

Ist der Datenschutz Finis Terrae auf unserer Reise in einen offenen Geodatenmarkt?

Dietrich Diez

Zusammenfassung

In den letzten Jahren hat sich der Geodatenmarkt bewegt. Nach einer Periode starker Betonung des Schutzes des Urhebers und des Datenbankherstellers trat die Informationsfreiheit der Nutzer in den Mittelpunkt des Interesses. Durch neue Technologien in der Fernerkundung und Produkte wie Luftbilder mit einer Bodenauflösung von zehn Zentimetern oder besser sehen die Datenschutzbeauftragten zunehmend das Persönlichkeitsrecht bedroht. Der Verfasser geht der Frage nach, ob Geodaten personenbezogene Daten sind und muss dies nach der derzeitigen Rechtslage in Deutschland für standortbezogene Geodaten bejahen. Diese Rechtslage ist für Unternehmen und Nutzer von Geodaten unbefriedigend. Deshalb schlägt der Verfasser eine eindeutige Lösung vor: Geodaten müssen aus dem Schutzbereich der Datenschutzgesetze herausgenommen werden. Eine Verbindung von Geodaten mit Angaben zu persönlichen Verhältnissen einer natürlichen Person soll dagegen grundsätzlich nur mit Zustimmung des Betroffenen zulässig sein.

Summary

During the last years geo-information market has moved. After a period having a strong emphasis on the protection by law of the author and by law of the producer of the database the users information freedom stepped in the centre of attention. Because of new technologies in long-distance exploration and products like air-photos with a ground-resolution of even better than ten centimetres the official data-protectors say that the protection of personal data is threatened. The author investigates the problem, whether geo-data are personal data and must say yes on regard of local geo-data under current German law. This law is not satisfactory for companies and users of geo-data. Therefore the author proposes an unambiguous solution: geo-data must be taken out of the area of protection by personal-data law. On the other hand a connection of geo-data with personal data can be allowed in principle only by the permission of the concerned person.

Schlüsselworte: Urheberrechtsgesetz, Datenschutzgesetze, Geodatenzugangsgesetze

1 Vom Schutz nach dem Urheberrechtsgesetz zu Open Data

Lange Zeit war das Datenschutzrecht kein Thema für die Hersteller von Geodaten, weil es keinen offenen Geodatenmarkt gab. Geodaten des Liegenschaftskatasters wurden nur bei berechtigtem Interesse übermittelt und

genutzt. Bei Geodaten der Landesvermessung löste die generalisierte Darstellung der Geodaten in topografischen Landeskarten jeglichen Personenbezug auf. Letztere waren jedoch durch das Urheberrechtsgesetz geschützt, weil der Bundesgerichtshof (BGH) bei ihnen einen noch ausreichenden Spielraum für eine individuelle Darstellungsweise erkannt hatte (Urteil vom 02.07.1987 – I ZR 232/85). Bei Landkarten dürfe kein zu hohes Maß an eigenschöpferischer Formgestaltung verlangt werden. Allerdings folge aus einem geringen Maß an Eigentümlichkeit ein entsprechend enger Schutzzumfang bei dem betreffenden Werk. Gleichzeitig hatte der BGH festgestellt, dass es sich bei topografischen Landeskarten regelmäßig nicht um amtliche Werke handelt. Das war wichtig, denn wenn sie amtliche Werke wären, würden sie keinen urheberrechtlichen Schutz genießen. Nach Auffassung des BGH liegt ein amtliches Interesse an einer allgemeinen Kenntnisnahme im Sinne des § 5 Abs. 2 des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) nur vor, wenn Art und Bedeutung der Information gerade darauf gerichtet sind, dass der Nachdruck oder die sonstige Verwertung des die Information vermittelnden Werkes jedermann freigegeben wird. Dieses besondere Interesse hatte der BGH 1987 verneint.

Am 01.01.1998 trat das Recht des Datenbankherstellers in Kraft (§§ 87a ff. UrhG). Damit hatte der deutsche Gesetzgeber die Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den rechtlichen Schutz von Datenbanken in nationales Recht umgesetzt. Seither standen auch die Geodaten des Liegenschaftskatasters unter dem Schutz des Urheberrechtsgesetzes. Innerhalb der Schranken dieses Gesetzes war der Inhaber des ausschließlichen Nutzungsrechts bzw. der Datenbankhersteller frei bei seiner Entscheidung über die Erteilung von Nutzungsrechten. Man kann sagen: Unter der ausschließlichen Geltung des Urheberrechtsgesetzes ist eine Erlaubnis zum Nutzen und Verwerten von Geodaten ein Privileg.

