

Behördenleitfaden zum Datenschutz bei Geodaten und -diensten

Interministerieller Ausschuss für Geoinformationswesen (IMAGI)

Inhaltsverzeichnis

Kapitel	Seite
1. Einleitung.....	3
2. Systematik.....	4
3. Personenbezug von Geodaten.....	8
4. Umgang mit personenbezogenen Daten.....	9
5. Interessenabwägung.....	10

Anhang:

Begriffsbestimmungen

Schaubild

1. Einleitung

Die Bereitstellung von Geoinformationen der öffentlichen Hand ist ein wichtiger Baustein der Open-Government-Initiative der Bundesregierung. Nach dem – in Umsetzung der sog. INSPIRE-Richtlinie verabschiedeten – Geodatenzugangsgesetz ist bereits ein großer Teil der von Stellen des Bundes vorgehaltenen Geodaten grundsätzlich öffentlich zur Verfügung zu stellen. Im Zuge des Ausbaus der nationalen Geodateninfrastruktur (GDI-DE) wird ein Zugang zu den auf allen Verwaltungsebenen verteilten digitalen Geoinformationen geschaffen. Die Geodateninfrastruktur soll letztlich Bestandteil einer zukünftigen europäischen Geodateninfrastruktur werden.

Ausgangspunkt bei der rechtlichen Beurteilung des Umgangs mit Geodaten im Rahmen von Geoinformationssystemen ist die Frage, ob es sich um personenbezogene Daten handelt und damit der Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze eröffnet ist. Die Besonderheit von Geodaten ist, dass es sich bei diesen nach ihrer Intention in der Regel um orts- und sachbezogene Informationen handelt, sie aber nach den Umständen des Einzelfalls auch einen Personenbezug aufweisen können. Datenschutzrechtliche Relevanz entsteht dabei vielfach erst durch die mit der digitalen Erfassung, Aufbereitung und Bereitstellung der Geodaten bestehenden Verknüpfungsmöglichkeiten mit anderen Informationen, insbesondere Identifikationsdaten einer Person. Eine klare Linie zur Bestimmung des Personenbezugs von Geodaten hat sich bislang weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur durchgesetzt. Gerade bei Geodaten sind die Übergänge fließend und hängen oft vom Detaillierungsgrad der Information ab.

Der Leitfaden soll den Beschäftigten des Bundes allgemeine Hinweise zu Datenschutzfragen beim Erheben, Verarbeiten (Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren und Löschen) und Nutzen von Geodaten geben. Er wurde unter Beteiligung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erstellt und am 24. Oktober 2013 im IMAGI beschlossen. Es handelt sich damit um eine abgestimmte Empfehlung der Bundesressorts zum Datenschutz bei Geodaten und -diensten, die den Beschäftigten Entscheidungsspielräume zur eigenverantwortlichen Ausfüllung belässt.

2. Systematik des einfachgesetzlichen Datenschutzrechts

Welche gesetzliche Grundlage für die Beurteilung datenschutzrechtlich relevanter Vorgänge maßgeblich ist, hängt zum einen davon ab, welche verantwortliche Stelle in datenschutzrelevanter Weise tätig wird und zum anderen, welche Art von Daten betroffen ist. Handelt eine öffentliche Stelle des Bundes, ist grundsätzlich das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) einschlägig (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 BDSG). Im nächsten Schritt ist zu prüfen, ob bereichsspezifische Regelungen Vorrang beanspruchen (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BDSG). Sind die Daten einer Materie zuzuordnen, für die bereichsspezifische bundesrechtliche Regelungen bestehen, so gehen die bereichsspezifischen Bestimmungen im Umfang ihres Regelungsgehalts den allgemeinen Regelungen des BDSG vor. Zum Datenschutz bei Geodaten und -diensten kommen folgende bereichsspezifische Regelungen in Betracht:

- Geodatenzugangsgesetz (GeoZG)

Das Geodatenzugangsgesetz regelt den Zugang zu INSPIRE-relevanten Geodaten, Geodatendiensten sowie Metadaten des Bundes und leistet einen Beitrag zum Aufbau der nationalen Geodateninfrastruktur. Nach § 11 Abs. 1 GeoZG sind diese Daten öffentlich zur Verfügung zu stellen. Diese Verpflichtung umfasst grundsätzlich auch personenbezogene Daten. Diese bereichsspezifische Vorschrift geht insoweit den §§ 15, 16 BDSG vor. Zum Schutz personenbezogener Daten ist im GeoZG eine entsprechende Anwendung der Schutzvorschrift des Umweltinformationsgesetzes (UIG) vorgesehen. § 12 Abs. 2 GeoZG verweist für den Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten auf §§ 8, 9 UIG, wobei im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG einschlägig ist. Danach ist ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen dann abzulehnen, soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das „öffentliche Interesse“ an der Bekanntgabe überwiegt.

