordnung auf der Basis einer gesetzlichen

²⁰⁰ Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 9. Aufl., § 28, Rdn. 33.

²⁰¹ Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 9. Aufl., § 28, Rdn. 34.

Regelung. Geodaten, die aus staatlichen Datenbanken durch nicht-öffentliche Stellen übernommen werden, besitzen regelmäßig eine hohe Brisanz. Die Betroffenen waren zumeist nicht in der Lage eigenverantwortlich zu entscheiden, welche Art von Daten sie in welchem Umfang preisgeben. Insoweit ist grundsätzlich von einer hohen Sensibilität der Informationen auszugehen. Insofern ist auch die Quelle der Informationen für die Abwägung von Bedeutung.

Maßstab kann außerdem die Frage sein, inwieweit bei der primären Erhebung der Daten die Betroffenen mitgewirkt haben bzw. mitwirken mussten. Je geringer ein Druck oder Zwang zur Mitwirkung bestand und je umfassender die Information über die weitere geplante Datenverarbeitung erteilt wurde, desto geringer ist die Eingriffstiefe.

Übertragen auf die bereits erstellten Kategorien ist bei Geodaten der Kategorie „Inhaltskontext“ grundsätzlich von dem Vorliegen einer Erhebung, Verarbeitung und Nutzung entgegenstehenden schutzwürdigen Interessen der Betroffenen auszugehen. Soweit diese Daten zu den besonderen personenbezogenen Daten (§ 3 Abs. 9 BDSG) zählen, ist deren Verarbeitung nur im Rahmen des § 28 Abs. 6 BDSG zulässig. Eine Abwägung der Interessen ist bei diesen Daten im Rahmen des § 28 Abs. 1 Nr. 2 BDSG ausgeschlossen. Teilweise wird die Abwägung bei der Kategorie „Zweckkontext“ zuungunsten einer Verarbeitung und Nutzung ausfallen. Lediglich bei Daten, die in die Kategorie „Inhaltskontext“ fallen, kann tendenziell eine erleichterte Verarbeitung und Nutzung angenommen werden, da diese Daten oft einen hohen Sozialbezug haben und der Ausgestaltung von Rechts- und Wirtschaftsbeziehungen dienen. Letztlich bestimmen aber die konkret verfolgten Zwecke der Verwendung der Daten über die Zulässigkeit. Die Mannigfaltigkeit der Zwecksetzungen lässt keine über den Einzelfall und die einzelnen Zwecke hinausgehenden allgemeinen verbindlichen Bewertungen zu.

5.1.3 Allgemein zugängliche Daten

Für die Verwendung personenbezogener Geodaten von besonderer Relevanz ist § 28 Abs. 1 Nr. 3

BDSG. Danach ist die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten zur Erfüllung eigener Geschäftszwecke zulässig, 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 Nr. 3 BDSG stellt damit sehr geringe Anforderungen an die Verwendung personenbezogener Daten.

5.1.3.1 Merkmal „allgemein zugänglich“

Allgemein zugänglich sind sämtliche Daten, die sich sowohl von der Zielsetzung als auch nach der gewählten Publikationsform dazu eignen, der Allgemeinheit, d.h. einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis Inhalte zu vermitteln. Dazu gehören alle staatlichen und sonstigen Register, deren Zugang nicht nur einem bestimmten Personenkreis offen stehen. Auch das Internet und sonstigen Medien und Publikationen fallen darunter. Ausgeschlossen werden damit lediglich Datenbanken und Speicher, zu denen der Zugang nur über die Geltendmachung eines berechtigten oder rechtlichen Interesses möglich ist.²⁰³

Zu den allgemein zugänglichen Geoinformationen zählen auch Informationen, die offenkundig sind. Die Publikation eines Datums ist nicht Voraussetzung für die Erfüllung des Merkmals „allgemein zugänglich“. Das Merkmal der Offenkundigkeit beschreibt die Möglichkeit für Nichtbetroffene, faktisch von Geoinformationen Kenntnis zu erlangen. In Abgrenzung zu allgemein zugänglichen Daten i.S.d. Art. 5 Abs. 1 GG handelt es sich hierbei nicht um Daten, die durch einen Anwendungsbefehl allgemein zugänglich gemacht wurden. Vielmehr wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die in Geodaten enthaltenen Informationen ihren Ursprung in natürlichen Gegebenheiten haben und nicht erst durch einen besonderen Datenerhebungs- und Verarbeitungsprozess generiert werden müssen (Höhe, Beschaffenheit des Bodens, etc.) Der BayLfD vertat die Ansicht, dass bei offenkundigen Daten, z.B. über Hangrutschungen, einer Veröffentlichung entgegenstehende Belange der Betroffenen nicht er-

²⁰² BGH, Urt. v. 17.12.1985, VI ZR 244/84, NJW 1986, 2505, 2506.

²⁰³ Simitis, in: *ders.*, Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., § 28, Rdn. 189ff.

sichtlich sind. So kam es für die Frage der Veröffentlichung dieser Daten z.B. im Internet letztlich 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.“²⁰⁴

Von Relevanz sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 28 Abs. 1 Nr. 3 BDSG vor allem für Geodaten, die frei sichtbar oder mit allgemein zugänglichen technischen Mitteln und ohne erforderliche Mitwirkung der Betroffenen erhoben werden können. Dazu zählen Bodenproben, Gewässerdaten, Angaben zum Orts-, Straßen- und Wohntypisierungen, Wetterdaten, Verkehrsdaten und sämtliche topographische Angaben.

Als allgemein zugänglich werden wohl auch Luftbildaufnahmen zu gelten haben. Es bestehen jedoch Diskussionen innerhalb der Aufsichtsbehörden, ob der Luftraum generell als allgemein zugänglicher Raum zu gelten hat. Diese Diskussion wird jedoch derzeit von der technischen Entwicklung komplett überholt. Angebote im Internet wie *Google Earth*, *Microsoft Virtual Earth* oder der *Earth Observing System Data Gateway* der NASA lassen den Zugriff auf Bildinformationen zu, die bisher kaum zugänglich waren. Zwar präjudiziert dies nicht die Frage nach der Personenbeziehbarkeit dieser Daten, stellt sie aber unter den Anwendungsbereich des in § 28 Abs. 1 Nr. 3 BDSG verwendeten Begriffs.

5.1.3.2 „Offensichtlichkeit“ des Überwiegens schutzwürdiger Interessen

Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung dieser personenbezogenen Geodaten steht unter dem Vorbehalt, dass schutzwürdige Interessen des Betroffenen an dem Ausschluss der Verarbeitung oder Nutzung das berechtigte Interesse der verantwortlichen Stelle nicht *offensichtlich* überwiegt. Im Ergebnis hat wiederum die Daten verarbeitende Stelle eine Abwägungsentscheidung zu treffen, wie dies bereits im Rahmen der Anforderungen des § 28 Abs. 1

Nr. 2 BDSG zu erfolgen hat. Lediglich der Abwägungsmaßstab ist zugunsten der Daten verarbeitenden Stelle verschoben. Die Verletzung der Interessen der Betroffenen muss offensichtlich sein. Offensichtlichkeit bedeutet, dass die Verletzung für einen unvoreingenommenen und verständigen Beobachter ohne weiteres erkennbar ist. Eine intensive Einzelprüfung ist diesbezüglich nicht notwendig, es sei denn, die Existenz gegensätzlicher Interessen ist klar ersichtlich.²⁰⁵

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass diese Prüfung sich jeweils an den frei zugänglichen Daten zu orientieren hat und nur den Einzeldatenabruf erfasst. Die Erhebung der Daten muss zweckbezogen sein. Dies bedeutet, dass eine zweckfreie Datenübernahme eines kompletten Registers nicht zulässig wäre. Dies würde gegen den Zweckbindungsgrundsatz verstoßen.²⁰⁶

Die begrenzte Abwägung ist auf die Verarbeitung und Nutzung der Primärdaten gerichtet.²⁰⁷ Zwar kann auch die Verschneidung von mehreren allgemein zugänglichen Daten im Rahmen der erleichterten Abwägung des § 28 Abs. 1 Nr. 3 BDSG zu bewerten sein. Doch ist bedenken, dass das Ergebnis und der gewonnene Informationsgewinn der Verschneidung gerade kein allgemein zugängliches, sondern u.U. lediglich der verschneidenden Stelle zur Verfügung stehendes Datum ist²⁰⁸. Die Zulässigkeit des Umgangs mit diesen Daten wäre dann an § 28 Abs. 1 Nr. 2 BDSG zu messen.

Allgemein zugängliche personenbezogene Geoinformationen unterliegen erleichterten Verarbeitungsbedingungen. Grenzen der Verarbeitung bestehen, wo entgegenstehende Interessen der Betroffenenrechte offenkundig sind. In diesem Zusammenhang ist auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von Luftbildaufnahmen²⁰⁹ zu verweisen. Hier wurde der Nutzung von allgemein zugänglichen Daten durch das Gericht

²⁰⁴ BayLfD, 21. Tätigkeitsbericht 2004, Kap. 14.1.

²⁰⁵ Wedde, in Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., § 28, Rdn. 78.

²⁰⁶ Simitis, in: ders., Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., § 28, Rdn. 199.

²⁰⁷ a.A. Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 9. Aufl., § 28, Rdn. 45.

²⁰⁸ Siehe auch Abbildung 4.

²⁰⁹ BVerfG, Beschl. v. 02.05.2006, 1 BvR 507/01, NJW 2006, 2836 ff.

eine Beschränkung auferlegt. Konkret für Luftbildaufnahmen der Landesvermessungsämter ist diese Entscheidung relevant. Enthalten diese Bilder Informationen, die nicht Jedermann ohne besondere technische Hilfsmittel erhalten kann, kann dies eine Verletzung der Privatsphäre der Betroffenen darstellen. Solche Daten wären damit von einer wirtschaftlichen Nutzung unter den Voraussetzungen des § 28 BDSG ausgenommen.

5.2 Bedingungen für die Verschneidung von Geoinformationen²¹⁰

Zweckfreie Verarbeitungen personenbezogener Daten sind im Hinblick auf den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung grundsätzlich problematisch. Der Zweckbindungsgrundsatz zieht sich durch das gesamte Datenschutzrecht. Eine Zweckänderung liegt immer dann vor, wenn die Daten nicht mehr für eigene und ursprüngliche, sondern fremde Interessen genutzt werden oder die verantwortliche Stelle andere (wirtschaftliche) Ziele mit der Verarbeitung und Nutzung der Daten verfolgt. Der bei der Erhebung der Daten einmal festgelegte Verwendungszweck beschreibt nicht die abschließenden Verwendungsmöglichkeiten.²¹¹ Bei der Verschneidung von Geodaten handelt es sich um die Verarbeitungsvariante der Veränderung personenbezogener Geodaten. Mit ihr geht nicht zwangsläufig eine Zweckänderung einher. Voraussetzung ist, dass bereits bei der Erhebung der Geodaten erkennbar war, das (auch) eine Verschneidung vom Zweck der Erhebung erfasst sein sollte. Wie oben zu § 28 Abs. 1 Nr. 3 BDSG ausgeführt worden ist, ist im Einzelfall außerdem zu prüfen, ob bei Verschneidung allgemein zugänglicher Daten noch die erleichterten Verarbeitungsbedingungen bestehen. (Abbildung 4)

5.2.1 Rechtsgrundlage für die Verschneidung

Liegt im Ergebnis eine Zweckänderung durch das Verschneiden vor, muss diese Zweckänderung auf einer Rechtsgrundlage beruhen, die sich wiederum aus den Zulässigkeitstatbeständen des § 28 Abs. 1 BDSG ergeben kann. Sollen die Daten zu einem anderen Zweck übermittelt oder genutzt werden,

ergibt sich kein anderes Bild. § 28 Abs. 2 BDSG, der diese Situation erfasst, verweist auf die Tatbestände des § 28 Abs. 1 BDSG. In Absatz 3 der Norm finden sich zusätzlich Zweckänderungen zugunsten der berechtigten Interessen Dritter, der Abwehr von Gefahren für die staatliche und öffentliche Sicherheit und im Interesse der wissenschaftlichen Forschung. Die praxisrelevanteste Sonderregel betrifft die Zweckänderung zugunsten der Werbung und Markt- und Meinungsforschung. Neben einigen für den Gegenstand der Untersuchung weniger interessante Datenarten gehören nach dem sogenannten Listenprivileg des § 28 Abs. 3 Nr. 3 BDSG auch Adressen und Namen zu den Daten, die zum Zweck der Werbung und Marktforschung genutzt werden dürfen. Nicht von dieser Privilegierung erfasst werden diese Daten aber dann, wenn die Adressdaten mit anderen Informationen verschnitten sind. Die Daten hätten dann einen anderen, erweiterten Kontext. Diesen wollte der Gesetzgeber jedoch nicht privilegieren.

Die besondere Problematik der Verschneidung von Geodaten liegt in der Möglichkeit der Verdichtung von Informationen zu einem Profil oder Score.²¹² Die daraus entstehenden Gefährdungen sind bereits im Rahmen der Kategorisierung der Geodaten beschrieben worden.

Die Zulässigkeit der Verschneidung und darauffolgenden Nutzung hängt wie auch bei der Einzelerhebung oder -nutzung eines Datums davon ab, für welche Zwecke diese Daten verwendet werden sollen. Zulässig ist die Einbeziehung verschnittener Geodaten, wenn es gemäß § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BDSG *"der Zweckbestimmung eines Vertragsverhältnisses oder vertragsähnlichen Vertrauensverhältnisses mit dem Betroffenen dient"*. Dies kann bei der Prüfung von ortsabhängigen Risikofaktoren bei einer Gebäudeversicherung der Fall sein. Auch die Nutzung dieser Daten für ein ortsabhängiges Kredit-scoring ist denkbar.

Eine Besonderheit liegt jedoch in der Eigenart der Geodaten. Die Nutzung dieser Informationen in Verträgen oder als Teil von Vertragsverhältnissen ist derzeit unüblich. Daher muss die Einbeziehung dieser Geoinformationen in das vertragliche Verhältnis

²¹⁰ Siehe Abbildung 4.