Dieses Privileg wird durch neuere Gesetze und Entwicklungen infrage gestellt. Zunächst trat am 19.12.2006 das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) in Kraft. Damit wurde die Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors in nationales Recht umgesetzt. Das IWG gilt für die Weiterverwendung aller bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen (§ 1 IWG). Weiterverwendung ist jede Nutzung von Informationen, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht und in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtet ist. Die intellektuelle Wahrnehmung einer Information und die Verwertung des dadurch erlangten Wissens stellen regelmäßig keine Weiterverwendung

dar (§ 2 Nr. 3 IWG). Jede Person ist bei der Entscheidung über die Weiterverwendung vorhandener Informationen öffentlicher Stellen, die diese zur Weiterverwendung bereitgestellt haben, gleich zu behandeln. Ein Anspruch auf Zugang zu Informationen wird durch dieses Gesetz jedoch nicht begründet (§ 3 IWG). Die öffentliche Stelle kann ein Vertragsangebot unterbreiten, das Nutzungsbestimmungen enthalten kann. Die Nutzungsbestimmungen müssen verhältnismäßig sein, dürfen nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führen und die Möglichkeiten der Weiterverwendung nicht unnötig einschränken (§ 4 Abs. 2 IWG). Für Streitigkeiten nach diesem Gesetz ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet (§ 5 IWG).

Sodann war bis zum 15.05.2009 die Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.03.2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) in nationales Recht umzusetzen. Danach schaffen und betreiben die Mitgliedstaaten für Geodatenätze und Geodatendienste, für die gemäß dieser Richtlinie Metadaten erzeugt wurden, ein Netz, das folgende Dienste umfasst: Suchdienste, Darstellungsdienste, Download-Dienste, Transformationsdienste und Dienste zum Abrufen von Geodatendiensten. Diese Dienste müssen einfach zu nutzen, öffentlich verfügbar und über das Internet oder andere geeignete Telekommunikationsmittel zugänglich sein (Art. 11 Abs. 1). Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Suchdienste und Darstellungsdienste der Öffentlichkeit kostenlos zur Verfügung gestellt werden (Art. 14 Abs. 1). Seither fragt es sich, ob Art und Bedeutung der von INSPIRE erfassten Geodaten nicht gerade darauf gerichtet sind, dass die Verwertung der Information vermittelnden Werkes jedermann freigegeben wird. Ein urheberrechtlicher Schutz für diese Geodaten käme dann nicht mehr in Betracht. Das heißt allerdings nicht, dass INSPIRE-Geodaten und INSPIRE-Geodatendienste kostenlos abgegeben werden müssten. Für Download-Dienste erlaubt Art. 14 Abs. 4 ausdrücklich eine Gebührenerhebung.

Durch OpenStreetMap kam es zu einer weiteren Öffnung des Geodatenmarkts. OpenStreetMap verlangt für die Nutzung der OpenStreetMap-Datenbank weder Entgelte noch Gebühren, beansprucht jedoch auch den Schutz des Urheberrechtsgesetzes. OpenStreetMap weist ausdrücklich darauf hin, dass die Datenbank unter der Lizenz »Creative Commons Attribution Share-Alike« steht. Die Lizenz besagt, dass jegliche Art der Nutzung von OpenStreetMap-Daten zulässig ist, auch die gewerbliche. Der Nutzer muss aber angeben, dass die Daten von OpenStreetMap stammen. Außerdem muss jedes Werk, das aus OpenStreetMap-Daten abgeleitet ist, seinerseits unter der Creative Commons Attribution Share-Alike-Lizenz stehen.

Die Landesvermessungsverwaltungen erörtern zurzeit, welche Geodaten über INSPIRE hinaus der Öffentlichkeit kostenfrei zur Nutzung überlassen werden könnten (Open Data). Open Data bedeutet, dass Datenbestände des öffentlichen Sektors im Interesse der Allgemeinheit

jedermann ohne Einschränkung zur freien Nutzung, zur freien Weiterverwendung und zur freien Weiterverarbeitung zugänglich gemacht werden. Dies gilt jedoch nicht für Datensätze, die beispielsweise aufgrund von Datenschutz- oder Sicherheitsaspekten offensichtlichen Einschränkungen unterliegen.

In der Pressemitteilung vom 12.12.2011 unter der Überschrift »Digitale Agenda: Nutzung öffentlicher Daten als Goldmine« schlägt die Europäische Kommission vor (EU 2011), die Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zu ändern: Grundsätzlich sollen alle Dokumente, die von öffentlichen Stellen zugänglich gemacht werden, auch zu beliebigen – gewerblichen wie nicht-gewerblichen – Zwecken weiterverwendet werden können, soweit sie nicht durch Urheberrechte Dritter geschützt sind. Die Europäische Kommission erwartet dadurch für die EU-Wirtschaft einen jährlichen Wachstumsschub von 40 Milliarden Euro.

