

Geodaten und Datenschutz

Sind
Flurstücks-
kennzeichen
personenbezogene
Daten?

Bedingt durch das Inkrafttreten der europäischen Datenschutzgrundverordnung stellt sich einmal mehr die Frage, ob und inwieweit die Geodaten des Liegenschaftskatasters, namentlich Flurstückskennzeichen, als personenbezogene Daten zu qualifizieren sind.

MICHAEL KÖRNER | KÖLN

I. PROBLEMSTELLUNG

Der Begriff der personenbezogenen Daten ist das zentrale Tatbestands- und Abgrenzungsmerkmal in der europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), welche seit dem 25. Mai 2018 gilt. Soweit nach Art. 4 Nr. 1 DSGVO die Information keiner Person zugeordnet ist oder zugeordnet werden kann, finden die Vorgaben der DSGVO keine Anwendung (Karg, 2019, Art. 4 DSGVO, Rn. 19). Die Verarbeitung von Geodaten ist demnach immer dann datenschutzrechtlich relevant, wenn diese als personenbezogene Daten und nicht als Sachdaten qualifiziert werden können. »Personenbezogene Daten« bezeichnen dabei nach den Begriffsbestimmungen in Art. 4 DSGVO all jene Informationen, die sich entweder auf eine identifizierte Person oder aber auf eine lediglich identifizierbare natürliche Person beziehen.

Eine Definition von Sachdaten lässt die DSGVO vermissen. Hierunter sind Daten zu verstehen, die bereits aus sich heraus nicht personenbezogen sind, da sich ihr Informationsgehalt, also die in der Information verkörperte Aussage, nicht auf eine Person, sondern auf einen Gegenstand bezieht (Karg, 2019, Art. 4 DSGVO, Rn. 21). Somit stellt sich die Frage, ob die Angaben der im Liegenschaftskataster für jedes Flurstück geführten Flurstückskennzeichen in den grafischen Präsentationsausgaben des Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems (ALKIS®) bzw. in daraus abgeleiteten Lageplänen als personenbezogene Daten einzuordnen sind.

II. DISKUSSIONSSTAND

Auch wenn sich der Fachliteratur kein eindeutiges Meinungsbild entnehmen lässt, besteht Einigkeit darüber, dass bei Geodaten infolge von diversen Verknüpfungsmöglichkeiten ein Personenbezug vorhanden sein kann, der geeignet ist, eine datenschutzrechtliche Relevanz bzw. die Anwendbarkeit der DSGVO zu begründen. Die Standortdaten eines Mobiltelefons etwa sind technisch gesehen zunächst eine georeferenzierte Beschreibung des Ortes, an dem sich das jeweils genutzte technische Gerät befindet. Indes besteht zwischen Gerät und Nutzer regelmäßig eine derart enge Nutzungsbeziehung, dass ein Personenbezug angenommen werden muss.

Laut Diez (2012, S. 77) können alle Daten mit Bezug auf einen bestimmten Standort, wie z. B. ein Flurstück, gleichzeitig Einzelangaben über sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person enthalten und damit personenbezogene Daten sein.

Schild definiert Geodaten als alle Daten, die direkten oder indirekten Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet haben (Art. 3 Nr. 2 INSPIRE RL). Bei einer Flurstücksbezeichnung, welche das einzelne Grundstück individualisiert, handele es sich um grundstücksbezogene Daten und damit um Sachdaten (Schild, 2018, Art. 4 DS-GVO, Rn. 22).

Konträr hierzu hält Ernst fest, dass Geodaten, also Standort- und Bewegungsdaten, die zur Lokalisierung genutzt werden, aufgrund ihrer Eignung zur Bestimmung von Position und Bewegungsprofilen ebenso als personenbezogen einzuordnen sind wie elektronische Zeitstempel (Ernst, 2018, Art. 4 DS-GVO, Rn. 15).

Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein weist schon in seinem 2008 veröffentlichten Gutachten »Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft« auf das den Geoinformationen innewohnende Potenzial hin, Aussagen über natürliche Personen zu vermitteln. Jedoch sei die Frage, unter welchen Bedingungen eine Bestimmbarkeit angenommen werden muss, nicht endgültig geklärt und in der Praxis der Aufsichtsbehörden, der Literatur und Rechtsprechung umstritten (Karg, 2008, S. 13).