²¹¹ *Gola/Schomerus*, Bundesdatenschutzgesetz, 9. Aufl., § 28 Rdn. 49.

²¹² Vgl. dazu *Szabo*, Innovative Geo-Informationssysteme, 54ff.

eindeutig und für die Vertragsparteien klar erkennbar sein. Dies kann durch ausdrückliche Vertragsklauseln oder über wirksam einbezogene Allgemeine Geschäftsbedingungen erfolgen. Dabei muss die Art der Informationen, die Herkunft und der Zweck der Datennutzung unmissverständlich benannt werden.

In der Abwesenheit von vertraglichen Verhältnisse oder vertragsähnlichen Vertrauensbeziehung ist die Verarbeitung und Nutzung von verschnittenen Geoinformationen nur unter der Geltendmachung entsprechender berechtigter Interessen in Abwägung zu den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen zulässig (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 BDSG). Insoweit gelten die bereits zu diesem Zulässigkeitstatbestand gemachten Erläuterungen. Widersprüche Betroffener sind auch hier beachtlich. Pauschal müssen schutzwürdige entgegenstehende Interessen der Betroffenen angenommen werden, wenn durch die Verschneidung der Geoinformationen eine besondere Sensibilität der Daten entsteht. Im Sinne der erstellten Kategorien ist dies der Fall, wenn die verfolgten Zwecke stark in die Rechtsbeziehungen der Betroffenen eingreifen, wenn durch die Einbeziehung eine Stigmatisierung begründet wird, mit der eine Diskriminierungsgefahr einhergeht oder wenn umfassende Datenprofile über eine Person erstellt wurde.²¹³ Auch hier sind die Anforderungen an die Zulässigkeit fließend und abhängig von der konkreten Zwecksetzung auf Seiten der Daten verarbeitenden Stelle.

5.2.2 Transparenzanforderungen

Soweit durch die Verschneidung erstellte Profile zur Grundlage von automatisierten Einzelfallentscheidungen gemacht werden, greifen erhöhte Transparenzanforderungen ein. Gemäß § 6a Abs. 3 BDSG erstreckt sich der Auskunftsanspruch nach § 34 BDSG dann auch auf den logischen Aufbau der die automatisierten Verarbeitung betreffenden Daten. Damit soll der Betroffene in die Lage versetzt werden, die getroffenen Entscheidungen nachvollziehen zu können. Weiterhin soll für Betroffenen in groben Zügen erkennbar sein, welche Merkmale in die Bewertung eingeflossen sind und wie diese sich

auf eine Entscheidung ausgewirkt haben.²¹⁴ Der im Prinzip umfassend ausgestaltete Auskunftsanspruch trifft auf seinen Grenzen, wenn die Einzelheiten der Profilerstellung als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis behandelt werden. Betroffene sollten aber über die wesentlichen Züge und Faktoren, die zu der Erstellung der Profils führen, Kenntnis erlangen. Dies ergibt sich schon durch den Rückgriff auf grundrechtliche Erwägungen für den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung: Der Einzelne verliert die Kontrolle über seine Daten, wenn er nicht mehr die Einsicht in die Verarbeitungsprozesse nehmen kann, welche seine Daten verändern und zu neuen Erkenntnissen zu seiner Person führen.

Diesbezüglich steht derzeit eine Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes an, die zu erweiterten Auskunftspflichten der verantwortlichen Stellen gegenüber den Betroffenen führen soll.

5.3 Rechtsrahmen für die Verarbeitung von Geodaten durch Datenbroker

Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung georeferenzierter Informationen kann auch für fremde Zwecke zulässig sein. Die Verwendung personenbezogener Daten für fremde Zwecke umschreibt das Bundesdatenschutzgesetz mit der geschäftsmäßigen Übermittlung personenbezogener Daten gemäß § 29 BDSG. Eine Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten nach § 29 BDSG liegt vor, wenn der Geschäftsgegenstand der verantwortlichen Stelle nicht auf die Kenntnis des konkreten Inhalts der Daten bezogen ist, sondern die Existenz der Daten und deren Umgang damit den Geschäftszweck bilden. Der klassische Anwendungsfall ist der Adresshändler.

Der Aufbau eines Datenspeichers, in dem Geodaten zentral erhoben, gespeichert, verarbeitet und an Dritte übermittelt werden, setzt voraus, dass

- die Erhebung, Speicherung und Veränderung des Daten zulässig ist, und
- Dritte auf die Datenbestände unter rechtlich definierten Bedingungen zugreifen dürfen.

²¹³ Kamp/Weichert, ULD-Scoring-Studie, 79.

²¹⁴ Däubler in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., § 6a, Rdn. 12.

5.3.1 Erhebungs-, Speicher- und Verarbeitungsvoraussetzungen²¹⁵

Geregelt wird die Zulässigkeit der Erhebung und Verarbeitung in § 29 Abs. 1 BDSG. Danach ist das geschäftsmäßige Erheben, Speichern oder Verändern georeferenzierter Daten zum Zwecke der Übermittlung zulässig, wenn

1. kein Grund zu der Annahme besteht, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Erhebung, Speicherung oder Veränderung hat, oder
2. die Daten aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können oder die verantwortliche Stelle sie veröffentlichen dürfte, es sei denn, dass das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Erhebung, Speicherung oder Veränderung offensichtlich überwiegt.

Die Anforderungen an die Erhebung, Nutzung und Verarbeitung von Geodaten durch Datenbroker stellt somit keine wesentlich anderen Anforderungen als die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung durch verantwortliche Stellen, die zu eigenen Geschäftszwecken Geodaten verwenden. Der entscheidende Unterschied besteht in der Zwecksetzung. Diese besteht in der Bereitstellung dieser Daten für Dritte. Durch die Datenanhäufung beim Broker erhöht sich die Gefährdung durch die Möglichkeit, nicht nur Einzeldatensätze sondern Profile über Einzelpersonen zu übermitteln. Irrelevant ist in diesen Fällen, ob diese Datensätze zur Gewinnerzielung betrieben werden oder nicht. So können z.B. brancheninterne Warndienste ohne Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden.²¹⁶

5.3.1.1 Benachrichtigungspflicht

Bei der Erhebung der Geodaten zum Zweck der Aufnahme in zentrale Datenspeicher stellen sich zwei Probleme. Zum einen besteht weiterhin die grundsätzliche Pflicht zur Direkterhebung der Daten bei den Betroffenen gemäß § 4 Abs. 2 S. 1 BDSG. Dies setzt eine direkte Beziehung zu den Betroffenen voraus.²¹⁷ Eine solche wird jedoch bei dem

Aufbau einer Datenbank, z.B. bei einem Branchenverband, regelmäßig nicht existieren. Eine Direkterhebung würde für den Datenbroker oft einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern. Eine Erhebung bei Dritten, insbesondere staatlichen Stellen ist zulässig, wenn keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass durch die Dritterhebung überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt werden. Auch in diesem Fall können die gebildeten Kategorien Maßstab für die Prüfung seitens der verantwortlichen Stelle sein.

Letztlich obliegt der erhebenden Stelle die Verpflichtung, im Rahmen des § 33 BDSG die Betroffenen von der Speicherung, der Art der Daten, der Zweckbestimmung der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung und der Identität der verantwortlichen Stelle zu benachrichtigen. Für die Erhebung und Speicherung von Geodaten werden in der Regel die Ausnahmen des § 33 Abs. 2 Nr. 8 BDSG, welche für Auskunftsdienste gebildet wurden²¹⁸, nicht greifen (Veröffentlichung durch den Betroffenen selbst, Listendaten).

Die Benachrichtigungspflicht besteht nicht, wenn die Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen entnommen wurden und eine Mitteilung an die Betroffenen wegen der Vielzahl unverhältnismäßig wäre (§ 33 Abs. 2 Nr. 7a BDSG). Damit scheidet sämtliche Datenquellen aus, die nur einem begrenzten Personenkreis Zugang gewähren. Die Erhebung von Angaben aus den Liegenschaftskatastern oder Grundbüchern geht mit der Verpflichtung, die Betroffenen entsprechend zu informieren einher.

Die Pflicht zur Benachrichtigung entfällt des Weiteren dann, wenn Daten erhoben werden, die unter das Listenprivileg des § 28 Abs. 3 Nr. 3 BDSG fallen. Dazu gehören Angaben über den Name und die Anschrift sowie Angaben über die Zugehörigkeit des Betroffenen zu dieser Personengruppe, Berufs-, Branchen- oder Geschäftsbeziehung, Titel, akademische Grade und Geburtsjahr. Eine Benachrichtigung der Betroffenen nach der Erhebung und Speicherung von Geodaten wird damit in den meisten Fällen nicht zu umgehen sein.

²¹⁵ Siehe Abbildung 2.

²¹⁶ Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 9. Aufl. § 29, Rdn. 6,7.

²¹⁷ Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., § 29, Rdn. 8.

²¹⁸ Däubler, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., § 33, Rdn.49.

5.3.1.2 Abwägung der widerstreitenden Interessen

Bei der Erhebung und Speicherung muss eine Abwägung stattfinden. Die Verarbeitung ist nur zulässig, wenn die berechtigten Interessen der verantwortlichen Stelle die schutzwürdigen Betroffeneninteressen überwiegen. Aufgrund der zu erwartenden Menge an zu verarbeitenden Daten wird nur eine pauschale Bewertung möglich sein. Schlägt diese jedoch fehl, kann dies zu der Rechtswidrigkeit der gesamten Erhebung, Speicherung oder Veränderung führen.²¹⁹ Besondere Relevanz erlangt die Abwägung in den Fällen, in denen die georeferenzierten Daten als Profile übermittelt werden. Soweit die Erhebung und Zusammenführung einzelner Angaben wie z.B. Klimadaten oder topografische Informationen noch unproblematisch waren, kann die Verknüpfung mit einem eindeutig personenbezogenen Datum zu einer Sensibilität des gesamten Datensatzes führen, mit der Folge, dass die Betroffeneninteressen die berechtigten Interessen der verarbeitenden Stelle überwiegen.²²⁰

§ 29 Abs. 1 Nr. 2 BDSG sieht letztlich eine Abwägung vor, die vergleichbar mit der Abwägung in § 28 Abs. 1 Nr. 3 BDSG ist.²²¹ Aus wirtschaftlicher Sicht sind Daten aus allgemein zugänglichen Quellen oft von größerem Interesse als anderweitig erhobene Daten. Es ist absehbar, dass elektronische Quellen, insbesondere das Internet eine steigende Bedeutung erlangen. Wiederholt muss daher auf die gefährdeten Betroffeneninteressen verwiesen werden. Die Gefährdung steigt, je umfangreicher und detailgenauer ein Datenbestand Angaben über eine Einzelperson enthält. Auch diese Aspekte müssen bei der Erhebung und Speicherung aus öffentlichen Quellen in die Abwägung eingestellt werden.

5.3.2 Übermittlung an Dritte²²²

Bei der Übermittlung von Daten durch Dritte ergeben sich im Hinblick auf einen Geodatenbroker keine Besonderheiten zu den gesetzlichen Regelungen. Die Übermittlung im Rahmen der Zwecke nach

Absatz 1 ist zulässig, wenn entweder der Dritte, dem die Daten übermittelt werden, ein berechtigtes Interesse an ihrer Kenntnis glaubhaft dargelegt hat oder es sich um listenmäßig oder sonst zusammengefasste Daten nach § 28 Abs. 3 Nr. 3 handelt, die für Zwecke der Werbung oder der Markt- oder Meinungsforschung übermittelt werden sollen, und kein Grund zu der Annahme besteht, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Abschluss der Übermittlung hat (§ 29 Abs. 2 S. 1 BDSG).

Die Übermittlung der jeweiligen Geodaten wird zu einem Großteil über die Geltendmachung eines berechtigten Interesses auf Seiten der Dritten erfolgen müssen. Denn wie bereits dargelegt, genießen personenbezogenen Geodaten grds. keine Privilegierung bei der Übermittlung. Besonderheiten der Zulässigkeit der Übermittlung lassen sich erst im Lichte der Ausgestaltung des Datenspeichers und des elektronischen Auskunftsverfahrens ermitteln. Neben dem Umfang und der Art der Geoinformationen, die übermittelt werden sollen, spielt der Nutzungszweck eine entscheidende Rolle. So kann die Übermittlung von georeferenzierten personenbezogenen Informationen zum Zweck der Profilbildung für gezielte Werbung gegen die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen verstoßen, während der Übermittlung eines vergleichbaren Profils zur Bestimmung des Marktwertes eines Grundstück keine schutzwürdigen Interessen der Betroffenen entgegenstehen, sondern dies eventuell sogar im Interesse der Betroffenen ist.

Soweit die Übermittlung unter Darlegung eines berechtigten Interesses erfolgt, ist der Datenbroker verpflichtet, die Gründe für das Vorliegen des berechtigten Interesses und die Art und Weise ihrer glaubhaften Darlegung aufzuzeichnen. Erfolgt die Übermittlung im automatisierten Abrufverfahren, obliegt die Aufzeichnungspflicht dem Dritten, dem die Daten übermittelt werden.

Diese Vorgaben und die entsprechenden Nutzungsbedingungen sind in entsprechenden vertragliche Vereinbarungen aufzunehmen. Der Datenmakler ist verpflichtet, die Rechtmäßigkeit des Abrufs regelmäßig stichpunktartig zu überprüfen. In Zweifelsfällen müssen diese Prüfungen im Einzelfall vertieft vorgenommen werden. Damit korrespondiert die erweiterte Darlegungspflicht der abrufenden

²¹⁹ Weichert in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert*, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl., § 29, Rdn.11.

²²⁰ *Ehmann*, in *Simitis*, Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., § 29, Rdn. 192.

²²¹ Ebda. Rdn. 196.

²²² Siehe Abbildung 3.

Stelle. Anfragende Stellen müssen das bestehende Interesse mit hinreichender Wahrscheinlichkeit darlegen.²²³ Der Umfang richtet sich nach den vertraglich festzulegenden Interessen, welche in Abhängigkeit zu den Betroffeneninteressen zu bestimmen sind.