Die Europäische Kommission fordert jedoch keine kostenlose Bereitstellung öffentlicher Daten. Dies ergibt sich schon aus Erwägungsgrund Nr. 12 des Richtlinienentwurfs (Bundesrat Drucksache 820/11 vom 13.12.2011): »Werden Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten erhoben, so sollten diese grundsätzlich auf die durch die Vervielfältigung und Weiterverbreitung verursachten Zusatzkosten beschränkt sein, sofern nicht nach objektiven, transparenten und überprüfbar Kriterien eine Ausnahme hiervon gerechtfertigt ist. Dabei sollte insbesondere die Notwendigkeit berücksichtigt werden, den normalen Betrieb öffentlicher Stellen, die einen wesentlichen Teil ihrer Betriebskosten bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben aus der Nutzung ihrer Rechte des geistigen Eigentums decken, nicht zu behindern. Die Beweislast dafür, dass die Gebühren kostenorientiert sind und den jeweiligen Beschränkungen entsprechen, sollte bei der öffentlichen Stelle liegen, die Gebühren für die Weiterverwendung der Dokumente erhebt.« Die Umsetzung dieser Überlegungen findet sich in den vorgeschlagenen Änderungen des Artikels 6 (Tarifgrundsätze).

Insgesamt ist festzustellen, dass der Geodatenmarkt in den letzten Jahren begonnen hat, sich von urheberrechtlich begründbaren Restriktionen zu lösen. Vor allem bedingt durch Richtlinien der Europäischen Union und entsprechende neue Gesetze und begleitet von OpenStreetMap bewegt er sich in Richtung auf einen offenen Geodatenmarkt. Sein Ziel heißt: Geodaten für alle.

2 Freie Geodaten fordern die Datenschutzbeauftragten heraus

Spätestens aber mit der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie in nationales Recht und den Aktivitäten von Google zur Erfassung, Speicherung und öffentlichen Zugänglichmachung von Häuserfassaden stehen Geodaten im

Brennpunkt politischer Diskussionen um den Persönlichkeitsschutz. Am 22.09.2008 legte das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD 2008) im Auftrag der GIW-Kommission ein Gutachten zum Thema »Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft« vor. Darin wurden u. a. folgende Auffassungen vertreten: Karten mit einem Maßstab 1:10.000 und kleiner sind so generalisiert, dass ihnen in der Regel kein Personenbezug zukommt. Hingegen besitzen Punktdaten aufgrund der Verknüpfung dieser Information mit einem einzelnen Grundstück und dem/der Eigentümer/in in der Regel Personenbezug (ULD 2008, S. 13). Luft- und Satellitenbilder mit einer Bodenauflösung von 40 Zentimetern und weniger sind personenbezogene Daten (ULD 2008, S. 67).

Obwohl das Landgericht (LG) Köln mit Urteil vom 13.01.2010 (28 O 578/09) für Recht erkannt hatte, dass die Veröffentlichung von Fotos eines Wohnhauses keinen Eingriff in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht darstellt, wenn der Name der Bewohner nicht erkennbar ist und dem Betrachter des Fotos bildlich nicht mehr Informationen angeboten werden als demjenigen, der selbst durch die Straße geht oder fährt, und obwohl das LG Berlin mit Beschluss vom 13.09.2010 (37 O 363/10) einen vorbeugenden Rechtsschutz auf Unterlassung der Anfertigung von Fotos für Google Street View abgelehnt hatte – oder vielleicht gerade deshalb – forderten interessierte Kreise eine Verschärfung der Datenschutzgesetze beim Umgang mit Geodaten. Die Datenschutzbeauftragten diskutierten insbesondere eine Widerspruchsmöglichkeit bereits vor Veröffentlichung der Aufnahmen zur Wahrung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen, gegebenenfalls auch durch Einführung eines zentralen Widerspruchsregisters bezogen auf einzelne Häuser, sodass Widersprüche auch schon vor Veröffentlichung berücksichtigt werden könnten.