Der Begriff des „öffentlichen Interesses“ bedarf dabei einer wertenden Anpassung für den Bereich der Geodaten. Denn dort ist die Ausgangslage eine andere als im Umweltinformationsrecht. Beim UIG reagiert die Behörde

regelmäßig auf einen Antrag eines Antragstellers, der eine konkrete Information haben will. Im Falle des GeoZG werden die geodatenhaltenden Stellen gemäß §§ 5, 6, 7 i.V.m. § 11 GeoZG verpflichtet, die Daten öffentlich bereitzustellen, ohne für den konkreten Einzelfall eine Abwägung zwischen Geheimhaltungsinteresse und jeweiligem Informationsinteresse anstellen zu können. Das öffentliche Interesse an der öffentlichen Bereitstellung von Geodaten wurde hier bereits durch den Gesetzgeber vorgegeben. Beim Zugänglichmachen über ein Datenportal bedarf es also einer abstrakten Interessenabwägung, ob das Offenlegen bestimmter Kategorien personenbezogener Daten Rechte Einzelner am Schutz ihrer Daten und deren Geheimhaltung so stark beschränkt („erheblich beeinträchtigt“), dass das Interesse der Öffentlichkeit an möglichst umfassender Information mit Geodaten verdrängt wird. Eine „erhebliche Beeinträchtigung“ ist beispielsweise anzunehmen, wenn gewichtige Umstände dafür sprechen, dass die betroffene Person mit öffentlichen Anfeindungen, Zerstörung von Sacheigentum oder anderen Formen der Selbstjustiz rechnen muss. Sie ist auch dann gegeben, wenn der Detaillierungsgrad von Geoinformationen (etwa durch eine hohe Auflösung bei Luftbildern) so hoch ist, dass besonders zu schützende personenbezogene Daten offenbar werden, z. B. der Aufenthaltsort einer konkreten Person (Zur Frage der Auflösungsschwellen siehe unter 5).

- Umweltinformationsgesetz (UIG)

Das UIG gilt unmittelbar in den Fällen, in denen Anfragen zu Umweltinformationen im Rahmen des UIG zu bearbeiten sind. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG ist der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abzulehnen, soweit durch das Bekanntgeben der Information personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt (s.o. unter GeoZG) würden, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Im Rahmen der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen findet die Schutzvorschrift entsprechend Anwendung (§ 10 Abs. 6 UIG).

- Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Das IFG regelt den Anspruch des Einzelnen auf Zugang zu amtlichen Informationen des Bundes. Hierbei ist zu beachten, dass gemäß § 1 Abs. 3 IFG sowohl die Vorschriften des GeoZG als auch die des UIG Vorrang vor den Vorschriften des IFG haben. Sofern also Geodaten nach § 11 Abs. 1 GeoZG unter Beachtung von § 12 Abs. 2 GeoZG öffentlich zur Verfügung zu stellen sind, bleibt für die Anwendung des IFG kein Raum. Der Anwendungsbereich des IFG ist allerdings dann eröffnet, wenn es sich um Geodaten handelt, die weder unter § 4 GeoZG fallen noch Umweltinformationen i. S. d. UIG sind. Handelt es sich dabei um personenbezogene Daten darf der Informationszugang nach § 5 Abs. 1 IFG nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Das Rechtsverhältnis nach § 1 Abs. 1 IFG besteht in der Regel zwischen einem Individuum oder sonstigen Privatrechtssubjekt und einer informationspflichtigen öffentlichen Stelle.