5.4 Betroffenenrechte und Informationspflichten Daten verarbeitender Stellen

Datenschutzrechtlich bestehen gegenüber der speichernden bzw. verantwortlichen Stelle verschiedene Betroffenenrechte. Diese müssen durch die verarbeitenden Stellen beachtet werden. Unterschiede zwischen Stellen, die zu eigenen Zwecken oder zu fremden Zwecken Geodaten verarbeiten, besteht nur begrenzt (z.B. §§ 33 Abs. 2 Nr. 8, 34 Abs. 2 35 Abs. 2 Nr. 4 BDSG). Folgende Rechte sind zu beachten:

- Auskunft (§ 34 BDSG),
- Benachrichtigungspflichten (§ 4 Abs. 3, 33 BDSG),
- Widerspruch bzw. Einwand (§ 35 Abs. 5 BDSG),
- Anspruch auf Berichtigung (§ 35 Abs. 1 BDSG),
- Anspruch auf Löschung (Begriff § 3 Abs. 4 Nr. 5 BDSG; Anspruch § 35 Abs. 2 BDSG),
- bzw. Sperrung (Begriff § 3 Abs. 4 Nr. 4 BDSG; Anspruch § 35 Abs. 3 BDSG)
- Schadenersatz (§§ 7, 8 BDSG).

Diese Betroffenenrechte sind unabdingbar, d.h. sie können nicht durch Rechtsgeschäft ausgeschlossen oder beschränkt werden (§ 6 Abs. 1 BDSG). Soweit Geoinformationen keine personenbezogene Daten (mehr) sind, bestehen insoweit auch keine Betroffenenrechte.

Ist die Zuordnung über ein Pseudonym möglich, so können die Betroffenenrechte unter Nutzung des Pseudonyms geltend gemacht werden.²²⁴ 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.

Eine Besonderheit der georeferenzierten Daten ist die Möglichkeit der Betroffenen, ihre Rechte ohne Nennung des Namens oder sonstige Identifizierungsdaten des Betroffenen geltend zu machen. Die "Betroffenheit" kann durch den Betroffenen durch den Nachweis der Rechte an der Immobilie mit einer präzise beschriebenen Lokalität (Geokoordinaten, Adresse) belegt werden.

5.5 Datensicherheit

Letztlich muss jede Stelle, die für sich selbst oder im Auftrag personenbezogene Daten verarbeitet, technisch und organisatorisch Maßnahmen treffen. Diese sind erforderlich, um die Beachtung der Datenschutzvorschriften und der besonderen Datensicherheitsanforderungen zu gewährleisten. Die Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme ist eine Ausprägung des Persönlichkeitsrechts des Einzelnen und hat damit den Rang eines Grundrechts.²²⁵ Rechtliche Grundlage für die Datensicherheit ist § 9 BDSG mit der Anlage zum Bundesdatenschutzgesetz. In Landesdatenschutzgesetzen sind (mit Geltung für öffentliche Stellen) die Ziele der Datensicherheit teilweise präziser festgelegt. Sie geben Anhaltspunkte für die Bestimmung der Datensicherheit dienenden Zielsetzungen, die von den jeweiligen Stellen obligatorisch verfolgt werden müssen:

Sicherung der Vertraulichkeit (Verwehren des Zugriffs und der Kenntnisnahme Unbefugter, § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LDSG SH),

- Sicherung der Integrität (Verhinderung unbefugter Veränderung, § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LDSG SH),
- Sicherung der Verfügbarkeit (Daten können zeitgerecht genutzt werden),
- Sicherung der Authentizität (Gewährleistung der Richtigkeit und Beweiskraft),

²²³ Weichert in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl. § 29, Rdn. 33ff.

²²⁴ Weichert, Auskunftsanspruch in verteilten Systemen, DuD 2006, 696.

²²⁵ BVerfG, Urt. v. 27.02.2008, 1 BvR 370/07, BvR 595/07, 149, 163 <juris>.

- Sicherung der Revisionsfähigkeit (Transparenz, Feststellung der individuellen Verantwortlichkeit, § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LDSG SH).

An die Verarbeitung von personenbezogenen Geoinformationen sind im Allgemeinen keine besonderen Schutzanforderungen zu stellen. 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). Eine andere Einschätzung kann sich bei der Verwendung von Geodaten der Kategorie „Ergebniskontext“ ergeben. Hier sind im Einzelfall höhere Sicherheitsanforderungen zu stellen.

6 WEITERVERWENDUNG DER DATEN NACH DEM IWG

Gemäß § 3 Abs. 1 des Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (IWG)²²⁶ ist jede Person bei der Entscheidung über die Weiterverwendung vorhandener Informationen öffentlicher Stellen, die diese zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt haben, gleich zu behandeln. § 3 Abs. 1 IWG begründet aber im Einklang mit der diesem Gesetz zugrundeliegenden Richtlinie keinen Anspruch auf Zugang zu Informationen und keinen Informationsbeschaffungsanspruch²²⁷. Vielmehr greift das Gesetz auf die Zugangsregeln der Umweltinformations- und Informationsfreiheitsgesetze zurück. Der Schutz personenbezogener Daten richtet sich bei der Zugangsgewährung, also der rechtlichen Begründung des Anspruchs, nach den jeweiligen Regeln der anwendbaren Gesetze.

In den Fällen, in denen öffentliche Stellen ihre Informationen zur Weiterverwendung zur Verfügung stellen, müssen sie dies in nicht-diskriminierender

Weise, ohne unverhältnismäßige Entgelte und innerhalb genau definierter zeitlicher Fristen durchführen. Nicht-öffentliche Stellen sollen durch das IWG in die Lage versetzt werden, das in den staatlicherseits vorgehaltenen Informationen enthaltene Wirtschaftspotenzial auszuschöpfen. Damit soll das Wirtschaftswachstum angeregt und zusätzliche Arbeitsplätzen geschaffen werden²²⁸.

§ 1 Abs. 3 IWG legt fest, dass die gesetzlichen Regeln zum Schutz personenbezogener Daten von den Regeln des IWG unberührt bleiben. Das IWG präjudiziert damit nicht die Entscheidung einer öffentlichen Stelle, aus Gründen des Schutzes personenbezogener Informationen den Zugang zu vorgehaltenen Informationen zu verwehren. So kann in Abhängigkeit vom Zweck der Nutzung der Information in einem Fall der Zugang aus Gründen des Schutzes der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen versagt werden, während in einem anderen Fall das Interesse der Daten verarbeitenden Stelle die schutzwürdigen Belange der Betroffenen überwiegt und der Zugang gewährt werden kann.

7 ZUSAMMENFASSUNG DER ERKENNTNISSE

Geodaten sind personenbezogene Daten, wenn sie direkt eine Aussage zu einer Person treffen, z.B. die Angabe zu einem Aufenthaltsort. Sie sind aber auch personenbezogen, wenn zwischen dem Datum und der natürlichen Person eine Verbindung hergestellt werden kann. Die Erstellung diese Verknüpfung muss der Daten verarbeitenden Stelle faktisch möglich sein. Damit wird der Begriff der Bestimmbarkeit relativ. Das zweite zu fordernde Element bezieht sich auf die inhaltliche Aussage der Information. Die besondere Problematik von Geodaten liegt in der Tatsache, dass diese in der Regel keine Aussage über die Person, sondern über einen Gegenstand treffen. Dieser ist über eine rechtliche oder faktische Beziehung einer Person zuordenbar. Damit wird der Begriff des personenbezogenen Datums derart ausgeweitet, dass eine annähernd klare Abgrenzung zwischen Sachdaten und personenbezogenen Daten unmöglich wird. Gerade in einer sich stetig vernetzenden Welt würde daher eine weite Ausle-

²²⁶ v. 3.12.2006 (BGBl. I S. 2913).

²²⁷ Schoch, Der Entwurf eines Informationsweiterverwendungsgesetzes des Bundes, NVwZ 2006, 872, 873.

²²⁸ <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Technologie-und-Innovation/Informationsgesellschaft/informationen-des-oeffentlichen-sektors.html> (Stand: Mai 2008).

gung zu einer Allzuständigkeit des Datenschutzes für Sachdaten führen. Dies ist weder im Interesse der Betroffenen selbst, noch ist dies im Interesse der auf den Austausch von Informationen angewiesenen Informationsgesellschaft. Das Korrektiv wird über die Bestimmung des Inhaltsbezuges der Information in Hinblick auf die dahinter stehende natürliche Person eingeführt. Nur Angaben, die einen Inhalts-, Zweck- oder Ergebnisbezug besitzen, sind als personenbezogene Daten zu definieren. Die Kategorisierung der Geodaten basiert letztlich auf diesem Schema: Je intensiver die Informationen in die Lebenssphären der betroffenen Person eingreifen und deren Leben und die Interaktion mit der Umwelt determinieren, desto höher ist die Gefährdung einzustufen. Die entwickelte Ampeldarstellung entspricht dieser Systematik.

Im Fall eines Personenbezugs kann eine hinreichende Aggregation bzw. Anonymisierung erreicht werden, indem Angaben von mindestens drei Grundstücken zusammengefasst werden, die betroffenen Grundstücke nicht in einer Rechtsbeziehung (Eigentum/Besitz/Pacht etc.) zu nur einer einzelnen Person stehen und es für die verantwortliche Stelle tatsächlich ausgeschlossen ist, durch Zusatzinformationen aus diesen aggregierten Daten wieder die Ursprungsdaten zurückzugenerieren. Flächenangaben, die sich auf einen kleineren Maßstab als 1:10.000 beziehen, kommt in der Regel kein Personenbezug zu.

Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Geodaten lässt sich mit dem bestehenden gesetzlichen Instrumentarium des Bundesdatenschutzgesetzes lösen. Dies gilt in jedem Fall, egal ob die Geodaten zu eigenen oder zu fremden Zwecken erhoben, verarbeitet oder genutzt werden. Die Zulässigkeit der Verwendung personenbezogener Geodaten ist in beiden Fällen abhängig von dem jeweils verfolgten Zweck in Abwägung zu den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen. Besonderes zu beachten ist die Gefährdung der Persönlichkeitsrechte Einzelner durch die Tendenz zur Profilbildung bei der Zusammenführung mehrerer Geodatenarten.

Die Frage, unter welchen Bedingungen bei Geodaten eine Personenbeziehbarkeit angenommen werden soll, kann im Rahmen des verfassungsrechtlichen Rahmens normativ festgelegt werden. In je-

dem Fall sollte gesetzlich geregelt werden, wie die Gefährdung für die Betroffenen zu bewerten ist. Ein geeigneter Ansatzpunkt für die Regelung dieser Problematik ist das im Rahmen des INSPIRE-Prozesses zu erlassende Geodatenzugangsgesetz. Aus Gründen der Rechtssicherheit, die allen Beteiligten zugute kommen würde, wäre es erforderlich, eine gesetzgeberische Entscheidung in Hinblick auf den Schutz der Betroffenen bei der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Geodaten zu treffen.

8 AMPELDARSTELLUNG UND FACHDATEN-KOMMENTIERUNG

Die Ampelliste enthält zwei verschiedene Darstellungen. In der ersten Spalte werden die einzelnen Datensätze, deren Zugänglichkeit geprüft werden soll, aus Sicht des Personenbezuges eingeordnet. Die „Länderspalten“ kategorisieren dann die Zugänglichkeit der Information. Die Einschätzung der Datensätze in der erste Spalte beeinflusst die Bewertung in den Länderspalten. Soweit der Zugang zu einem Datum in Abhängigkeit zu den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen steht und die Abwägung der verantwortlichen Stelle überlässt (z.B. Zugang über Umweltinformationsgesetze) wirkt sich die Beurteilung der ersten Spalte auf die „Länderspalte“ direkt aus. Soweit bei einzelnen Daten kein Personenbezug besteht, kann dieser auch nicht Grund für die Versagung des Zugangs sein. Letztere Aussage gilt jedoch nur, soweit der Gesetzgeber den verantwortlichen Stellen nicht ein Ermessen bei der Gewährung des Zugangs einräumt.

8.1 Kategorien der Ampel „Personenbezug“

Die Darstellung beinhaltet eine Einschätzung der jeweils genannten Datensätze auf die beschriebenen Gefährdungskategorien für die jeweilige Einzelinformation. Mögliche Gefährdungen, die durch eine Anreicherung der Information für die Persönlichkeit der Betroffenen entstehen können, werden dabei nicht erfasst. Soweit die Natur des Datensatzes es zulässt, wird von Punktinformationen bzw. Einzelangaben ausgegangen. In einigen Fällen führt bereits die Natur des Datensatzes (z.B. Topographische Karte 1: 500.000) zu einer Generalisierung der Information. Soweit bei einzelnen Angaben unklar bleibt, ob hier aggregierte bzw. statistische Angaben gemeint sind, wird auf eventuell unterschiedliche Bewertungen hingewiesen.

8.1.1 Grün

„Grün“ eingestufte Geoinformationen sind aus datenschutzrechtlicher Sicht unproblematisch. Es handelt sich einerseits um reine Sachdaten, denen kein Personenbezug zukommt. Erfasst werden in dieser Kategorie aber auch personenbeziehbare Daten, die als Einzelinformation allgemein zugänglich sind und auf die Persönlichkeitsrechte der/des

Einzelnen nur einen vernachlässigbaren oder geringen Einfluss haben.

8.1.2 Gelb

Die Kategorie „Gelb“ erfasst Daten, denen ein Personenbezug innewohnt. Die in den Daten enthaltenen Informationen können sich auf die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen auswirken. Der Einfluss der Informationen auf die Persönlichkeit des Einzelnen kann dabei jedoch von Datum zu Datum stark variieren. Eine Gefährdungsanalyse ist bei diesen Informationen nur in Abhängigkeit mit dem jeweiligen bei der Verwendung der Daten verfolgten Zweck möglich.