Nach Forgó/Krügel (2010, S. 18) ist es schwierig zu bestimmen, wo genau die Grenze verläuft, bei deren Überschreiten aus einem bloßen Sachgeodatum ein personenbezogenes Geodatum wird.

Dass sich daran über die Zeit nur wenig verändert hat, zeigt der Behördenleitfaden zum Datenschutz bei Geodaten und -diensten des Interministeriellen Ausschusses für Geoinformations-

wesen (IMAGI) aus dem Jahr 2013, in dem bereits beklagt wird, dass sich eine klare Linie zur Bestimmung des Personenbezugs von Geodaten bislang weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur durchgesetzt hätte (IMAGI, 2013, S. 3). Gerade bei Geodaten seien die Übergänge fließend und hingen oft vom Detaillierungsgrad der Information ab. In der Regel sei ein Personenbezug von Geodatenmodellen und kartografischen Modellen über Verknüpfungspunkte wie Haus- und Flurstücksnummern möglich (IMAGI, 2013, S. 3).

III. IDENTIFIZIERBARKEIT ALS ABGRENZUNGSKRITERIUM

Für den Personenbezug einer Information reicht es aus, wenn die betroffene Person im Sinne des Art. 4 Nr. 1 Alt. 2 DSGVO identifizierbar ist, d. h., wenn also durch eine bestimmte Anzahl von Zwischen- bzw. Verarbeitungsschritten oder Zusatzwissen zwischen Information und Person eine Beziehung hergestellt werden kann (Karg, 2019, Art. 4 Nr. 1 DSGVO, Rn. 57). Vor Geltung der DSGVO wurden mit Blick auf die Identifizierbarkeit im Kern zwei Ansichten vertreten:

1. Objektive oder absolute Theorie

Nach Auffassung der Vertreter der objektiven Theorie, vormalig vor allem die Aufsichtsbehörden, ist eine Information als personenbezogen anzusehen, wenn die verantwortliche Stelle oder ein beliebiger Dritter in der Lage ist, die Information auf eine Person zu beziehen. Ob die verantwortliche Stelle tatsächlich von den bestehenden Möglichkeiten der Verknüpfung Gebrauch macht, ist für die Herstellung des Personenbezugs der Information nach dieser Auffassung unerheblich; die individuellen Fähigkeiten und Mittel der verantwortlichen Stellen bleiben außer Betracht. Nur bei einer praktisch ausgeschlossenen Verknüpfungsmöglichkeit zwischen Information und Person wäre ein Personenbezug abzulehnen (Karg, 2019, Art. 4 DSGVO, Rn. 58).

2. Subjektive oder relative Theorie

Nach der sogenannten subjektiven oder relativen Theorie sind lediglich die Mittel zu berücksichtigen, die der jeweiligen Stelle tatsächlich und im konkreten Einzelfall zur Verfügung stehen, um den Personenbezug festzustellen. In Betracht zu ziehen sind daher nicht allein die faktisch existierenden Mittel, sondern auch der Aufwand, wie Arbeitskraft, Kosten und Zeit, welche aufgebracht werden müssten, um die Person zu identifizieren. Eine Information wäre nach dieser Auffassung nicht personenbezogen, wenn der Bezug zwar theoretisch herstellbar wäre, jedoch aller Voraussicht nach der Aufwand gescheut würde, diesen herzustellen (Karg, 2019, Art. 4 DSGVO, Rn. 59).

IV. RECHTSPRECHUNG

Die Rechtsprechung, insbesondere jene des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in seiner Entscheidung vom 19. Oktober 2016 (Rs. C-582/14 – Breyer gegen Bundesrepublik Deutschland), hat den Theorienstreit zugunsten der relativen Theorie beantwortet: Von entscheidender Bedeutung für die Beurteilung des Personenbezugs von Geoinformationen sind die Bedingungen, nach denen sich die »Identifizierbarkeit« richtet. Neben dem Aufwand und der tatsächlichen Verfügbarkeit des Wissens bzw. der Mittel stellt der EuGH dabei im Wesentlichen auf die rechtliche Zulässigkeit des Zugangs zu dem Wissen bzw. der Verwendung der Mittel ab. Nur wenn die Verknüpfung rechtlich zulässig ist und der Zugriff auf die Mittel und das Wissen anderer Stellen vernünftigerweise vorgenommen werden könnte, liegt Personenbezug vor.