- Telekommunikationsgesetz (TKG)

Die §§ 91 ff. TKG treffen bereichsspezifische Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten der Teilnehmer und Nutzer von Telekommunikation bei der Erhebung und Verwendung dieser Daten durch Unternehmen und Personen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringen oder an deren Erbringung mitwirken.

§ 98 TKG regelt den Umgang mit Standortdaten. Diese dürfen grundsätzlich nur im zur Bereitstellung von Diensten mit Zusatznutzen erforderlichen Maß und innerhalb des dafür erforderlichen Zeitraums verarbeitet werden, wenn sie anonymisiert wurden oder der Teilnehmer seine Einwilligung erteilt. Die Regelung zielt auf die datenschutzgerechte Ausgestaltung von „Location Based Services“ ab, also z.B. der Handyortung.

- Telemediengesetz (TMG)

Die §§ 11 ff. TMG enthalten Regelungen zum bereichsspezifischen Datenschutz im Anbieter-Nutzer-Verhältnis von Telemedien. Hierbei handelt es sich gemäß § 1 TMG um elektronische Informations- und Kommunikationsdienste, die nicht Telekommunikationsdienste, telekommunikationsgestützte Dienste oder Rundfunk sind. Nach dieser weiten Definition fallen sowohl Datendienste mit Geodaten (etwa entsprechende Portale, Routenplaner, Suchmaschinen etc.) als auch Foren oder Blogs unter diesen Begriff. Systematisch regeln die Vorschriften allerdings primär die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten des Nutzers durch den Anbieter, z. B. IP-Adressen, Cookies, Zeit und Dauer der Nutzung usw. Das TMG gilt nicht für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der durch die Diensteanbieter inhaltlich bereitgestellten Daten – wie etwa der Geodaten –.

- Bundesstatistikgesetz (BStatG)

Soweit es um Geoinformationen geht, die zu statistischen Zwecken erhoben wurden, beurteilt sich eine Weitergabe nach den Regelungen des Statistikrechts. § 16 BStatG legt den Grundsatz fest, dass statistische Daten zum Schutz des Betroffenen strikt geheim zu halten sind. D.h. es dürfen – von wenigen ausdrücklich geregelten Ausnahmen abgesehen – nur absolut anonymisierte Daten weitergegeben werden. Der Schutz des Statistikgeheimnisses geht auch insofern über das allgemeine Datenschutzrecht hinaus, als davon nicht nur Angaben von natürlichen, sondern auch von juristischen Personen umfasst sind. Zudem ist eine Abwägung der Geheimhaltungsinteressen mit den Informationsbedürfnissen der Öffentlichkeit statistikrechtlich nicht vorgesehen. Die strengen Vorgaben erklären sich aus der vom Bundesverfassungsgericht erkannten herausragenden Bedeutung der statistischen Geheimhaltung, die nicht nur unverzichtbar im Hinblick auf das Recht der informationellen Selbstbestimmung sondern auch konstitutiv für die Funktionsfähigkeit der Bundesstatistik ist.¹

¹ BVerfGE, 65, 1, 49 ff.

3. Personenbezug von Geodaten

Das Problem bei georeferenzierten Daten besteht grundsätzlich darin, dass sich die Abgrenzung, wann es sich um ein – datenschutzrechtlich nicht geschütztes – bloßes Sachdatum handelt und in welchen Fällen ein Personenbezug vorliegt, für den Einzelfall als sehr schwierig erweisen kann². Damit ein Geodatum überhaupt Personenbezug aufweisen kann, muss es sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (siehe Anhang). Der Begriff der Bestimmbarkeit bereitet jedoch erhebliche Probleme, weil sich die Verknüpfung der natürlichen Person mit der Sachinformation entweder nach einem objektiven oder relativen Ansatz konkretisieren lässt. Nach dem objektiven Ansatz kommt es nicht ausschließlich auf die Kenntnisse, Mittel und Möglichkeiten der die Daten verarbeitenden Stelle an, vielmehr soll auch die Möglichkeit der Identifizierung durch zusätzliches Wissen eines Dritten mit einbezogen werden. Dem gegenüber steht eine relative Sicht des Personenbezugs, welcher dann vorliegen soll, wenn die datenverarbeitende Stelle ohne unverhältnismäßigen Aufwand den Betroffenen allein mit den normalerweise verfügbaren Hilfsmitteln identifizieren kann. Beide Ansichten nähern sich angesichts der fortschreitenden Entwicklung der modernen Informationstechnologie allerdings an. Das Internet erlaubt jedermann, und damit auch jeder verantwortlichen Stelle, dort verfügbare Informationen ohne unverhältnismäßigen Aufwand einzuholen und zusammenzustellen³. Die Identifizierung einer Person wird damit erheblich erleichtert.