In Baden-Württemberg beanstandete der Landesbeauftragte für den Datenschutz die Verwendung von Luftbildern des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung mit einer Bodenauflösung von zehn Zentimetern durch Gemeinden zur Ermittlung von versiegelten Flächen für die Erhebung der gesplitteten Abwassergebühr (LfD 2011). Er vertrat die Auffassung, Luftbildaufnahmen und die hieraus hergestellten Orthophotos mit einer Bodenauflösung von 5, 10, 20 oder 25 Zentimetern stellten Angaben über die sachlichen Verhältnisse der Bewohner oder Eigentümer der abgebildeten Grundstücke bzw. Gebäude dar und seien damit personenbezogene Daten im Sinne von § 3 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes für Baden-Württemberg – LDSGBW). Daraus folgerte er, die Gemeinden müssten diese Flächen durch Befragung der Gebäurenschuldner ermitteln (§ 93 Abgabenordnung – AO).

3 Sind Geodaten personenbezogene Daten?

Es stellt sich daher die Frage, ob Geodaten wie Luftbilder oder Katasterkarten tatsächlich personenbezogene Daten sein können? Dabei muss man sich zunächst Klarheit darüber verschaffen, was Geodaten sind. Eine gesetzliche Definition gibt § 3 Abs. 1 Geodatenzugangsgesetz (GeoZG): Geodaten sind alle Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet. Beispiele: Die Stadt Stuttgart liegt in Baden-Württemberg. Die Stadt Lindau liegt auf einer Insel im Bodensee. In diesen Fällen fehlt jeder Personenbezug.

Sodann ist zu klären, was personenbezogene Daten sind. Die Antwort gibt § 3 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG): Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person – Betroffener. § 3 Abs. 1 LDSGBW lautet gleich. Beispiele für eine bestimmte natürliche Person: Auf der Terrasse des Gartens von Max Maier steht ein Liegestuhl. Darin liegt seine Nachbarin Lolita Müller (Personenbezug ohne Geodaten). Max Moritz ist Eigentümer des Grundstücks Flurstück Nr. 1999 der Gemarkung Langenargen (Personenbezug mit Geodaten).

Beispiel für eine bestimmbar natürliche Person: Auf der Terrasse des Gartens von Grundstück Flurstück Nr. 4711 der Gemarkung und Gemeinde Rheinfelden steht ein Liegestuhl. Darin liegt die Eigentümerin von Grundstück Flurstück Nr. 4712 der Gemarkung und Gemeinde Rheinfelden. Zur Begründung weisen die Beauftragten für den Datenschutz darauf hin, dass mit Kenntnis der Flurstücksnummer der Eigentümer ohne großen Aufwand ermittelt werden könne (vgl. ULD 2008, S. 13).

Vergleicht man die Definitionen für »Geodaten« und »personenbezogene Daten« miteinander, stellt man eine gemeinsame Schnittmenge fest: Alle Daten mit Bezug zu einem bestimmten Standort wie zum Beispiel einem Flurstück sind Geodaten und können gleichzeitig Einzelangaben über sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person enthalten und damit personenbezogene Daten sein. Ein Personenbezug liegt nur dann nicht vor, wenn eine juristische Person Eigentümerin des betreffenden Standorts ist.

Welche Konsequenzen hat das für die gemeinsame Schnittmenge? Der Gesetzgeber ist grundsätzlich frei, welchem Rechtsgebiet er die gemeinsame Schnittmenge zuordnet.

Das Land Baden-Württemberg zum Beispiel hat sich für ein »sowohl als auch« entschieden. Nach § 11 des Landesgeodatenzugangsgesetzes (LGeoZGBW) haben die Stellen, die Geodaten halten, Geodaten und Geodatendienste zwar öffentlich verfügbar bereitzustellen (Satz 1). Damit verfolgt man das Prinzip »Geodaten für alle«. Das ist in der Praxis dann ein Massengeschäft und verlangt klare rechtliche Regelungen. Jedoch sind die Vorschriften des Landesdatenschutzgesetzes in der jeweils geltenden

Fassung entsprechend anzuwenden (Satz 2) und besondere Rechtsvorschriften, die auf personenbezogene Daten anzuwenden sind, bleiben unberührt (Satz 3). Dieser Verweis auf datenschutzrechtliche Grundsätze ist problematisch, denn datenschutzrechtliche Regelungen verlangen oft eine Einzelfallabwägung, die nicht automatisiert getroffen werden kann und in einem Zielkonflikt mit dem Grundsatz »Geodaten für alle« steht.

Bei Geodaten, die sich auf ein geografisches Gebiet wie zum Beispiel eine Gemarkung oder eine Gemeinde beziehen, ist dagegen bei einer sinnvollen Darstellung eine Generalisierung erforderlich und somit ein Personenbezug generell nicht herstellbar; deshalb kommt eine Anwendung der Datenschutzgesetze insoweit nicht in Betracht (ULD 2008, S. 13).