Der Gesetzgeber hat es versäumt, in Bezug auf die DSGVO klarzustellen, welcher Ansicht er folgen wollte, und weitere, über die bekannten Spezifika hinausgehende Abgrenzungskriterien zu entwickeln.

V. ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE AUF FLURSTÜCKSKENNZEICHEN

Nach teilweise vertretener Ansicht handelt es sich bei Flurstückskennzeichen um personenbezogene Daten, weil rein objektiv mit Zusatzwissen, das z. B. beim Liegenschaftskataster selbst oder beim Grundbuchamt vorliegt, eine natürliche Person bestimmbar ist, d. h. identifiziert werden kann.

Dem ist entgegenzuhalten, dass dem herkömmlichen Anfordernden keine Zusatzinformationen zur Verfügung stehen, welche ihm eine Identifikation des Flurstückseigentümers ohne Weiteres ermöglichen würden.

Geht man davon aus, dass § 12 Grundbuchordnung und die entsprechenden Regelungen der Vermessungsgesetze, welche zur Einsicht in Grundbuch bzw. Liegenschaftskataster ein berechtigtes Interesse fordern, für Dritte (d. h. datenschutzrechtlich Außenstehende) rechtstatsächlich eine Beschränkung zur Informationserlangung darstellen, erscheint eine Qualifikation von Flurstückskennzeichen als Sachdaten gerechtfertigt. Sinn und Zweck der Regelung besteht darin, missbräuchliche Einsichtnahmen, durch die die schutzwürdigen Interessen der Eingetragenen verletzt werden könnten, zu verhindern. Für eine Qualifizierung als Sachdaten dürfte auch die Genese der Flurstückskennzeichen sprechen, welche eine Angabe zur öffentlichen Information darstellt. Daten, wie Flurstückskennzeichen, welche originär eine Sache bestimmen und beschreiben, sind Angaben über diese Sache, aber keine Angabe über Personen,

die zu der Sache objektiv eine spezifische Beziehung haben, zu deren Existenz und Natur die Verarbeitung selbst aber keinerlei Kontext herstellt (vgl. Dammann, 2011, § 3 BDSG, Rn. 58).

Zusammenfassend lautet die Antwort damit: Flurstückskennzeichen stellen für herkömmliche Dritte keine personenbezogenen Daten dar.

Literatur

Ulrich Dammann, § 3 BDSG. In: *Simitris, Bundesdatenschutzgesetz*, 7. Auflage 2011.

Dietrich Diez, *Ist der Datenschutz Finis Terrae auf unserer Reise in einen offenen Geodatenmarkt?* In: *ZfV* 2/2012, S. 75-81, geodaeis.info/zfv/heftbeitrag/783/zfv_2012_2_Diez.pdf.

Stefan Ernst, Art. 4 DS-GVO. In: *Paal/Pauly, DS-GVO BDSG*, 2. Auflage 2018.

Nikolaus Forgó, Tina Krügel, *Der Personenbezug von Geodaten.*

Cui bono, wenn alles bestimmbar ist? In: *MMR. MultiMedia und Recht*, 1/2010, S. 17-23, rsw.beck.de/rsw/upload/MMR/mmr01-10_1.pdf.

Interministerieller Ausschuss für Geoinformationswesen in der Bundesverwaltung (IMAGI), *Behördenleitfaden zum Datenschutz bei Geodaten und -diensten vom 24. Oktober 2013*, www.imagi.de/SharedDocs/downloads/Webs/IMAGI/DE/Veroeffentlichungen/behördenleitfaden.pdf?__blob=publicationFile&tv=3.

Moritz Karg, Art. 4 Nr. 1 DSGVO. In: *Simitris/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht*, 1. Auflage 2019.

Moritz Karg (Bearb.) / *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein* (Hrsg.), *Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft, Gutachten im Auftrag der GIW-Kommission vom 22. September 2008*, www.datenschutzzentrum.de/uploads/geodaten/datenschutzrechtliche-rahmenbedingungen-bereitstellung-geodaten.pdf.

Hans Hermann Schild, Art. 4 DS-GVO. In: *Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht*, 26. Edition, Stand: 1. Februar 2018.



Dr. Michael Körner, LL.M.
Rechtsanwalt, BDVI-Justiziar
michael.koerner@fgvw.de