In der Praxis wird aber bereits vielfach nur sehr schwer zu bestimmen sein, ob und mit welchem Aufwand ein Personenbezug hergestellt werden kann. Im Zweifel sollte von Daten einer bestimmbaren natürlichen Person ausgegangen werden. Dies entspricht auch der Kontrollpraxis des BfDI.⁴

² Forgo/Krügel, MMR 2010, 18.

³ Weichert DuD 2007, 113, 115.

⁴ Vgl. BfDI, 22. Tätigkeitsbericht, S. 89

4. Umgang mit personenbezogenen Daten

a) Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit

Es gilt der Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit: Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten und die Auswahl und Gestaltung von Datenverarbeitungssystemen sind an dem Ziel auszurichten, so wenig personenbezogene Daten wie möglich zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen; personenbezogene Daten sind zu anonymisieren oder zu pseudonymisieren, soweit dies verhältnismäßig ist und dem Verwendungszweck nicht zuwider läuft (§ 3a BDSG). Beim Umgang mit personenbezogenen Geodaten muss daher immer geprüft werden, ob der verfolgte Zweck mit weniger personenbezogenen Daten als geplant erfüllt werden kann oder ob sogar ein Verzicht auf den Personenbezug möglich ist.

b) Zulässigkeit der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten

Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten sind nach § 4 Abs. 1 BDSG nur zulässig, soweit eine Rechtsvorschrift dies erlaubt oder anordnet oder der Betroffene eingewilligt hat. Im Bereich der Geodaten wird nicht selten eine so große Zahl an Personen betroffen sein, dass die Einholung einer Einwilligung praktisch ausscheidet. Zudem ist mit dem Instrument der Einwilligung bei der behördlichen Datenverarbeitung äußerst zurückhaltend umzugehen, da sich der Staat nur im Rahmen der ihm durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben bewegen kann. Ferner steht bei staatlichem Handeln die Freiwilligkeit der Einwilligung häufig in Frage. Das schließt eine zulässige Datenerhebung, -verarbeitung bzw. -nutzung nicht generell aus. Die verantwortliche Behörde bedarf dann aber einer gesetzlichen Verarbeitungsbefugnis, die sich, soweit keine spezielle datenschutzrechtliche Vorschrift besteht, aus den generalklauselartigen Erlaubnistatbeständen der §§ 12 ff. BDSG ergeben kann.

- Datenerhebung (§ 13 BDSG)

Die wichtigste Eingriffsnorm ist § 13 Abs. 1 BDSG, der das Erheben personenbezogener Daten für zulässig erklärt, wenn ihre Kenntnis zur Erfüllung der Aufgaben der erhebenden Stellen erforderlich ist. Die

Erforderlichkeit für die ordnungsgemäße und rechtmäßige Erfüllung einer Aufgabe ist jedoch – auch nach Umfang und Zeitrahmen – streng zu prüfen. „Erforderlich sind nur die Daten, ohne deren Kenntnis die öffentliche Stelle die gestellte Aufgabe – im Sinne einer *conditio sine qua non* – nicht, nicht vollständig, nicht rechtmäßig oder nicht in angemessener Zeit erfüllen könnte.“⁵

- Datenspeicherung, -veränderung oder -nutzung (§ 14 BDSG)

Auch das Speichern, Verändern oder Nutzen personenbezogener Daten ist zulässig, wenn es zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der verantwortlichen Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und es für die gleichen Zwecke erfolgt, für die die Daten erhoben worden sind. In dieser Regelung kommt der Grundsatz der Zweckbindung der Daten besonders zum Ausdruck. Ist keine Erhebung vorausgegangen, dürfen die Daten nur für die Zwecke geändert oder genutzt werden, für die sie erstmals gespeichert worden sind.