8.1.3 Rot

Daten, die Aussagen über den Kernbereich der Persönlichkeit des Einzelnen enthalten oder deren Inhalt einen Einfluss auf diesen Bereich haben können, unterfallen einem besonderen Schutz. Zu diesen Daten zählen vor allem die in § 3 Abs. 9 BDSG genannten Daten, also Angaben über rassistische und ethnische Herkunft, politische Meinung, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben. Auch Daten die einem besonderen Schutz aufgrund anderer bereichsspezifischer Regelungen unterliegen, z.B. Sozialdaten, gehören zu der Kategorie „Rot“. Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung dieser Daten unterliegt besonderen datenschutzrechtlichen Anforderungen insbesondere im Bereich der Zweckbindung. So muss sich im Fall der einwilligungsbasierten Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung besonderer personenbezogener Daten die Einwilligung gemäß § 4a Abs. 3 BDSG ausdrücklich auf diese Daten beziehen.

8.2 Kategorien der Ampel „Zugang“

Die Ampeldarstellung beschreibt cursorisch die verschiedenen Zugangskategorien aus rechtlicher Sicht. Eine Aufteilung in einzelne Länder ist daher erforderlich, da teilweise landesgesetzliche Regelungen für den Zugang zu bestimmten Datenkategorien existieren. Kriterien für die Ampel sind die rechtliche und tatsächliche Regelung des Zugangs sowie der in der ersten Spalte bereits festgestellte Personenbezug der Daten. Andere dem Zugang entgegenstehende Erwägungen, wie z.B. Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder Si-

cherheitsinteressen der Länder und des Bundes fließen in diese Bewertung nicht mit ein. Auszugehen ist dabei immer von einem Zugang zu Einzeldatensätzen (soweit anwendbar). Auch beeinflussen gebühren-, urheber- und lizenzrechtliche Einschränkungen und Vorschriften, die den Zugang potenziell oder tatsächlich behindern oder unmöglich machen können, nicht die Einstufung eines Datums in eine der Kategorien.

8.2.1 Grün

Die Daten sind entweder tatsächlich frei zugänglich oder unterliegen dem Jedermannsrecht. Unabhängig von dem Interesse am Zugang zu den Daten liegen keine höher zu bewertenden, einem Zugang entgegenstehenden schutzwürdigen Interessen der Betroffenen vor bzw. die relevanten Daten weisen keinen Personenbezug auf. Im Einzelfall können zwar formale Anforderungen z.B. Anträge für den Zugang notwendig sein, die jedoch die Gesamtbewertung nicht beeinflussen.

8.2.2 Gelb

Der Zugang zu Daten der Kategorie „Gelb“ unterliegt dem Jedermannsrecht. Die Daten weisen jedoch einen Personenbezug auf. Daher wird eine Prüfung der übermittelnden Stelle erforderlich, ob schutzwürdige Interessen der Betroffenen der Übermittlung der Daten entgegenstehen. Eine Geltendmachung eines besonderen Interesses bedarf es dabei nicht. Die Gewichtung des Interesses an einem Zugang gegenüber dem schutzwürdigen Interesse der Betroffenen kann innerhalb dieser Kategorie unterschiedlich ausfallen. Eine Einzelbewertung ist nur unter Hinzuziehung der in der Liste genannten rechtlichen Grundlagen möglich.

8.2.3 Orange

Der Zugang zu Daten, die in die Kategorie „Orange“ fallen, ist abhängig von der Geltendmachung eines berechtigten oder rechtlichen Interesses auf Seiten der anfragenden Stelle. In einem ersten Schritt muss die anfragende Stelle offenlegen, zu welchem Zweck die Daten abgefragt werden. Durch die Geltendmachung eines berechtigten Interesses wird sichergestellt, dass die bestehenden schutzwürdigen Belange der Betroffene ausreichend gewahrt werden. Durch die Verpflichtung zur Geltendmachung des berechtigten Interesses hat der Gesetz-

geber die entsprechende Notwendigkeit anerkannt, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen einem ungehinderten Zugang zu den gespeicherten Informationen entgegenstehen.

8.2.4 Rot

Der Zugang zu Daten, die in die Kategorie „Rot“ eingestuft wurden, ist gesetzlich untersagt oder die schutzwürdigen Belange der Betroffenen überwiegen in jedem Fall das Interesse der anfragenden Stelle, da eine Kenntnisnahme der Daten durch Dritte zu einer ungerechtfertigten Beeinträchtigung der Rechte der Betroffenen führen würde. Dies wäre der Fall, wenn zu einem bereits aus mehreren Daten gebildeten Profil ein neues Datum hinzugefügt werden soll (Abbildung 1). Ein Zugang zu diesen Daten wäre nur durch eine dem § 4a BDSG entsprechende individuelle Einwilligung des Betroffenen möglich.

8.3 Fachdaten

8.3.1 Altlastenkataster

8.3.1.1 Altablagerungen/Altstandorte

Rechtsgrundlage für die Einrichtung und Nutzung eines Altlastenkatasters ist § 11 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG). Danach können die Länder die Erfassung der Altlasten und altlastverdächtigen Flächen regeln. Welche Daten im Einzelnen in das Altlastenkataster aufgenommen werden, bestimmen die Länder durch eigene Regelungen, § 11 BBodSchG. Ein Personenbezug bei den jeweiligen Fachdaten besteht dann, wenn georeferenzierte Punktdaten erhoben werden. Über die Zuordnung zu einem Grundstück und die Möglichkeit, den Eigentümer des Grundstücks über das Liegenschaftskataster oder Grundbuch zu ermitteln, sind die im Altlastenkataster aufgeführten Angaben personenbezogen, vorausgesetzt der Eigentümer des betroffenen Grundstücks ist eine natürliche Person. Die meisten Altlastenkataster beinhalten bereits die Identität des jeweiligen Eigentümers bzw. Verfügungsberechtigten. Zweck der Aufnahme dieser Angaben in das Kataster ist die Feststellung des Pflichtigen, um diesen im Anforderungsfall zur Sanierung heranzuziehen.

Altlasten im Sinne des Bundes-Bodenschutzgesetzes sind Altablagerungen und Altstandorte. Bei diesen Informationen handelt es sich um Punktdaten. Sowohl bei Altlasten als auch Altstandorten handelt es sich um stillgelegte Anlagen²²⁹.

8.3.1.2 Deponien

Deponien i.S.d. § 2 Abs. 10 KrW/AbfG sind Anlagen zur Ablagerung von Abfällen oberhalb der Erdoberfläche (oberirdische Deponien) oder unterhalb der Erdoberfläche (Untertagedeponien). Zu den Deponien zählen auch betriebsinterne Abfallbeseitigungsanlagen für die Ablagerung von Abfällen, in denen ein Abfallerzeuger die Abfallbeseitigung am Erzeugungsort vornimmt. Vergleichbar mit den Angaben aus dem Altlastenkataster sind die bei staatlichen Stellen vorgehaltenen Informationen über Deponien Punktangaben und besitzen damit Personenbezug. Neben den Eigentümern der Grundstücke enthalten diese Informationen auch einen Aussagegehalt hinsichtlich des Wohnumfeldes der in unmittelbarer Nähe zu diesen Anlagen wohnenden Personen. Neben direkten Aussagen zur Umweltbelastung der an die Deponien angrenzenden Grundstücke haben diese Informationen auch einen Einfluss auf die wirtschaftliche Bewertung von Grund und Boden.

8.3.1.3 UHG Anlagen und sonstige gefährliche Risiken

UHG-Anlagen sind Betriebsstätten und Lager nach dem Umwelthaftungsgesetz (UHG). Angaben hierzu und Angaben über den Ort von genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 4ff. Bundesimmissionsschutzgesetz besitzen als Punktdatum Personenbezug, da die enthaltenen Informationen nicht nur Auskunft über die bloße Existenz einer Anlage geben. Vielmehr enthalten sie auch Aussagen über potenzielle Umweltgefährdungen und den Zustand des Wohnumfeldes der Anwohner/innen. Die Existenz einer Anlage begründet neben Auskunftsrechten der Betroffenen auch Ansprüche aus Ersatz im Schadensfall, z.B. gemäß §§ 12 – 16 UHG. Die Information beeinflusst damit die Rechte und Interessen der Eigentümer/innen der Anlagen und der An-

wohner/innen. Letztlich trifft diese Bewertung auch auf Informationen über sonstige gefährliche Umwelt Risiken zu. Neben der Information, potenzielles Opfer einer Umweltgefahr sein zu können, ist nicht ausgeschlossen, dass sich daraus auch Verhaltenspflichten der Eigentümer/innen und in der Nähe dieser Risiken lebenden Personen herleiten.

8.3.1.4 Industriestandorte

Als Flächeninformationen kommt diesen Daten in Abhängigkeit des Maßstabes kein Personenbezug zu, da letztlich der Aussagegehalt bei kleinen Maßstäben hinsichtlich der Betroffenen vernachlässigbar ist. Eine andere Einschätzung muss nur dann getroffen werden, wenn es sich um Punktinformationen handelt. Die Gefährdung des Persönlichkeitsrechts des Einzelnen ist dann jedoch vergleichbar mit der Gefährdung, welche von den Informationen über UHG Anlagen u.ä. ausgeht.

8.3.2 Hydrologie und Gewässer

Die Europäische Gemeinschaft (EG) hat einen einheitlichen Ordnungsrahmen für Maßnahmen im Bereich der Wasserpolitik geschaffen²³⁰. In diesem Rahmen werden umfangreiche Informationen über Gewässer und Hydrologie erhoben und verarbeitet (Art. 8 der Richtlinie). In der Regel handelt es sich bei der Erhebung dieser Daten zwar um Punktdaten. Diese werden dann aber in der Regel interpoliert, um so zu einer Gesamtaussage über den betreffenden Wasserkörper zu gelangen. § 37 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) regelt den Umfang der Daten, die in das von den Landesbehörden zu führende Wasserbuch aufgenommen werden sollen. § 37a WHG sieht dabei vor, dass Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten von den Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes unberührt bleiben. Das Wasserbuch stellt ein amtliches Register dar. Es ist vergleichbar mit dem Grundbuch. In das Wasserbuch werden sowohl die Wasserrechte, also wasserwirtschaftlich begründete Rechtsverhältnisse zur Nutzung von Gewässern, als auch

²²⁹ *Erbguth in Giesberth/Reinhardt, Beck'scher Online Kommentar BBodSchG, Edition 5, Stand 01.10.2007, §*

2, Rdn. 26, 28.

²³⁰ Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

wasserwirtschaftlich begründete Schutzgebiete eingetragen. Damit kann die Nutzung bestimmter Wasserflächen einzelnen Personen zugeordnet werden. Gleiches gilt auch für die Bestimmung des Eigentums von Wasserflächen. In der Regel stehen die Gewässer erster Ordnung im Eigentum der Länder (z.B. § 5 Abs. 1 BbgWG, § 88 LWG SH) während Gewässer zweiter Ordnung den Eigentümer/innen der Ufergrundstücke eigentumsrechtlich zugeordnet werden (§ 5 Abs. 2 Bbg WG, § 87 LWG SH). In anderen Bundesländern besteht eine Aufteilung nach privaten und öffentlichen Gewässern und den daraus sich ergebenden Eigentumsverhältnissen (vgl. §§ 2 und 4-6 WG Ba-Wü). Insoweit ist in Abhängigkeit der Eigentumslage und der Nutzungsrechte ein Personenbezug herstellbar.

Punktdaten haben in jedem Fall dann einen Personenbezug, wenn sie an Stellen erhoben werden, an denen Eigentum oder private Nutzungsrechte natürlicher Personen bestehen. Soweit in der Regel großflächige Angaben gemacht werden und die Darstellung den Maßstab von 1:10.000 unterschreitet, löst sich der Personenbezug unabhängig von der Art des Datums auf.

8.3.2.1 Deichlinie

Diese Information beinhaltet keine Aussage über eine Person. Erst die Verschneidung dieser Information mit einer weiteren Information bzw. mehreren Informationen kann zu einer Aussage über die persönlichen und sachlichen Verhältnisse mit einem inhaltlichen Bezug zu einer natürlichen Person führen.

8.3.2.2 tägliche maximale Abflüsse

Die täglichen maximalen Abflüsse sind Angaben über die Eigenschaft eines Vorfluters. Ein Vorfluter ist ein Wasserkörper, in das andere Wasser eingeleitet und abgeleitet werden. Bedeutung erlangt die Angabe über den maximalen Abfluss vor allem bei der Berechnung von Hochwasser und der Fähigkeit eines Gewässers, die anfallenden Wassermengen zu transportieren. Eine inhaltliche Aussage über die Eigentümer/innen der Gewässer oder der Nutzungsberechtigten ist damit nicht verbunden. Auch ergeben sich daraus keine über die ohnehin bestehenden Unterhaltungs- oder Genehmigungspflichten Auswirkungen auf die Rechte und Interessen der Betroffenen.

8.3.2.3 Gewässernetz, Oberflächengewässer (Flüsse und Seen)

Unabhängig von der Eigentumsstruktur des jeweiligen Gewässers und dem Maßstab enthalten diese Informationen keine Aussage über die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse der natürlichen Personen, in deren Eigentum das Gewässer steht oder die dieses nutzen dürfen. Schützenswerte Rechte werden dadurch nicht berührt.

8.3.2.4 Flüsse/Seen (Badewasserqualität)

Der Begriff Badewasserqualität wird durch die Richtlinien 76/160/EWG²³¹ und 2006/7/EG²³² genauer definiert und ausgestaltet. Es handelt sich bei dieser Angabe nicht um eine rein naturwissenschaftliche Aussage, sondern um ein wertendes Kriterium. Zwar basiert die Einschätzung der Badewasserqualität auf natürlichen Parametern. Jedoch findet eine inhaltliche Bewertung statt, Art. 3 Richtlinie 76/160/EWG und Art. 4 und 5 der Richtlinie 2006/7/EG. Mit dieser inhaltlichen Bewertung werden die Rechte und Interessen Einzelner unmittelbar berührt. So können die Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 3 und Abs. 4 Richtlinie 2006/7/EG Badeverbote und öffentliche Warnungen aussprechen, aber auch Maßnahmen zur Verbesserung der Badewasserqualität ergreifen. Damit einher gehen rechtliche Verpflichtungen für die Nutzungsberechtigten und Eigentümer/innen. Aber auch die Interessen von Personen, die unmittelbar an der Nutzung der Gewässer zu Erholungszwecken ein Interesse haben, wie z.B. Tourismusunternehmer und Vermieter/innen, werden durch diese Informationen beeinflusst und evtl. beeinträchtigt. Damit besitzen diese Informationen einen Personenbezug. Der Schutz der Interessen der Betroffenen tritt jedoch aufgrund der eindeutigen Verpflichtung zur Veröffentlichung dieser Informationen zurück.