4 Standortbezogene Geodaten sind personenbezogene Daten

Was bedeutet das für die Praxis? Um diese Frage beantworten zu können, muss man die datenschutzrechtlichen Regelungen näher betrachten. Aufgabe der Datenschutzgesetze ist es, den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch die Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird (§ 1 Abs. 1 BDSG). Der Mensch ist bei vielen öffentlichen und privaten Stellen unter allen denkbaren Aspekten registriert. Eine Zusammenfassung all dieser Informationen über einen einzelnen Menschen mit den Möglichkeiten der modernen elektronischen Datenverarbeitung würde den Menschen zum »gläsernen Menschen« machen. Das Datenschutzrecht soll eine derartige Entwicklung verhindern.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat im Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 grundlegende Vorgaben zum Recht des Datenschutzes gemacht: »Das Grundgesetz gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Einschränkungen dieses Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muss. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch hat er organisatorische und verfahrensrechtliche Voraussetzungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.«

Das Bundesdatenschutzgesetz gilt für die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 BDSG). Es gilt aber auch für nicht öffentliche Stellen, soweit sie die Daten unter Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen erheben, verarbeiten oder nutzen oder die Daten in oder aus nicht automatisierten Dateien erheben, verarbeiten oder nutzen. Das Bundesdatenschutzgesetz ist jedoch dann nicht anwendbar, wenn die Erhebung,

Verarbeitung oder Nutzung der Daten ausschließlich für persönliche oder familiäre Tätigkeiten erfolgt (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 BDSG). Das BDSG gilt also für freiberufliche und gewerbliche Tätigkeiten und ist z.B. von Ingenieuren, Rechtsanwälten, Ärzten, Banken, Versicherungen, Kaufhäusern, Auskunfteien und Kreditschutzorganisationen zu beachten.

Das Landesdatenschutzgesetz für Baden-Württemberg (LDSGBW) gilt für Behörden und sonstige öffentliche Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts (öffentliche Stellen), § 2 Abs. 1 LDSGBW. Nehmen nichtöffentliche Stellen hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, sind sie insoweit öffentliche Stellen im Sinne des Landesdatenschutzgesetzes (§ 2 Abs. 2 LDSGBW). Das LDSGBW gilt deshalb z.B. für die staatliche und kommunale Vermessungsverwaltung, die Flurneuordnungsverwaltung und für Öffentlich bestellte Vermessungsingenieurinnen und -ingenieure.

Die Landesdatenschutzgesetze enthalten für ihren Geltungsbereich im Wesentlichen entsprechende Regelungen wie das Bundesdatenschutzgesetz für die öffentlichen Stellen des Bundes. Die Datenschutzgesetze sind ziemlich differenziert ausgestaltet. Sie gelten aber nur subsidiär. Das bedeutet: Soweit besondere Rechtsvorschriften des Bundes oder des Landes auf personenbezogene Daten anzuwenden sind, gehen diese Sondervorschriften den Vorschriften der allgemeinen Datenschutzgesetze vor.

Nach allgemeinem Datenschutzrecht ist das Erheben personenbezogener Daten zulässig, wenn ihre Kenntnis zur Erfüllung der Aufgaben der verantwortlichen Stelle erforderlich ist (§ 13 Abs. 1 LDSGBW). Personenbezogene Daten sind grundsätzlich beim Betroffenen mit seiner Kenntnis zu erheben (§ 13 Abs. 2 LDSGBW). Das Speichern, Verändern und Nutzen personenbezogener Daten ist zulässig, wenn es zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der verantwortlichen Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und für die Zwecke erfolgt, für welche die Daten erhoben worden sind (§ 15 Abs. 1 LDSGBW). Das Speichern, Verändern und Nutzen personenbezogener Daten für andere Zwecke als die Erhebungszwecke ist nur ausnahmsweise zulässig (§ 15 Abs. 2 LDSGBW), zum Beispiel, wenn eine Rechtsvorschrift dies vorsieht oder zwingend voraussetzt oder wenn der Betroffene eingewilligt hat.

Die Übermittlung personenbezogener Daten an Stellen innerhalb des öffentlichen Bereichs ist zulässig, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden Stelle oder der Stelle, an welche die Daten übermittelt werden, erforderlich ist und für Zwecke erfolgt, für die eine Nutzung zulässig wäre (§ 16 Abs. 1 LDSGBW).