- Datenübermittlung (§§ 15 und 16 BDSG)

Die Übermittlung personenbezogener Daten an öffentliche Stellen ist unter den gleichen Voraussetzungen wie die Verarbeitung zulässig, wenn sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgabe erforderlich ist. Die Übermittlung personenbezogener Daten an nicht öffentliche Stellen gemäß § 16 BDSG ist zulässig, wenn sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist oder wenn der Dritte, an die die Daten übermittelt werden, ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft darlegt und der Betroffene kein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat.

5. Interessenabwägung

Geht man grundsätzlich davon aus, dass Geodaten bzw. Geoinformationen personenbezogene Daten sind, kann die Frage, ob Dritten Zugang gewährt werden darf, in eine Abwägung führen. In dieser sind gemäß den gesetzlichen Vorgaben

⁵ Vgl. Gola/Schomerus, BDSG, 11. Aufl. 2012, § 13 Rdnr. 3 m.w.N.

(siehe S. 4 – 7, 10) die Interessen des/der Betroffenen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe gegenüberzustellen und zu gewichten.

An die Rechtfertigung des Eingriffs in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, insbesondere in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG sind umso höhere Anforderungen zu stellen, je mehr Grundrechtsträger den Beeinträchtigungen ausgesetzt sind und je tiefer die Daten Auskunft über den privaten Bereich des Betroffenen geben⁶. Die Eingriffstiefe in die Rechte der Betroffenen ist nach den Kriterien zu bestimmen, die das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aufgestellt hat. Vorrangiges Kriterium ist dabei die konkrete Persönlichkeitsrelevanz der Informationen, die von der informationsbezogenen Maßnahme erfasst werden⁷.

Höchstrichterliche Rechtsprechung zur Persönlichkeitsrelevanz von Geoinformationen gibt es bisher nicht. Um für die Praxis Standardfälle festzulegen, in denen der Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht hinzunehmen ist, weil die Geodaten nur einen mittelbaren und entfernten Personenbezug haben und die Rückschlüsse auf eine konkrete Person nur gering ausgeprägt sind, werden für die Bundesverwaltung konkrete Auflösungsschwellen empfohlen. Im Hinblick auf die nur geringe Wahrscheinlichkeit und Intensität von möglichen Persönlichkeitsverletzungen ist nach der Kontrollpraxis des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in der Regel davon auszugehen, dass das öffentliche Interesse überwiegt bei Daten, die eine der folgenden Auflösungsschwellen⁸ erfüllen:

1. Karten mit einem Maßstab kleiner als 1 : 5 000;
2. Satelliten- oder Luftbildinformationen mit einer Bodenauflösung von 20 cm oder größer pro Bildpunkt;
3. Eine gerasterte Fläche auf 100 m x 100 m oder größer; oder
4. Mindestens auf vier Haushalte aggregierte Informationen.

⁶ BVerfGE 115, 320, 347; 109, 279, 353.

⁷ BVerfGE 100, 313, 376; 113, 348, 382; 109, 279, 353; 115, 320, 347.

⁸ Die Auflösungsschwellen werden im 3. Geofortschrittsbericht empfohlen und gehen auf die Arbeiten der Task Force „GeoBusiness Datenschutz“ der GIW-Kommission zurück.

Den Auflösungsschwellen liegen folgende allgemeine Abwägungskriterien zugrunde:

Ziffer 1: Geodatenmodelle und kartographische Modelle

Ein Personenbezug von Geodatenmodellen und kartographischen Modellen ist über Verknüpfungspunkte wie Haus- und Flurstücksnummern möglich. Keine Verknüpfungspunkte bestehen nach den Datenspezifikationen des amtlichen Vermessungswesens bei den Geodatenätzen im Maßstab 1 : 10 000 und kleiner. In der Deutschen Grundkarte 1 : 5 000 werden Flurstücksgrenzen und einzelne Hausnummern dargestellt. Flurstücksgrenzen geben lediglich Auskunft über die Ausdehnung des Grundstücks und sind daher von geringer persönlichkeitsrechtlicher Relevanz. Ein Personenbezug kann bei diesem Maßstab nur über die Hausnummer hergestellt werden und nur, wenn eine Verknüpfungsmöglichkeit mit Identifikationsdaten einer Person besteht. Der Aussagegehalt der Modelle ist aufgrund der notwendigen Generalisierung bei diesem und kleineren Maßstäben gering.