8.3.2.5 Flüsse/Seen - Wasserqualität

Der Begriff der Wasserqualität ist nur in Hinblick auf das jeweilige Regelungsobjekt (Trinkwasser/Badewasser) inhaltlich bestimmt und erhält in

²³¹ Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer.

²³² Richtlinie 2006/7/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. Februar 2006 über die Qualität der Badegewässer und deren Bewirtschaftung und zur Aufhebung der Richtlinie 76/160/EWG.

Abhängigkeit von der jeweiligen Rechtsgrundlage eine Bewertung. Diese Bewertung kann im Einzelfall auch Auswirkung auf die Rechte und Interessen der Eigentümer/innen der jeweiligen Gewässer haben, beschreibt aber in erster Linie den Zustand eines Gewässers und trifft damit in der Regel keine inhaltliche Aussage über die sachlichen oder persönlichen Verhältnisse einer natürlichen Person. Letztlich ist zu erwarten, dass die Bedeutung von Informationen über Süßwasservorkommen zukünftig steigen wird. Nach einer Studie des Umweltprogramms der Vereinten Nationen ist Wasserknappheit und die Bekämpfung derselben eine der herausragenden Herausforderung der Zukunft.²³³ Damit steigt nicht nur die Bedeutung des Wassers an sich, sondern auch die Bedeutung der Informationen über Qualität und Vorkommen – auch für den Grundeigentümer. Es ist zu erwarten, dass Wasser eine stetig wachsende wirtschaftliche Bedeutung zukommt. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung dieser Datums-kategorie ist jedoch eine endgültige datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtauftrages nicht möglich.

8.3.2.6 Gewässergüte/Gewässerstrukturgüte

Die Gewässergüte beschreibt den ökologischen Zustand von Gewässern.²³⁴ Der Zustand kann anhand der biologischen Komponenten und diese unterstützenden hydromorphologischen und chemisch-physikalischen Komponenten beschrieben werden. Abzugrenzen davon ist die Gewässerstrukturgüte, die eine Aussage über die Natürlichkeit des Zustandes eines Gewässers („naturbelassen“ oder „betoniert“) beinhaltet. Zwar wohnt dieser Einschätzung auch eine inhaltliche Bewertung in Form von Güteklassen inne. Jedoch wird auch hier der Zustand eines Gewässers beurteilt. Eine auf einzelne Personen beziehbare inhaltlich relevante Aussage wird damit nicht getroffen.

8.3.2.7 Höhe der Mittelwasserstände

Der Mittelwasserstand (Mittelwasser) ist ein arithmetischer Mittelwert der Wasserstände in einer vorgegebenen Zeitspanne. Es handelt sich insoweit um ein künstlich erzeugtes Datum, welches z.B. als Re-

ferenz für die Darstellung des Wasserstandes in Karten verwandt wird. Eine Aussage über einzelne natürliche Personen ist darin nicht enthalten.

8.3.2.8 Sturmflutzonen

Eine rechtliche oder sonstige verbindliche Definition des Begriffes existiert bisher nicht, womit der Inhalt unscharf bleibt. Der Begriff selber und dessen Semantik weist jedoch auf eine Aussage mit Blick auf die jeweils Betroffenen hin. Sturmflutzonen scheinen Bereiche zu bezeichnen, in denen mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit mit einer Überflutung und den sich daraus ergebenden Folgen zu rechnen ist. Die Einordnung eines räumlich abgegrenzten Gebietes als „Sturmflutzone“ ist ein artifizielles Datum. Es setzt die Aggregation verschiedener natürlicher Gegebenheiten und statistischer Werte voraus. Neben der Höhe des Gebietes spielen z.B. Windstärke und -richtung, aber auch Hochwasserstände und Veränderungen der Natur durch den Menschen eine Rolle. Das Datum enthält somit eine Bewertung eines Grundstücks unter einem vorgegebenen Gesichtspunkt und trifft damit eine Aussage über die sachlichen Verhältnisse der jeweils betroffenen Person.

8.3.3 Schutzgebiete

Schutzgebiete sind Räume, die unter ein bestimmtes rechtliches Schutzregime fallen. In Abhängigkeit vom Schutzstatus können sich Rechte und Pflichten für die Inhaber der tatsächlichen Gewalt bei der Nutzung der in einem Schutzgebiete gelegenen Grundstücke ergeben. Maßgeblich für die Bewertung der Fachinformationen über die räumliche Ausdehnung eines Schutzgebietes ist der Maßstab der Darstellung. Alle Darstellungen, die kleiner als 1:10.000 sind, besitzen keinen Personenbezug. Letztlich wird in den allermeisten Fällen die Veröffentlichung der Karten gesetzlich angeordnet bzw. ist dementsprechend vorgesehen.

8.3.3.1 Landschaftsschutzgebiete

Landschaftsschutzgebiete sind gemäß § 26 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und

²³³ UNEP, Global Environment Outlook 4, Chapter 4 – Water, S. 120 f., http://www.unep.org/geo/geo4/report/04_Water.pdf (Stand Mai 2008).

²³⁴ Vgl. Anhang V Richtlinie 200/60/EG.

nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft oder wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung erforderlich ist. In diesen Gebieten sind alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Darunter können z.B. auch Beschränkungen der forst- und landwirtschaftlichen Tätigkeit fallen. Interessen und Rechte der Eigentümer/innen der betroffenen Grundstücke sind dadurch betroffen. In Abhängigkeit von der bereits dargestellten Flächenregel handelt es sich jedoch nur dann um personenbezogene Informationen, wenn der Maßstab größer als 1:10.000 ist und damit eine parzellenscharfe Darstellung der räumlichen Ausdehnung des Schutzgebietes möglich ist.

8.3.3.2 Naturschutzgebiete

Gemäß § 23 BNatSchG sind Naturschutzgebiete Räume, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten, aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit erforderlich ist. In diesen Gebieten sind alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können. Auch hier gilt die bereits benannte Flächenregel.

8.3.3.3 Nationalparks

Nationalparks sind rechtsverbindlich festgesetzte einheitlich zu schützende Gebiete, die großräumig und von besonderer Eigenart sind, in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes erfüllen und sich in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden oder geeignet sind, sich in einen Zustand zu entwickeln oder in einen Zustand entwickelt zu werden, der einen möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik gewährleistet. In einem Nationalpark wird angestrebt, dass im überwiegenden Teil des Gebiets der möglichst ungestörte Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natür-

lichen Dynamik gewährleistet wird. Unter Berücksichtigung des besonderen Schutzzwecks dieser Gebiete sowie der durch die Großräumigkeit und Besiedlung gebotenen Ausnahmen sind die Länder verpflichtet sicherzustellen, dass diese Gebiete wie Naturschutzgebiete geschützt werden. Auch hier besteht der Personenbezug aufgrund der in Teilen sehr umfangreichen Handlungsbeschränkungen für Eigentümer/innen oder Nutzungsberechtigte nur im Rahmen der Flächenregel.

8.3.3.4 Biosphärenreservate

Bei Biosphärenreservaten handelt es sich um einheitlich zu schützende und zu entwickelnde Gebiete, die großräumig und für bestimmte Landschaftstypen charakteristisch sind, in wesentlichen Teilen ihres Gebiets die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes, im Übrigen überwiegend eines Landschaftsschutzgebietes erfüllen, und vornehmlich der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen wirtschaftlich genutzter oder nutzbarer Tier- und Pflanzenarten, dienen. Außerdem sollen sie beispielhaft der Entwicklung und Erprobung von die Naturgüter besonders schonenden Wirtschaftsweisen dienen. Der Schutzstatus innerhalb eines Reservates richtet sich nach gesetzlich definierten Zonen und einem darauf beruhenden Schutzstatus, der vergleichbar mit dem Schutz der Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete ist. Auch hier wirkt sich die Einrichtung eines solchen Gebietes auf die Interessen und Rechte Einzelner aus. Diese Informationen erreichen aber den Grad der Beziehbarkeit erst oberhalb eines Darstellungsgrades von 1:10.000.

8.3.4 Landnutzung

Grundsätzlich ermöglichen detaillierte Angaben über die Nutzung von Land eine Aussage über die sachlichen und persönlichen Verhältnisse der Nutzungsberechtigten bzw. der Nutzenden. Voraussetzung ist jedoch, dass diese Information in einer dem jeweiligen Nutzer zuordenbaren Weise dargestellt wird. Daher gilt auch hier die Flächenregel. Punktdaten sind in diesem Fall immer personenbezogen.

8.3.4.1 Landnutzungsklassifikation

Die Landnutzungsklassifikation trifft keine Aussage über die konkrete Nutzung eines Gebietes. Vielmehr wird das entsprechende Gebiet in inhaltlich sehr grob definierte Klassen unterteilt, z.B. Ackerland, Dauergrünland, Siedlung. Eine werthaltige Aussage über die Personen, die dieses Gebiet nutzen oder in deren Eigentum die Flächen stehen, ist damit nicht verbunden. Die Informationen der Landnutzungsklassifikationen sind außerdem allgemein zugänglich, da diese durch einfache Anschauung ermittelbar werden können.

8.3.4.2 Landnutzungsdaten

Landnutzungsdaten geben Auskunft über die konkrete, im Einzelfall jährlich aktualisierte Nutzung eines Grundstücks. Diese Angaben sind personenbezogen. Sie enthalten bei einer flurstücksgenaue Darstellung der Nutzung eine konkrete Aussage über die sachlichen und persönlichen Verhältnisse einer Person. So lassen sich daraus Angaben über die berufliche Betätigung oder die wirtschaftliche Situation der Betroffenen ermitteln. Bei diesen Daten handelt es sich häufig um allgemein zugängliche Daten, an deren Nutzung auch die Betroffenen, z.B. zur Beantragung von Beihilfen etc., ein eigenes Interesse haben. Dennoch ergibt sich hier eine Schutzbedürftigkeit für die Rechte und Interessen der natürlichen Personen. So kann die langfristige Ermittlung der Landnutzung zu einer Profilbildung führen.

8.3.4.3 GVO/Bio-Anbaugebiete

Gemäß § 3 Nr. 3 Gesetz zur Regelung der Gentechnik (GenTG) ist ein gentechnisch veränderter Organismus ein Organismus, mit Ausnahme des Menschen, dessen genetisches Material in einer Weise verändert worden ist, wie sie unter natürlichen Bedingungen durch Kreuzen oder natürliche Rekombination nicht vorkommt. Ein gentechnisch veränderter Organismus ist auch ein Organismus, der durch Kreuzung oder natürliche Rekombination zwischen gentechnisch veränderten Organismen oder mit einem oder mehreren gentechnisch veränderten Organismen oder durch andere Arten der Vermehrung eines gentechnisch veränderten Organismus entstanden ist, sofern das genetische Material des Organismus Eigenschaften aufweist, die auf gentechnische Arbeiten zurückzuführen sind. Das Freisetzen und Inverkehrbringen gentechnisch ver-

änderter Organismen führt zu umfangreichen Rechtspflichten gemäß dem 3. Teil des Gentechnikgesetzes.

Die Nutzung von Gebieten zur Erzeugung von Erzeugnissen aus ökologischem Anbau unterliegt entsprechenden Rechtsregimen z.B. der EG-Öko-Verordnung.²³⁵ So ist die Erzeugung genetisch veränderter Organismen (GVO) und deren Derivate mit der ökologischen Wirtschaftsweise unvereinbar. Um das Vertrauen der Verbraucher zur ökologischen Erzeugung nicht zu erschüttern, sollten daher genetisch veränderte Organismen, Teile davon oder auf deren Grundlage hergestellte Erzeugnisse nicht in Erzeugnissen, die als Erzeugnisse aus ökologischem Landbau gekennzeichnet sind, verwendet werden.²³⁶

In beiden Fällen erlaubt die flurstücksgenaue Information über die Nutzung eines Gebiets Rückschlüsse auf die Rechte und Interessen der Betroffenen. Neben Angaben über die Nutzung lassen sich daraus auch konkrete Handlungspflichten ableiten. Auch der wirtschaftliche Wert eines Grundstücks ist daraus ableitbar. Diesen Informationen kommt damit als besondere Informationen der Landnutzung Personenbezug zu.

8.3.4.4 FIS-InVeKos-GIS (Vektoren der Feldblöcke, Feldstück- oder Schlaggrenzen)

Das durch die Europäische Kommission eingeführte integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKos) dient der einheitlichen Um- und Durchsetzung einer gemeinschaftsweiten Agrarpolitik. Die in diesem Rahmen z.B. von den Landwirten zur Ermittlung der jeweiligen Bearbeitung und Auszahlung von Beihilfen zu übermittelnden Daten sind in der Regel personenbezogen. Die große Zahl an betroffenen Datenarten erlaubt keine endgültige Bewertung des gesamten InVeKoS. Der Gutachtenauftrag erfasst lediglich die Beurteilung der Daten über Lage und Ausdehnung der Feldblöcke, Feldstücke oder Schlaggrenzen als Vektordaten. Es handelt sich dabei um die Darstellung der räumlichen Umgrenzung der kleinsten räumlichen Einheit, auf die

²³⁵ Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991, i.d.F. der Verordnung 123/2008 der Kommission v. 12. Februar 2008.

²³⁶ 10. Erwägungsgrund EG-Öko-Verordnung.

z.B. die Berechnung der flächen- und fruchtartbezogenen Beihilfe für Landwirte gestützt ist. Inhaltlich sind diese Angaben mit der räumlichen Ausdehnung von Flurstücken vergleichbar. Ihnen kommt damit ein Personenbezug zu. Die inhaltliche Aussage bei der Verwendung der reinen Geometrien eines Feldblocks ist der Aussagegehalt über Nutzungsberechtigte oder Eigentümer/innen und damit eine Gefährdung der Persönlichkeitsrechte als gering einzustufen.