Die Übermittlung personenbezogener Daten an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs ist zulässig, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden Stelle erforderlich ist und für Zwecke erfolgt, für die eine Nutzung zulässig wäre (§ 18 Abs. 1 Nr. 1

LDSGBW). Eine Übermittlung ist auch zulässig, wenn der Dritte, an den die Daten übermittelt werden, ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft darlegt und der Betroffene kein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss der Übermittlung hat (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 LDSGBW). Es darf hinterfragt werden, ob diese Regelung überhaupt den Vorgaben des BVerfG zum Grundsatz der Normenklarheit entspricht. Weder der Dritte noch der Betroffene wissen, wie sich die Behörde entscheiden muss.

5 Konsequenzen für Vermessungsbehörden

§ 14 des Vermessungsgesetzes für Baden-Württemberg (VermGBW) enthält eine Reihe von Sondervorschriften für das Erheben von Informationen: Zur Erledigung der Vermessungsaufgaben dürfen die Vermessungsbehörden und die sonstigen nach § 7 VermGBW zuständigen Stellen personenbezogene Informationen unmittelbar in der Örtlichkeit, bei Grundstückseigentümern, Erbbauberechtigten oder sonstigen Personen oder Stellen erheben (§ 14 Abs. 1).

§ 2 VermGBW enthält Sondervorschriften für das Übermitteln von Geobasisinformationen. Bei diesen Geodaten handelt es sich um die Informationen der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters, die in den Geoinformationssystemen des amtlichen Vermessungswesens vorgehalten und bereitgestellt werden (§ 2 Abs. 1 VermGBW). Die Landesvermessung umfasst die landesweit einheitliche Grundlagenvermessung, die topografische Landesaufnahme und die Kartographie (§ 3 Abs. 1 VermGBW). Das Liegenschaftskataster weist durch eine am Grundeigentum ausgerichtete Einteilung von Grund und Boden die Liegenschaften und die Flurstücksentwicklung auf der Grundlage von Liegenschaftsvermessungen landesweit nach (§ 4 Abs. 1 VermGBW).

Geobasisinformationen werden auf Antrag übermittelt, soweit nicht eine Rechtsvorschrift eine Übermittlung oder Veröffentlichung vorschreibt. Angaben zu den Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten dürfen übermittelt werden, wenn der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis dieser Informationen darlegt. Der Darlegung eines berechtigten Interesses bedarf es nicht zur Übermittlung an öffentliche Stellen (§ 2 Abs. 3 VermGBW).

Stuft man die Luftbilder des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg mit einer Bodenauflösung von zehn Zentimetern zutreffend als Geobasisinformationen ein, dann dürfte das Landesamt die Luftbilder bzw. Orthophotos den Gemeinden nach § 2 Abs. 3 VermGBW zur Verfügung stellen. § 2 Abs. 3 VermGBW ist bei Geobasisinformationen auch als Spezialgesetz im Sinne von § 11 Satz 3 LGeoZGBW anzusehen. Der Landesbeauftragte für Datenschutz hat sich in seiner Stellungnahme auch jeder Kritik am Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung enthal-

ten. Bei der Abgabe von Geobasisinformationen erweist sich das Datenschutzrecht nicht als Hindernis.

6 Konsequenzen für andere Behörden

Nehmen wir an, die zuständige Naturschutzbehörde hat Geobasisinformationen erhalten und verwendet sie zur Festlegung eines Naturschutzgebiets. In diesen Fall gilt § 74 des Naturschutzgesetzes für Baden-Württemberg: Vor dem Erlass von Rechtsverordnungen sind den Trägern öffentlicher Belange sowie den Gemeinden Entwürfe der Verordnungen mit einer Übersichtskarte zur Stellungnahme zuzuleiten. Die Naturschutzbehörde hat den Verordnungsentwurf mit Karte für die Dauer eines Monats zur kostenlosen Einsicht durch jedermann öffentlich auszulegen. Das Schutzgebiet ist in seiner Abgrenzung zu beschreiben oder in seiner Lage nachvollziehbar zu bezeichnen und seine Abgrenzung in Karten dazustellen, die einen Bestandteil der Verordnung bilden. Die Karten müssen mit hinreichender Klarheit erkennen lassen, welche Grundstücke zum Schutzgebiet gehören. Im Ergebnis gilt also das Landesnaturschutzgesetz und für einen Rückgriff auf das Landesdatenschutzgesetz ist kein Raum; das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen tritt im Interesse ihres Rechts auf Information zurück.