Ziffer 2: Luft- und Satellitenbilder

Bereits bei einer Auflösung von 5 cm und größer kann davon ausgegangen werden, dass Gesichter, Kraftfahrzeugkennzeichen oder Hausnummern nicht mehr erkennbar sind. Bei Senkrechtaufnahmen ist dies ohnehin sehr unwahrscheinlich. Bei einer Auflösung von 20 cm und größer ist weder die Identifikation einer Person noch die eindeutige Feststellung von Gegenständen nach Form, Farbe oder Größe möglich. An personenbezogenen Informationen können beispielsweise Aussagen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung entnommen werden oder darüber, ob sich Personen oder Fahrzeuge auf dem Grundstück befinden.

Ziffer 3: Rasterkarten für statistische Auswertungen

Die Mindestgröße der für Rasterkarten benötigten geographischen Gitterzellen von 1 Hektar (1 ha) entspricht der Gitterweite gemäß § 10 Abs. 3 Bundesstatistikgesetz. Diese Größe berücksichtigt datenschutzrechtliche Belange und bezieht sich auf die Speicherung des Raumbezugs der Daten und die interne Verarbeitung bzw. Auswertung der Daten bei den statistischen Ämtern. Bei Veröffentlichungen ist die statistische Geheimhaltung nach § 16 Abs. 1 BStatG zu beachten, so dass meist eine größere Gitterweite erforderlich sein wird. Alternativ können, wie beispielsweise

bei der Veröffentlichung von statistischen Ergebnissen in Tabellen üblich, Werte gesperrt werden oder auch andere Verfahren zur Wahrung der statistischen Geheimhaltung eingesetzt werden.

Ziffer 4: Aggregation auf vier Haushalte

Die Zusammenfassung auf vier Haushalte beschreibt die Mindestgröße der Aggregation, die bei primär haushaltsbezogenen erfassten Daten vorzunehmen ist. Bei einer Zusammenführung von mindestens vier Personeneinheiten zu einem Datensatz kann davon ausgegangen werden, dass der Personenbezug hinreichend verschleiert wird⁹.

Auch bei Einhaltung der Schwellenwerte, die eine pauschale Bewertung von schutzwürdigen Betroffeneninteressen vornehmen, kann wegen besonderer Umstände eine Einzelfallprüfung notwendig sein. Bei Luft- und Satellitenbildern kann beispielsweise eine größere Auflösung erforderlich sein, wenn anderenfalls die bauliche Nutzung eines Grundstücks einer besonders gefährdeten Person erkennbar ist. Denkbar ist auch, dass Personen oder Fahrzeuge aufgrund spezifischer Besonderheiten (z.B. Behinderung oder außergewöhnliches Fahrzeug) identifizierbar sind. Eine Identifizierbarkeit von Personen oder Fahrzeugen ist besonders problematisch, wenn der Zeitpunkt der Aufnahme bekannt ist. Bei Rasterkarten kann beispielsweise ein größerer Maßstab erforderlich sein, wenn ein einzelnes bebautes Grundstück größer als 1 ha ist.

⁹ Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (2007): Datenschutz und Geoinformationen S. 25, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

Anhang

Begriffsbestimmungen

- Geodaten sind alle Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geographischen Gebiet (vgl. § 3 Abs. 1 GeoZG). Sie gliedern sich in Geobasisdaten beziehungsweise geotopographische Referenzdaten und Geofachdaten.

Bei ersteren handelt es sich um raumbezogene Grundinformationen: Geobasisdaten sind Daten, die i.d.R. von den Vermessungsverwaltungen der Länder zur Verfügung gestellt werden und die die Landschaft (Topographie), die Grundstücke und die Gebäude anwendungsneutral in einem einheitlichen geodätischen Bezugssystem beschreiben (AdV-Plenumstagung 28./29.9.2005). Geotopographische Referenzdaten sind diejenigen Geodaten, die von geodatenhaltenden Stellen des Bundes zur Verfügung gestellt werden und die die Geotopographie anwendungsneutral in einem einheitlichen geodätischen Referenzsystem beschreiben oder abbilden (vgl. § 2 Nr. 1 BGeoRG).