8.3.4.5 Bebauung/Versiegelung

Der Personenbezug bei Angaben über die Bebauung und Versiegelung der Fläche liegt dann vor, wenn nach der Flächenregel die Darstellung einen flurstücks- oder parzellenscharfen Detaillierungsgrad erreicht. Die sich daraus ergebenden Angaben können z.B. zur Berechnung von Regenwasserabgaben herangezogen werden und wirken sich damit auf die Interessen und Rechte der Betroffenen unmittelbar aus.

8.3.4.6 Wohn-, Gewerbe- und Industriegebiete

Angaben über die Nutzung von Gebieten zu Wohn-, Gewerbe- und Industriezwecken stellen keine personenbezogenen Daten dar, solange der Maßstab von 1:10.000 nicht überschritten wird und keine detailliertere Darstellungsform gewählt wird. Selbst in diesem Fall ist trotz bestehenden Personenbezuges die Gefährdung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen als gering einzustufen. Diese Angaben sind, soweit eine entsprechende Nutzung bereits vorgenommen wurde, offenkundig oder Gegenstand der gemäß §§ 1 Abs. 2, und 2 BauGB zu erstellen- den Bauleitpläne, deren Inhalte allgemein zugänglich sind.

8.3.5 Planung

8.3.5.1 Leitungsverläufe, Kanalinformationen, Ver- und Entsorgungsnetz

Angaben über die Infrastruktur in Form von digitalisierten Verläufen von Ver- und Entsorgungssträngen beinhalten keine Aussagen über die persönlichen oder sächlichen Verhältnisse natürlicher Personen. Eine weitergehende Bewertung aus datenschutzrechtlicher Sicht ist jedoch aufgrund der fehlenden Konkretisierung der Informationen nicht möglich.

8.3.5.2 Weltkulturerbestätten / Denkmalbereiche

Weltkulturerbestätten sind gemäß Art. 1 Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16. November 1972²³⁷ Werke von Menschenhand oder gemeinsame Werke von Natur und Mensch sowie Gebiete einschließlich archäologischer Stätten, die aus geschichtlichen, ästhetischen, ethnologischen oder anthropologischen Gründen von außergewöhnlichem universellem Wert sind. Zusammen mit den Begriffen Denkmäler und Ensembles fallen sie unter den Oberbegriff Kulturerbe. Die Regelungen der einzelnen Bundesländer kennen nicht durchgängig das rechtlich eigenständige Institut des Denkmalschutzgebietes. § 2 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes über den Schutz und die Pflege der Denkmale im Land Brandenburg (BbgDSchG)²³⁸ definiert Denkmalbereiche als Mehrheiten baulicher oder technischer Anlagen einschließlich der mit ihnen verbundenen Frei- und Wasserflächen, die in ihrer Gesamterscheinung, Struktur, Funktion oder in anderer Weise aufeinander bezogen sind, unabhängig davon, ob die einzelnen Anlagen für sich die Voraussetzungen eines Einzeldenkmals erfüllen. Denkmalbereiche sind insbesondere Zeugnisse der Siedlungs- und Produktionsgeschichte, des Städtebaus und der Garten- und Landschaftsgestaltung.

Mit der rechtlichen Qualifizierung eines Gebietes als Denkmalbereich gehen umfängliche Erhaltungs- und Erlaubnispflichten sowie Beschränkungen für die Verfügungsberechtigten einher. Damit wird in das Eigentumsrecht aus Art. 14 GG eingegriffen. Die Information über die Unterschutzstellung eines Gebietes berührt damit die Rechte und Interessen der Betroffenen. Da einige Landesdenkmalschutzgesetze bereits die Publizität der Denkmallisten anordnen, ist die Schutzbedürftigkeit des Einzelnen bei Denkmalbereichen als gering einzuschätzen. Denn häufig werden nicht Einzelobjekte, sondern großräumig Flächen unter Schutz gestellt.

8.3.5.3 Sehenswürdigkeiten / Points of Interest

Die Definition von „Sehenswürdigkeit“ oder „Point of Interest“ hängt von dem jeweiligen Nutzer ab und ist damit unscharf. Grundsätzlich ist jedoch von einem Personenbezug auszugehen, wenn es sich bei den

²³⁷ BGBl. 1977 II S. 213.

²³⁸ Vom 24. Mai 2004.

Verfügungsberechtigten um natürliche Personen handelt. In der Regel wird es sich dabei um Punktdaten unter Angabe von Adressen oder geografisch eindeutig bestimmten Einzelorten handeln. Der Gefährdungsgrad für die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen hängt von dem Zweck der Nutzung und dem Ort, der als Sehenswürdigkeit eingestuft wird ab. Eine tiefgehende Einzelanalyse ist im Rahmen der durch den Gutachtauftrag gemachten Vorgegaben nicht möglich.

8.3.5.4 Denkmalgeschützte Objekte / Kulturdenkmäler

Der Begriff des Denkmals definiert sich in Abhängigkeit von den landesgesetzlichen Regelungen. § 1 Abs. 2 Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmale des Landes Schleswig-Holstein (DSchG)²³⁹ definiert Kulturdenkmale als Sachen, Gruppen von Sachen oder Teile von Sachen vergangener Zeit, deren Erforschung und Erhaltung wegen ihres geschichtlichen, wissenschaftlichen, künstlerischen, städtebaulichen oder die Kulturlandschaft prägenden Wertes im öffentlichen Interesse liegen. Hierzu gehören auch Garten-, Park- und Friedhofsanlagen und andere von Menschen gestaltete Landschaftsteile, sowie archäologische Denkmale. Wie bereits bei dem Datensatz „Denkmalbereich“ erläutert, obliegen dem jeweiligen Verfügungsberechtigten umfangreiche, die Ausübung des Eigentumsrechts nach Art. 14 GG beeinträchtigende Verhaltenspflichten und Verfügungsbeschränkungen. Bei diesen Punktinformationen handelt es sich um personenbezogene Daten, denen eine erhöhte Sensibilität zu kommt, denn sie geben umfangreiche Auskunft über die Eigentumsverhältnisse der Betroffenen.

8.3.5.5 Planungsflächen

Jede flurstückscharfe Aussage über die zukünftige Nutzung oder Verwertung von Grundstücken oder Immobilien stellt eine Aussage über die persönlichen und sachlichen Verhältnisse der Verfügungsberechtigten und Nutzer/innen des betroffenen Objektes dar. Auch sind Aussagen über das Wohnumfeld der Nachbarn möglich. Wird bei der Darstellung ein größerer Maßstab als 1:10.000 gewählt, unterfällt die Information den datenschutzrechtlichen Regeln. In Abhängigkeit von der jeweiligen Fachinfor-

mation bestimmt sich auch die mögliche Gefährdung für die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung des Datums ist eine endgültige datenschutzrechtliche Bewertung nicht möglich.

8.3.6 Boden, Geologie, Rohstoffe

8.3.6.1 Bodenkarten - alle Maßstäbe (BÜK 200 – 5000)

Bodenkarten beinhalten Aussagen über die Bodenartenschichtung, die Bodentypen und das geologische Ausgangsgestein. Bei großmaßstäbigen Karten (1:5.000 und detaillierter) wird jede ausgegrenzte Bodenfläche individuell beschrieben. Soweit gleichartige Böden vorhanden sind, werden diese zu einer Einheit in Legenden zusammengefasst. Bodenkarten stellen eine Arbeitsgrundlage für land- und forstwirtschaftliche Planungen sowie die nachhaltige Bodennutzung und Raumplanung dar. Sie dienen auch der Realisierung des Boden-, Natur- und Grundwasserschutzes.²⁴⁰ Soweit es sich bei der Darstellung um klein- und mittelmaßstäbige Darstellungen ($\leq 1:10.000$) handelt, fehlt es gemäß der Flächenregel an einem Personenbezug. Problematisch werden jedoch Bodenkarten in den Fällen, in denen flurstücksbezogen z.B. Bodentypen dargestellt werden. Angaben über die Bodentypen erlauben z.B. Aussagen über den Erfolg einer (land-) wirtschaftlichen Nutzung. Sie beinhalten damit Aussagen über die sachlichen Verhältnisse der natürlichen Personen, die diese Flächen bewirtschaften.

8.3.6.2 Bodenqualität

Die Bodenqualität umschreibt im Allgemeinen die Fähigkeit eines Bodens, die ihm zugeschriebene Funktion zu erfüllen. Dies hängt vom biotischen und abiotischen Charakter des Bodens ab. Wird unter dem Datensatz „Bodenqualität“ eine rein deskriptive fachwissenschaftliche Begutachtung des Bodens verstanden, ist bei einer parzellengenauen Darstellung der Ergebnisse keine Aussage über die persönlichen und sachlichen Eigenschaften der Betroffenen enthalten. Wird die Qualität des Bodens jedoch in Form von Güteklassen oder anderen nor-

²³⁹ I.d.F. v. 21. November 1996.

²⁴⁰ Vgl. http://www.gd.nrw.de/g_bk.php (Stand Mai 2008).

mativ festgelegten Parametern dargestellt, liegt darin eine zweckbezogene inhaltliche Aussage. Damit besitzen diese Informationen Personenbezug. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung des Datums ist eine endgültige datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtauftrages nicht möglich.

8.3.6.3 Karten der Boden- und Winderosionsgefährdung

Angaben über die Zerstörung der Erdoberfläche durch flächige oder linienförmige Abtragung stellen keine normative Bewertung dar, sondern beschreiben einen tatsächlichen Zustand. Auch bei großmaßstäbigen Darstellungen liegt darin keine unmittelbare Aussage über die sächlichen und persönlichen Verhältnisse der Nutzungsberechtigten oder Eigentümer/innen. Eine personenbezogene Aussage wird erst erzielt, wenn mit der Darstellung eine Bewertung der betroffenen Flächen verbunden ist. Auch hier kann durch Anwendung der Flächenregeln der Personenbezug verhindert werden.

8.3.6.4 Oberflächennahe Geothermie

Oberflächennahe Geothermie befasst sich mit der in 5- 10 m gespeicherten Erdwärme, die in diesem Bereich im Wesentlichen der Jahresmitteltemperatur entspricht. Der zu bewertenden Datensatz lässt den Schluss zu, dass es sich hier um grundstücksbezogene Punktdaten handelt. Jedoch wäre auch eine flächige Darstellung, welche durch Interpolation einzelner Punktdaten erzeugt wird denkbar. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung des Datums ist eine endgültige datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtauftrages nicht möglich.

8.3.6.5 Geologische Daten / Rohstoffe / Bodenschätze / GÜK200 und GÜK 1000 und GMK 1000

In geologischen Karten werden die geologischen Verhältnisse eines Gebietes an der Erdoberfläche oder sich zu dieser parallel befindlichen Ebene im Untergrund kartographisch dargestellt. Die zu bewertenden Maßstäbe erlauben zum einen wegen des kleinen Maßstabes keine Rückschlüsse auf die Persönlichkeitsrechte Einzelner und stellen außerdem den geologischen Zustand eines Gebietes bewertungsfrei in Hinblick auf die Persönlichkeitsrechte Einzelner dar. Ein Personenbezug existiert mithin

nicht. Gleiches gilt für geomorphologische Karten des vorgegebenen Maßstabes. Die Darstellung der Formen und der formbildenden Prozesse der Erdoberfläche weisen keine Relevanz für die Persönlichkeit Einzelner auf.

8.3.6.6 Karte der oberflächennahen Rohstoffe der Bundesrepublik 1: 1.000.000 / Geowissenschaftliche Karte Kohlereviere

Karten über oberflächennahe Rohstoffe geben Auskunft über die Verbreitung der wichtigsten dort zu findenden Rohstoffe. Dazu gehören z.B. Sand und Kies, Ton, Spezialton und Kaolin und Festgesteine wie Kalkstein, Sandstein, Gips- und Anhydritstein. Aber auch oberflächennah anstehende Hartgesteine, magmatische Gesteine oder fossile Rohstoffe wie Braunkohle oder Torf können Gegenstand der Darstellung sein.²⁴¹ Grundsätzlich beinhaltet die deskriptive Darstellung von Rohstoffvorkommen auf einem bestimmten Grundstück auch eine Persönlichkeitsrelevanz. Denn diese im Prinzip deskriptiven Angaben bestimmen unmittelbar den Wert eines Grundstücks. In einem Maßstab von 1:1.000.000 ist jedoch eine flurstücksgenaue Darstellung der Vorkommen ausgeschlossen. Damit entbehrt diese Karte eines Persönlichkeitsbezuges. Dies gilt auch für die kartographische Darstellung der wichtigen Kohlereviere, Kohleinfrastruktur sowie Torf- und Ölschieferlagerstätten Deutschlands im Maßstab 1:2.000.000.

8.3.6.7 Geologische Daten / Geologische Risiken / Erdbeben

Unter Geologische Risiken lassen sich verschiedene Informationen zusammenfassen. Diese können unter anderem Erdbeben, Erdbeben, Vulkanismus oder Tsunamis erfassen. Unklar bleibt zum einen, welche Art von Informationen konkret und welche Genauigkeit der Darstellung datenschutzrechtlich bewertet werden sollen. Soweit der Inhalt des Datums eingegrenzt wurde (Erdbebenzonierung) fehlen Angaben zum Maßstab. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung der Daten ist eine endgültige datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtauftrages nicht möglich.

²⁴¹ Vgl. <http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=21709> (Stand Mai 2008).

8.3.7 Hydrogeologie

Hydrogeologische Daten geben Auskunft über das Grundwasser und die Faktoren, die es beeinflussen.