Im Fall der Verwendung von Luftbildern des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung mit einer Bodenauflösung von zehn Zentimetern durch Gemeinden zur Ermittlung von versiegelten Flächen für die Erhebung der gesplitteten Abwassergebühr vertrat der Landesbeauftragte für den Datenschutz die Auffassung, dass die Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes in Verbindung mit der Abgabenordnung (AO) vorrangig gegenüber dem Landesdatenschutzgesetz anzuwenden wären (LfD 2011). Dem kann man zustimmen. Seine Bedenken hat er allerdings nur auf § 93 AO gestützt. Dies zeigt eine datenschutzrechtlich verengte Sicht der Dinge. Mit keinem Wort wird darauf eingegangen, dass die Gemeinden nach § 88 AO den Sachverhalt von Amts wegen ermitteln und Art und Umfang der Ermittlungen bestimmen. Nach dieser Vorschrift können die Gemeinden die Luftbilder problemlos zur Ermittlung des Sachverhalts verwenden. Viele Gemeinden verwenden die Luftbilder auch zur Befragung der Gebührenschnuldner. Dieses Verfahren erspart den Gebührenschnuldnern das Vermessen ihrer Grundstücke und erleichtert die Beantwortung der Fragen nach dem Grad der Versiegelung.

Bei zutreffender Auslegung der Spezialgesetze ist die Verwendung von Geodaten durch Behörden regelmäßig kein Problem. Muss man allerdings wegen fehlender Spezialgesetze auf das allgemeine Datenschutzrecht zurückgreifen, hängt die Übermittlung personenbezogener Daten an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs von der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe ab, was die Verwendung von Geodaten nicht gerade erleichtert.

7 Konsequenzen für Private

Nehmen wir für diesen Anwendungsfall an, ein Unternehmen hat amtliche Luftbilder erworben und diese mit den Namen der Gemeinden, der Straßen und den Hausnummern angereichert. Besitzt dieses Unternehmen personenbezogene Daten? Bei Hausnummern fängt nach Meinung der Datenschutzbeauftragten die Personenbeziehbarkeit an. Das führt zur Anwendung des BDSG.

Kann das Unternehmen seine Produkte ohne Zustimmung der Grundstückseigentümer, Mieter usw. vertreiben? Dies beurteilt sich nach § 29 BDSG. Danach ist das geschäftsmäßige Erheben, Speichern oder Verändern personenbezogener Daten zum Zwecke der Übermittlung zulässig, wenn kein Grund zu der Annahme besteht, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Erhebung, Speicherung oder Veränderung hat oder 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. Und nach § 29 Abs. 2 ist die Übermittlung im Rahmen der Zwecke des Absatzes 1 zulässig, wenn der Dritte, dem die Daten übermittelt werden, ein berechtigtes Interesse an ihrer Kenntnis glaubhaft dargelegt hat und kein Grund zu der Annahme besteht, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat. Geht man davon aus, dass das von dem Unternehmen verwendete Luftbild einer allgemein zugänglichen Quelle entnommen wurde, ist Voraussetzung für die zulässige Speicherung bei dem Unternehmen, dass ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss der Speicherung nicht offensichtlich überwiegt. Voraussetzung für den Vertrieb durch das Unternehmen ist ein berechtigtes Interesse beim Käufer und die Annahme, dass kein schutzwürdiges Interesse der Eigentümer usw. an dem Ausschluss der Übermittlung besteht.

Weiß das Unternehmen, wissen die Betroffenen (Eigentümer usw.) und wissen die Kaufinteressenten, was bei der Prüfung anhand dieser vielen unbestimmten Rechtsbegriffe am Ende herauskommt? Rechtsunsicherheit ist bei der derzeitigen Rechtslage angesagt. Das Interesse der Betroffenen ist regelmäßig, dass sie gefragt werden möchten, wenn ein Unternehmen mitteilt, dass die Landschaftsfläche auf dem Luftbild ihnen gehört. Ohne diese Zusatzinformation ist ihnen die Verbreitung des Luftbilds in der Regel gleichgültig.

Die derzeitige Rechtslage ist für Unternehmen schwer berechenbar. Eine Verpixelung einzelner Gebäude in Zuge einer Straße ist keine sinnvolle Lösung. Sie ist unschön und weckt vielleicht erst ein besonderes Interesse an dem Gebäude, das ohne Verpixelung nicht vorhanden wäre. In diesem Fall wären datenschutzrechtliche Instrumente kontraproduktiv für den Schutz des Persönlichkeitsrechts.

8 Lösungsvorschlag

Im Interesse der Wirtschaft, der Betroffenen und der Nutzer sollte der Gesetzgeber deutlich klarer festlegen, welche Geodaten öffentlich zugänglich sein dürfen, welche dem Vorbehalt eines berechtigten Interesses unterliegen sollen und welche vor ihrer Verarbeitung der Zustimmung der Betroffenen bedürfen (im Ergebnis ebenso ULD 2008, S. 41).