Geofachdaten sind thematische Daten mit Ortsbezug, der sowohl direkt durch die geographische Koordinaten als auch indirekt, zum Beispiel durch Postleitzahlbezirk oder administrative Einheit, gegeben sein kann. Geofachdaten haben im Gegensatz zu Geobasisdaten und geotopographischen Referenzdaten einen eigenständigen Aussagegehalt.

- Geodatendienste sind vernetzbare Anwendungen, welche Geodaten und Metadaten in strukturierter Form zugänglich machen. Dies sind im Einzelnen:
 - Suchdienste, die es ermöglichen, auf der Grundlage des Inhalts entsprechender Metadaten nach Geodaten und Geodatendiensten zu suchen und den Inhalt der Metadaten anzuzeigen,
 - Darstellungsdienste, die es zumindest ermöglichen, darstellbare Geodaten anzuzeigen, in ihnen zu navigieren, sie zu vergrößern oder zu verkleinern, zu verschieben, Daten zu überlagern sowie Informationen aus Legenden und sonstige relevante Inhalte von Metadaten anzuzeigen,
 - Dienste, die das Herunterladen und, wenn durchführbar, den direkten Zugriff auf Kopien von Geodaten ermöglichen (Downloaddienste) und

- Transformationsdienste zur geodätischen Umwandlung von Geodaten (vgl. § 3 Abs. 3 GeoZG).
- Metadaten sind Informationen, die Geodaten oder Geodatendienste beschreiben und es ermöglichen, Geodaten und Geodatendienste zu ermitteln, in Verzeichnisse aufzunehmen und zu nutzen (vgl. § 3 Abs. 2 GeoZG).

Personenbezogene Daten

Der Begriff des personenbezogenen Datums ist von zentraler Bedeutung für das Datenschutzrecht. Nur wenn personenbezogene Daten verarbeitet werden, ist das Datenschutzrecht überhaupt anwendbar (§ 1 Abs. 2 BDSG). Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person, des sogenannten Betroffenen (§ 3 Abs. 1 BDSG). Keine personenbezogenen Daten sind zusammenfassende Angaben oder aggregierte Daten, da sie keiner Einzelperson zugeordnet werden können. Mangels Bezug zu einer natürlichen Person fallen auch Angaben über juristische Personen und Personenmehrheiten nicht in den Anwendungsbereich des Datenschutzrechts. Der Begriff der persönlichen oder sachlichen Verhältnisse ist sehr weit gefasst. Erfasst werden alle Informationen, die über die Bezugsperson etwas aussagen, unabhängig davon welcher Lebensbereich angesprochen ist. Bestimmt sind die Daten, wenn sie sich direkt auf eine bestimmte Person beziehen, d. h. einen unmittelbaren Rückschluss auf die Identität einer Person, in erster Linie anhand ihres Namens, zulassen. Bestimmbar sind sie demgegenüber, wenn sie eine Person nicht als solche isoliert, jedoch mithilfe anderer Informationen und Zusatzwissen identifizierbar machen, d.h. die Möglichkeit besteht, die Identität einer Person festzustellen. Welche Informationen eine Person bestimmbar machen, lässt sich nicht abstrakt-generell beurteilen, sondern ist im Hinblick auf die konkreten Umstände des Einzelfalls zu beurteilen. Die Bestimmbarkeit hängt auch davon ab, wie einfach oder schwierig es ist, die für eine Identifizierung notwendigen Kenntnisse zu erlangen. Besondere Arten personenbezogener Daten – und damit besonders sensibel – sind Angaben über die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben (§ 3 Abs. 9 BDSG). Unter welchen Voraussetzungen Geodaten personenbezogene Daten sind, gehört zu

den anspruchsvollsten Fragestellungen des Geodatenrechts (vgl. im Einzelnen Nr. 4).