8.3.7.1 Stockwerkgliederung/Grundwasserleitereigenschaften/physikalische und chemische Parameter

Daten über die Stockwerkgliederung geben Auskunft z.B. über das Vorhandensein und die Fließrichtung von Grundwasser. Grundwasserleitereigenschaften sind Aussagen über einen Gesteinskörper, der geeignet ist Grundwasser weiterzuleiten. Letztlich beschreiben die physikalischen und chemischen Parameter das Grundwasser selbst und das es leitende Gestein. Grundwasser stellt in einigen Regionen der Erde bereits jetzt eine rare Ressource dar, dessen Wert mit steigender Wasserknappheit, bedingt neben dem Klimawandel auch durch das Bevölkerungswachstum, steigen wird.²⁴² Es ist in der Bedeutung damit vergleichbar mit Bodenschätzen wie Erdöl oder Kohle. Daher sind flurstücksgenaue Angaben über das anstehende Grundwasser Informationen, die Aussagen über den Wert eines Grundstücks beinhalten können. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung der Daten ist eine endgültige datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtenauftrages nicht möglich.

8.3.7.2 Hydrogeologische Übersichtskarte 1:200.000 (HÜK 200)

Aufgrund des Maßstabes ist nach der Flächenregel ein Personenbezug ausgeschlossen.

8.3.8 Kriminalität (Einbruch/Diebstahl/Gewaltverbrechen)

Angaben zur Kriminalität betreffen vorrangig die Persönlichkeitsrechte der Opfer und evtl. der Täter. Ein Persönlichkeitsschutz der Täter kann z.B. aus Gründen der Rehabilitierung angezeigt sein. Einzelangaben zu Straftaten beinhalten eine hohe Gefährdung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. Der Gutachtenauftrag trifft keine Aussage über den konkreten Inhalt der zu bewertenden Daten. Die Terminologie Einbruch und Gewaltverbrechen

stimmt nicht mit der Begrifflichkeit des Strafgesetzbuches überein und ist unscharf. Diebstahl ist in § 242 StGB als gesetzlicher Straftatbestand definiert. In allen Fällen wird jedoch nicht deutlich, welche Angaben konkret in welcher Auflösung zu beurteilen sind. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung der Daten ist eine endgültige datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtenauftrages nicht möglich.

8.3.9 Katastrophenmanagement

Angaben zum Katastrophenmanagement sind vielschichtig. Sie können von Punktinformationen zu besonderen Gefährdungsquellen, über Bevölkerungsstrukturinformationen hin zu Lagerstätten oder Lokalisationen von Hilfsgütern oder Hilfseinrichtungen oder zu Einzugsbereichen von Rettungskräften reichen. Es fehlt bisher an der inhaltlichen Konkretisierung, auch im Hinblick auf die Form der Darstellung. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung der Daten ist eine präzisere datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtenauftrages nicht möglich.

8.3.10 Points of Interest

Siehe dazu Kommentierung „Sehenswürdigkeiten“.

8.3.11 Seuchenbezirke

Der Begriff Seuchenbezirk ist in dieser Form gesetzlich nicht definiert. § 19 Abs. 2 Tierseuchengesetz (TierSeuG)²⁴³ umschreibt den Begriff dahingehend, dass es sich um ein Gebiet handelt, in dem zur Verhinderung der Verbreitung der Seuche die Bewegungsfreiheit eingeschränkt und damit in Grundrechte eingegriffen wird. Der Umfang dieses Gebietes variiert. Vor allem, wenn dieses Gebiet kleinräumig sich auf einzelne Gehöfte oder wenige Flurstücke bezieht, ist ein Personenbezug gegeben. Denn diese Information bzw. rechtliche Einordnung beeinflusst die Interessen und Rechte der Betroffenen. Letztlich enthält diese Information auch die Auskunft über die Erkrankung von Tieren und stellt eine Wirtschaftsinformation dar.

²⁴² Coping with water scarcity, World Water Day 2007, United Nations, S. 11, <http://www.unwater.org/wwd07/downloads/documents/escarcity.pdf> (Stand Mai 2008).

²⁴³ I.d.F. der Bekanntmachung v. 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1260; 3588), zuletzt geändert durch Artikel 1 § 5 Abs. 3 d.G. v. 13. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2930).

8.3.12 Wetterdaten

Wetterdaten geben Auskunft über den physikalischen Zustand der Atmosphäre zu einem bestimmten Zeitpunkt oder in einem Zeitraum an einem bestimmten Ort oder Gebiet, wie er durch die meteorologischen Elemente und ihr Zusammenwirken gekennzeichnet ist.²⁴⁴ Wetterdaten sind deskriptiv und enthalten keine normative Bewertung. Sie enthalten damit keine Aussage über natürliche Personen und sind nicht personenbezogen. Dies gilt auch für die aus gesammelten Wetterdaten entwickelten Vorhersagen und Prognosen.

8.3.13 Verkehr

8.3.13.1 Verkehrsverstoß

Angaben zu einem einzelnen Verkehrsverstoß sind personenbezogene Daten. Sie wirken sich unmittelbar auf die Rechte und Interessen der an dem Verkehrsverstoß beteiligten Personen aus. Es handelt sich dabei um besonders sensible Daten, da diese Informationen Aussagen über die Verwirklichung von Bußgeld- oder eventuell Straftatbeständen enthalten. Soweit es sich um statistische oder in sonstiger Weise zusammengefasste Daten handelt, besteht der Personenbezug nicht mehr.

8.3.13.2 Verkehrsbelastungen

Verkehrsbelastungen in großmaßstäblicher Darstellung nach der Flächenregel beinhalten Aussagen über das Wohnumfeld. Sie sind damit personenbezogen.

8.3.13.3 Mobilitätsströme

Die Visualisierung von Bewegungen natürlicher Personen kann deren innersten Bereich der Privatsphäre berühren. Die Erstellung von Bewegungsprofilen führt zu der Gefahr der dauerhaften Überwachung eines Menschen, zur Vorhersehbarkeit und damit auch der Manipulierbarkeit seines Verhaltens. Das Datenfeld konnte jedoch nicht abschließend beurteilt werden. Mobilität kann auch in statistischer Form für eine unbestimmte Anzahl von Menschen oder als aggregierte Information, z.B. als absolute Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs einer Stadt, dargestellt werden. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung der Daten ist eine end-

gültige datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtauftrages nicht möglich.

8.3.13.4 Verkehrsunfalldaten/ deutsche LKW Fahrten

Es ist unklar, was Inhalt dieses Datensatzes ist. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung der Daten ist eine datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtauftrages nicht möglich.

8.3.14 Sonstige Fachdaten

8.3.14.1 Schadenersatzdaten / Verkehrswert/Kreditwert - Abhängigkeit

Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung der Daten ist eine datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtauftrages nicht möglich.

8.3.14.2 Eigentumsangaben

Angaben zu den Eigentumsverhältnissen sind personenbezogene Daten, an deren Nutzung Betroffene jedoch auch ein Interesse haben können, da sie im Rechtsverkehr erforderlich sind.

8.3.14.3 Immobilienbewertungen

Immobilienbewertungen stellen eine zweckbezogene Bewertung des immobilien Eigentums einer natürlichen oder juristischen Person oder einer Personengruppe dar. Sie wirken sich auf die Rechte und Interessen einer Person aus und besitzen damit Personenbezug.

8.3.14.4 Schufa-Daten (Scoring)

Der Großteil der bei der Schufa oder bei anderen auskunftseien gespeicherten Daten besitzt Personenbezug. Individuelle Scores besitzen Personenbezug, da sie die Bonität einer Person bewerten. Die in einer Schufa-Auskunft enthaltenen Negativdaten sind personenbezogen und von hoher Sensibilität. Auf der Grundlage der Beschreibung des Datensatzes ist es aber nicht möglich, diesem einen konkreten Inhalt zuzuordnen. Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung der Daten ist eine abschließende datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtauftrages nicht möglich.

8.3.14.5 Kreditwürdigkeit

Die Kreditwürdigkeit einer Person trifft eine Aussage über die wirtschaftlichen Verhältnisse einer natürlichen Person und zählt damit zu den personenbezogenen Daten, deren Zweck es ist, eine Person zu

²⁴⁴ Vgl. <http://www.dwd.de/lexikon> (Stand Mai 2008).

beurteilen. Dieser Information bewirkt u.U. eine erhöhte Gefährdung für die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen.

8.3.14.6 Bodenrichtwerte

§ 196 Abs. 1 BauGB definiert Bodenrichtwerte als eine auf Grund der Kaufpreissammlung für jedes Gemeindegebiet durchschnittlichen Lagewertes für den Boden unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustands zu ermittelnde Information. Darin liegt eine wirtschaftliche Bewertung des Eigentums. Der Bodenrichtwert ist ein personenbezogenes Datum.

8.3.14.7 Tierbestände

Der Tierbestand ist ein personenbezogenes Datum. Es gibt Auskunft über die wirtschaftlichen Verhältnisse einer natürlichen Person, soweit die Darstellung sich auf eine einer einzelnen Person zugeordneten Fläche bezieht.

8.3.15 Basisdaten

8.3.15.1 Luft- und Satellitenbilder/ Fernerkundungsdaten als bildhafte Hintergrundinformation

Ein Personenbezug dieser Daten besteht bei einer Auflösung von weniger als 40cm pro Bildpunkt. Dann lassen sich qualifizierte Aussagen zu den abgebildeten Objekten und Personen treffen. Grundlage dieser Abgrenzung ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verletzung der Persönlichkeitsrechte bei Luftbildaufnahmen.²⁴⁵

8.3.15.2 Adressen- und Gebäudekoordinaten

Adressenkoordinaten und Angaben zur Lage von einzelnen Gebäuden im Raum treffen eine Aussage über den Ort eines einer Person zuordenbaren Objektes. Die Referenzierung der Adresse und eines Gebäudes führt zu eine unmittelbaren Zuordnung des Wohnortes einer natürlichen Person und trifft damit eine Aussage über deren Aufenthalt. Diese Angaben besitzen daher Personenbezug.

8.3.15.3 zusätzliche Attribute zu Gebäudedaten (Gebäudetyp, Alter, Bauweise)

Jede Bewertung oder Klassifizierung des Eigentums einer natürlichen Person beinhaltet eine Bewertung desselben und stellt eine Aussage über die sachlichen Verhältnisse der Betroffenen dar. Daraus ergibt sich der Personenbezug dieser Informationen.

8.3.15.4 Eingangshöhen in Gebäude

Eine inhaltliche Aussage über eine Person wird mit diesem Datum nicht getroffen.

8.3.15.5 Administrative Grenzen

Die Darstellung von Verwaltungsgrenzen sind reine Sachinformationen.

8.3.15.6 Amtliche Katasterdaten

8.3.16 Liegenschaftskataster (ALB/ALK)

Liegenschaftskataster sind von den Katasterbehörden geführte, aus Büchern und großmaßstäbigen Karten bestehende, nach Gemeinden und Gemarkungen gegliederte Nachweise und Beschreibungen von Liegenschaften entsprechend den Bedürfnissen des Rechtsverkehrs, der Verwaltung, der Wirtschaft und der Statistik.²⁴⁶ Die automatisierte Liegenschaftskarte weist unter anderem Gebäude, unterschieden nach Haupt- und Nebengebäuden sowie nach ihrer Nutzung (Öffentliche, Wohn-, Wirtschaftsgebäude und Tiefgaragen sowie Parkhäuser), Flurstücke, Straßenbäume, Gemarkungs-, Flur-, Flurstücks- und administrative Grenzen (Landes-, Bezirks- und Ortsteilgrenzen), statistische Blöcke und Gebiete, teilweise erläuternde Texte (z.B. Straßennamen, Eigennamen von baulichen Anlagen) und ausgewählte Topographie (z.B. Bordkanten) aus.

Das Automatisierte Liegenschaftsbuch ist der beschreibende Teil des Liegenschaftskatasters, in dem Angaben zum Flurstückskennzeichen (Gemeinde, Gemarkung, Flur, Flurstücksnummer), zum Grundbuchbestand, zur/zum Eigentümerin/Eigentümer und Erbbauberechtigten, Lage, Nutzungsart, Flurstücksfläche, Bodenschätzung und Ertragsmesszahl enthalten sind. Der Inhalt des ALB und der ALK vermittelt somit umfassende Auskunft

²⁴⁵ BVerfG, Beschl. v. 02. Mai 2006, 1 BvR 507/01, NJW 2006, 2836, 2837.

²⁴⁶ Vgl. <http://www.geoinformatik.uni-rostock.de/einzel.asp?ID=1107> (Stand Mai 2008).

über das Eigentum der Betroffenen. Die Angaben wirken sich unmittelbar auf die Rechte und Interessen der Betroffenen aus und unterliegen daher dem Datenschutz. Aufgrund der Kumulation von Informationen ist von einer besonderen Schutzbedürftigkeit der Daten auszugehen.

8.3.17 3D-Stadtmodelle

Die konkrete Umsetzung eines solchen Stadtmodells sowie die dazu verwendeten Daten sind nicht konkretisiert, daher ist eine endgültige datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtenauftrages nicht möglich. Beruht ein Stadtmodell auf einer verallgemeinernden Hochrechnung und enthält es keine bildgenaue Darstellung, so spricht dies gegen einen Personenbezug.

8.3.18 Topografische Informationen

Topografische Informationen haben gemäß der Flächenregel bei Darstellungen kleiner als 1:10.000 grundsätzlich keinen Personenbezug. Die unter diesem Punkt aufgeführten Karten enthalten daher keine personenbezogenen Informationen. Lediglich Karten im Maßstab 1:5.000 und 1:2.500 (DGK5, Höhenflurkarte, K5) stellen die Realität ohne Generalisierung dar und erlauben somit unmittelbare Aussagen über Lage, Umfang und Nutzung der dargestellten Liegenschaften. Diese Karten beinhalten daher personenbezogene Daten.

8.3.18.1 Orthophotos

Zur datenschutzrechtlichen Bewertung Digitaler Orthophotos (DOP) wird auf die Beschreibung des Datensatzes „Luft- und Satellitenbilder“ verwiesen.

8.3.18.2 DFK/ALK

Zur Bewertung der Deutschen Flurkarte bzw. der Automatisierten Liegenschaftskarte siehe die Bewertung des Datensatzes „Liegenschaftskataster“.

8.3.19 Straßendaten

Straßendaten als Information als Infrastrukturinformation sind in der Regel Sachdaten.