Bei einer Gesetzesänderung wären die datenschutzrechtlichen Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft zu beachten, insbesondere die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr. Artikel 2a) dieser Richtlinie definiert, was »personenbezogene Daten« sind. Das sind alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person; als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind.

Die Europäische Kommission nennt in ihrem Internetauftritt folgende Beispiele für personenbezogene Daten: Name, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Geburtsort, Geburtstag usw. Das sind »persönliche Verhältnisse« im Sinne der deutschen Definition und erlaubt die Überlegung, ob »sachliche Verhältnisse« aus dem Geltungsbereich des Datenschutzrechts herausgenommen werden könnten.

Somit stellt sich die Frage: Sind »sachliche Verhältnisse« überhaupt Ausdruck der Identität einer Person? Eine Flurstücksnummer, eine Hausnummer oder ein Kfz-Kennzeichen ist in der Regel nur vorübergehend und lose mit dem Leben und dem Wirkungsbereich einer Person verbunden und führt im Gegensatz zum Namen, zum Geburtstag und Geburtsort nicht unmittelbar zu ihrer Identifizierung und im Gegensatz zur Telefonnummer oder E-Mail-Adresse nicht unmittelbar zum Kontakt mit ihr. Die Definition der »personenbezogenen Daten« in der Richtlinie 95/46/EG sowie die von der Europäischen Kommission genannten Beispiele hierfür erlauben den Befund, dass europäische Vorgaben den Einbezug der »sachlichen Verhältnisse« in den Geltungsbereich der Datenschutzgesetze nicht erfordern.

Die Geoinformationswirtschaft braucht klare Regelungen für das, was sie zulässigerweise darf. Mit einer Aneinanderreihung unbestimmter Rechtsbegriffe oder der Einräumung von Ermessensspielräumen ist niemandem gedient. Aufgabe des Datenschutzrechts ist es nicht, irgendwelche Daten zu schützen, sondern Personen vor einer von ihnen nicht gewünschten Preisgabe ihrer Privatsphäre. Die Datenschutzbeauftragten neigen dazu, dies zu verkennen.

Im Interesse der Rechtsklarheit und um die Diskussion über die Reichweite datenschutzrechtlicher Bestimmun-

gen bei der Nutzung von Geodaten zu beenden, wären folgende Gesetzesänderungen sinnvoll:

1. Nach § 1 Abs. 5 BDSG und nach § 2 Abs. 5 LDSGBW wird jeweils folgender Absatz 6 eingefügt:
»Dieses Gesetz gilt nicht für Geodaten (Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet).«
2. § 4 Abs. 1 BDSG wird wie folgt neu gefasst:
»Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten sowie eine Verbindung von Geodaten mit Abbildungen identifizierbarer natürlicher Personen oder mit sonstigen Einzelangaben über persönliche Verhältnisse einer natürlichen Person sind nur zulässig, soweit dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder anordnet oder der Betroffene eingewilligt hat.«
3. § 4 Abs. 1 LDSGBW wird wie folgt neu gefasst:
»Die Verarbeitung personenbezogener Daten oder eine Verbindung von Geodaten mit Abbildungen identifizierbarer natürlicher Personen oder mit sonstigen Einzelangaben über persönliche Verhältnisse einer natürlichen Person sind nur zulässig
 1. wenn dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder anordnet oder
 2. soweit der Betroffene eingewilligt hat.«
4. § 11 LGeoZGBW wird wie folgt neu gefasst:
»Geodaten und Geodatendienste sind vorbehaltlich der Vorschriften des § 12 für andere Geodaten haltende Stellen und öffentlich verfügbar bereitzustellen.«

9 Ausblick

Bei Umsetzung dieses Vorschlags wären Geodaten in keinem Fall mehr personenbezogene Daten. Das Recht auf Information und Zugang aller Menschen zu allen verfügbaren Geodaten wäre gewährleistet. Andererseits wäre das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen wirkungsvoller geschützt als heute.

Literatur

- Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein: Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft, 22.09.2008 (ULD 2008).
- Landesbeauftragter für den Datenschutz Baden-Württemberg: Fertigung von Luftbilddaufnahmen zur Ermittlung von kommunalen Abwassergebühren, 12.08.2011 (LfD 2011).
- Europäische Kommission: Digitale Agenda: Nutzung öffentlicher Daten als Goldmine, 12.12.2011 (EU 2011).

Anschrift des Autors

Dietrich Diez
Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg
Büchsenstraße 54, 70174 Stuttgart
dietrich.diez@lgl.bwl.de