Anonymisieren

Anonymisieren ist das Verändern personenbezogener Daten derart, dass die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zugeordnet werden können (§ 3 Abs. 6 BDSG). Anonymisierung kann in der Praxis etwa durch Löschung von Identifikationsmerkmalen wie Name, Anschrift etc. oder das Aggregieren von Datensätzen erfolgen.¹⁰ Im Falle von georeferenzierten Flächendaten kann eine Anonymisierung, beispielsweise von Grundstücksangaben, durch die Zusammenfassung verschiedener Grundstücke erreicht werden: *Weichert* fordert die Zusammenfassung von mindestens drei Grundstücken, wenn kein weiteres Zusatzwissen verfügbar ist, „z.B. die Information, dass der Durchschnittswert von drei Grundstücken pro Quadratmeter zugleich deren Realwert darstellt.“¹¹ Anonymisierte Daten sind keine personenbezogenen Daten. Konsequenz des Anonymisierens ist daher, dass die Behörde die Daten grundsätzlich ungehindert verwenden kann.

Pseudonymisieren

Eng mit der Anonymisierung verwandt ist das sogenannte Pseudonymisieren von Daten, worunter der Gesetzgeber das Ersetzen des Namens und anderer Identifikationsmerkmale durch ein Kennzeichen zu dem Zweck, die Bestimmung des Betroffenen auszuschließen oder wesentlich zu erschweren, versteht (§ 3 Abs. 6a BDSG). Im Gegensatz zur Anonymisierung besteht beim Pseudonymisieren eine Zuordnungsregel, die es zumindest dem Kenner dieser Regel ermöglicht, die Pseudonymisierung rückgängig zu machen (Re-Identifizierung) und den Personenbezug der pseudonymisierten Daten wieder herzustellen. Ist die Zuordnungsregel von einer Behörde vergeben und verwaltet diese das Pseudonym,

¹⁰ *Plath/Schreiber*, in: Plath (Hrsg.), BDSG, 2013, § 3 Rdnr. 59.

¹¹ *Weichert*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl. 2010, § 3 Rdnr. 48.

sind die pseudonymisierten Daten jedenfalls gegenüber dieser Behörde als personenbezogenen Daten einzuordnen. Nicht unter den Schutz des Datenschutzrechts fallen hingegen pseudonymisierte Daten, bei denen die betroffene Person selbst ihr Pseudonym ausgewählt hat und allein über die Zuordnungsregel verfügt. Auch kann ein Pseudonymisierungsverfahren von vornherein so ausgestaltet werden, dass von einem Kennzeichen überhaupt nicht mehr auf eine konkrete Person rückgeschlossen werden kann und daher eine Re-Identifizierung für niemanden mehr möglich ist (irreversibles Pseudonymisierungsverfahren). Die dergestalt pseudonymisierten Daten unterfallen ebenfalls nicht mehr den datenschutzrechtlichen Regelungen.

Automatisierte Verarbeitung

Automatisierte Verarbeitung ist die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten unter Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen (§ 3 Abs. 2 S. 1 BDSG). Der Begriff ist grundsätzlich weit auszulegen: Unter Datenverarbeitungsanlagen sollen alle klassischen Computersysteme zu verstehen sein sowie darüber hinaus Bürokommunikationssysteme, Aktenschließungssysteme und digitale Bildverarbeitungssysteme.¹²

¹² Plath/Schreiber, in: Plath (Hrsg.), BDSG, 2013, § 3 Rdnr. 24.

Personenbezug von Geodaten?

Wenn ja: Datenschutzrecht anwendbar. Welches Gesetz?

Wenn nein: kein Datenschutz zu beachten

GeoZG

Zugang zu INSPIRE-relevanten Geodaten

UIG

Umweltinformationen

IFG

Amtliche Informationen, auf die GeoZG und UIG nicht anwendbar sind

BDSG

Immer, wenn kein Spezialgesetz

Kein Personenbezug,

- z.B. bei Anonymisierung;
- i.d.R. bei reinen Geobasis- bzw. geotop. Referenzdaten (d.h. nicht verknüpft/ verknüpfbar)

Veröffentlichung zulässig, wenn

Einwilligung
(in Praxis i.d.R. unpraktikabel)

Überwiegendes öffentliches Interesse ggü.
Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Überwiegendes öffentliches Interesse wird u.a. vermutet bei:

- Kartenmaßstab kleiner als 1 : 5 000;
- Satelliten- oder Luftbildaufnahmen mit einer Bodenauflösung von 20 cm oder größer pro Bildpunkt;
- Gerasterte Fläche auf 100 m x 100 m oder größer;
- Mind. auf 4 Haushalte aggregierte Information