8.3.19.1 Allgemein

Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung der Daten ist eine abschließende datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtenauftrages nicht möglich.

8.3.19.2 Fachsystem

Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung der Daten ist eine datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtenauftrages nicht möglich.

8.3.19.3 Straßennetz

Die Darstellung des Straßennetzes berührt keine persönlichkeitsrelevanten Informationen und ist somit als Sachdatum einzuordnen.

8.3.19.4 Verkehrsdaten

Das Fachsystem „Verkehrsdaten“ stellt aggregierte Daten von etwa 1.000 automatischen und 45.000 manuellen Zählstellen zur Verfügung. Es handelt sich dabei um Sachdaten.

8.3.19.5 BAB-Rastanlagen und Bauwerke

Das Fachsystem „Bauwerksdaten“ ist die Grundlage für das Erhaltungsmanagement von Brücken und anderen Ingenieurbauwerken. Informationen zur Lage und Zustand von BAB-Rastanlagen und Bauwerken an Bundesstraßen sind reine Sachdaten.

8.3.19.6 Baubetriebsplanung

Planungsdaten für den Straßenbaubetrieb sind Sachdaten.

8.3.19.7 Unfallanalyse

Mit diesem Fachsystem werden Unfallschwerpunkte dargestellt, keine einzelnen Unfälle. Es handelt sich dabei um reine Sachdaten.

8.3.19.8 Straßenzustand

Das Fachsystem „Zustandsdaten“ beinhaltet die bei der BASt zentral vorgehaltenen Informationen zum Zustand der Fahrbahnen, wie Quer- und Längsebenheit, Griffbarkeit und Oberflächenschäden. Es handelt sich um reine Sachdaten.

8.3.19.9 Mauttabelle

Die Mauttabelle der Bundesanstalt für Straßenwesen bietet die Berechnungsgrundlage für die Mautpflicht in Form von Entfernungsangaben zwischen bestimmten Punkten und beinhaltet somit reine Sachdaten.

8.3.20 Schienendaten

Aufgrund der fehlenden inhaltlichen Konkretisierung der Daten ist eine endgültige datenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen des Gutachtenauftrages nicht möglich. Soweit es sich um reine Infrastruktur-

informationen handelt, besitzen diese jedoch keinen
Personenbezug, wovon bei der Darstellung in der
Ampelliste ausgegangen wird.

Literaturverzeichnis

Arning, Marian/ Forgó, Nikolaus/ Krügel, Tina, Datenschutzrechtliche Aspekte der Forschung mit genetischen Daten, DuD 2006, 700ff.

Art-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“ v. 20.06.2007, WP 136.

Arzt, Clemens, Nutzung von Satellitendaten in der Umweltüberwachung, DuD 2000, 204ff.

Beckemper, Katharina, Das neue Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, LKV 2006, 300ff.

Bohne, Michael, Die Informationsfreiheit und der Anspruch von Datenbankbetreibern auf Zugang zu Gerichtsentscheidungen, NVwZ 2007, 656ff.

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

Callies/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2007.

Dammert, Bernd, Rechtsgutachten zu Inhalt und Reichweite der Erhebung und Nutzung von Lagerstättendaten durch Staatliche Geologischer Dienste im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit, 2007, S. 4.

Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Auflage, 2007.

Eurostat, Geographic Information System of the Commission (GISCO) Progress Report 2006, 2007.

Falke, Josef, Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht, ZUR 2007, 384ff.

Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Bd. 1, 21. Ergänzungslieferung.

Gassner, Ulrich, Praxis der Kommunalverwaltung-UIG, Band K4 b – Bund <Beck-Online>.

Gola, Peter/Schomerus, Rudolf, Bundesdatenschutzgesetz, 9. Auflage, 2007.

Hohmann-Dennhardt, Christine, Informationeller Selbstschutz als Bestandteil des Persönlichkeitsrechts, RDV 2008, 1ff.

Hömig, Dieter, Grundgesetz, 8. Auflage, 2007.

Kamp, Meike/Weichert, Thilo (Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein), Scoringsysteme zur Beurteilung der Kreditwürdigkeit – Chancen und Risiken für Verbraucher, 2006.

Karg, Moritz/Weichert, Thilo (Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein), Datenschutz und Geoinformation, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, März 2007.

Klein, Ulrike/Ruh, Nicole, Die Geodaten Infrastruktur in Schleswig-Holstein, Die Gemeinde SH 2007, 251ff.

Kummer, Klaus, GeoGovernment in Sachsen-Anhalt – Einführung von Geo-online-Diensten und Neustrukturierung der Vermessungsverwaltung, LKV 2004, 158ff.

Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 51. Auflage, 2007.

Nordmann, Christine, Das Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein, RDV 2001, 71ff.

Pahlen-Brandt, Ingrid, Datenschutz braucht scharfe Instrumente – Beitrag zur Diskussion um „personenbezogen Daten“, DuD 2008, 34ff.

Raum, Bertram, Umweltschutz und Schutz personenbezogener Daten, CR 1993, 162ff.

Roßnagel Alexander/Laue, Philip, Zweckbindung im Electronic Government, DÖV 2007, 543ff.

Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, 2003.

Roßnagel, Alexander, Datenschutz in einem informatisierten Alltag, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007.

Saeltzer, Gerhard, Sind diese Daten personenbezogen oder nicht?, DuD 2004, 219ff.

Schmitz, Heribert/Jastrow, Serge-Daniel, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984ff.

Schoch, Friedrich, Der Entwurf eines Informationsweiterverwendungsgesetzes des Bundes, NVwZ 2006, 872ff.

Schomerus, Thomas /Clausen, Sabine, Informationspflichten Privater nach dem neuen Umweltinfor-

mationsgesetz am Beispiel der Exportkreditversicherung, ZUR 2005, 575, 580.

Schrader, Christian, UIG und IFG – Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, 568ff.

Schröder, Meinhard, Auskunft und Zugang in Bezug auf Umweltdaten als Rechtsproblem, NVwZ 1990, 905ff.

Simitis, Spiros (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl. 2006.

Taeger, Jürgen, Umweltschutz und Datenschutz, CR 1991, 681-688.

Tinnefeld/Ehmann/Gerling, Einführung in das Datenschutzrecht, 4. Auflage, 2005.

von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 5. Auflage, 2000.

Weichert, Thilo, Der Personenbezug von Geodaten, DuD 2007, 113ff.

Weichert, Thilo, Auskunftsanspruch in verteilten Systemen, DuD 2006, 694ff.

Weichert, Thilo, Regulierte Selbstregulierung – Plädoyer für eine etwas andere Datenschutzaufsicht, RDV 2005, 1ff.

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

WHG Wasserhaushaltsgesetz
z.B. zum Beispiel
ZEV Zeitschrift für Erbrecht und Vermö-
 gensnachfolge

Abbildungen

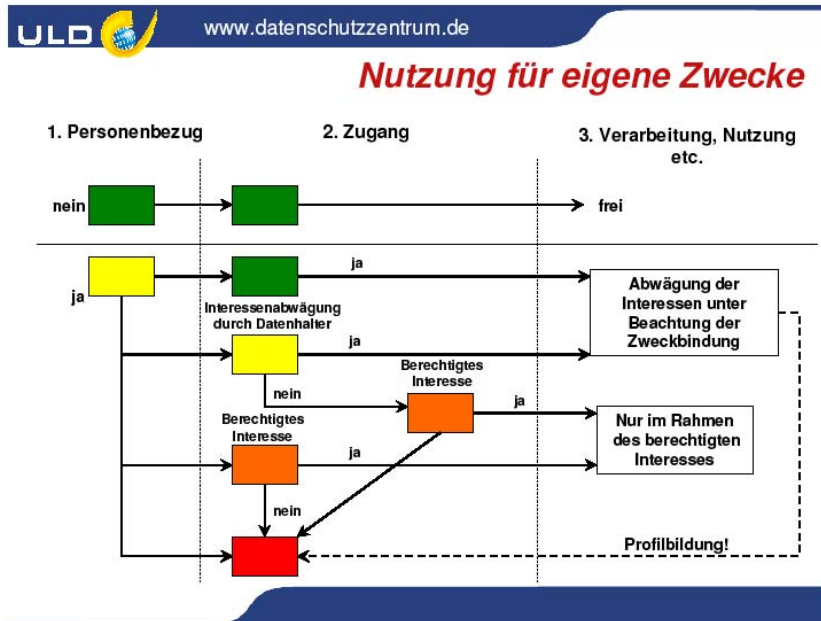


Abbildung 1 Prüfungsvorgang bei der Nutzung von Geodaten zu eigenen Zwecken
1. Feststellung des Personenbezuges, 2. Bedingungen für den Zugang,
3. Rechtliche Anforderungen an Verarbeitung oder Nutzung

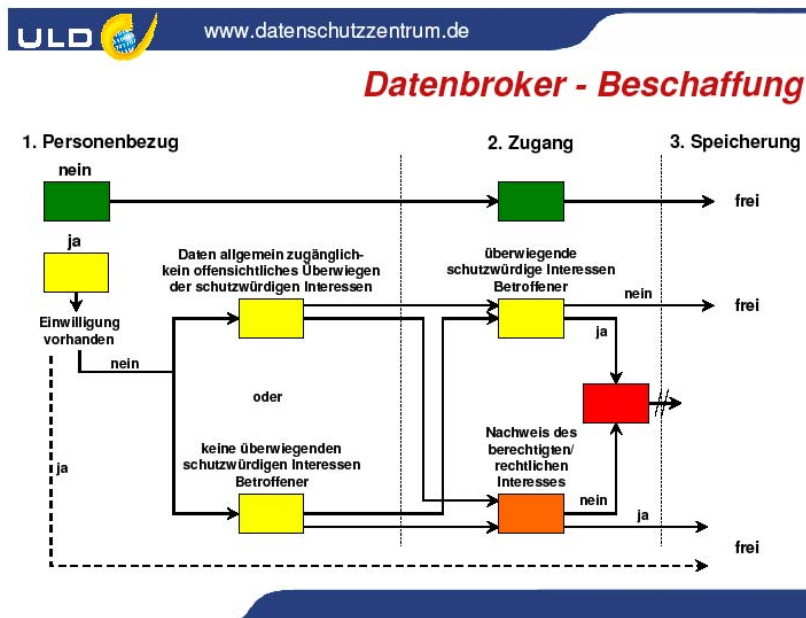


Abbildung 2 Prüfungsvorgang für Datenbroker
1. Feststellung des Personenbezuges, 2. Bedingungen für den Zugang
3. Speicherung

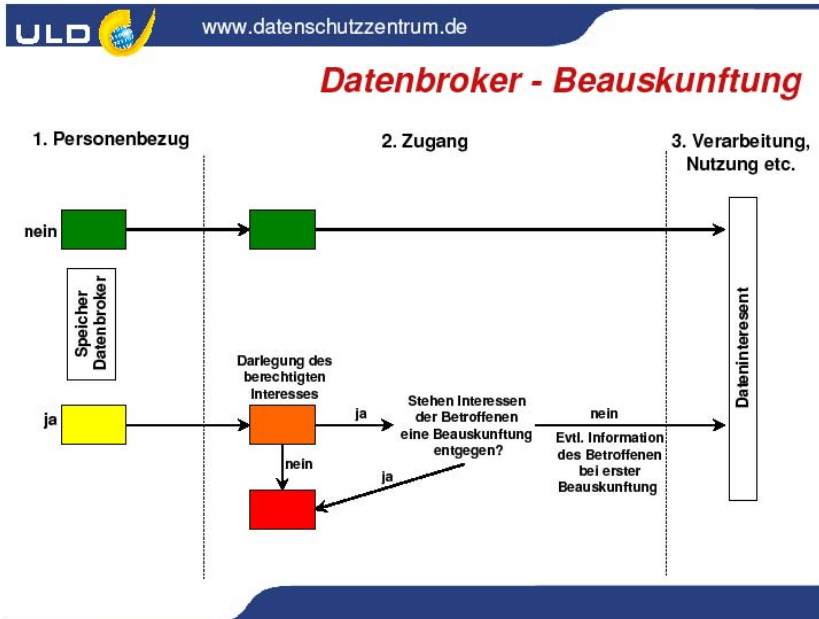


Abbildung 3 Anforderungen an die Beauskunftung in Abhängigkeit vom Personenbezug

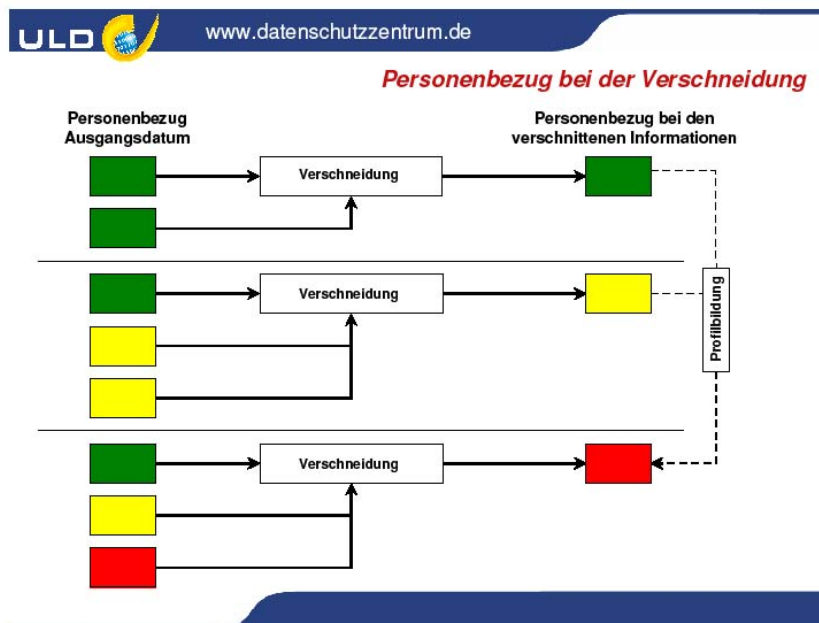


Abbildung 4 Darstellung des Ergebnisses bei der Verschneidung personenbezogener Geodaten und Sachinformationen