



Institut für Rechtsinformatik

Forschungs- und Entwicklungsauftrag zum Thema Geoinformation und Datenschutz" (GEODAT)

Universität

vorgelegt von
Prof. Dr. Nikolaus Forgó

20. Dezember 2008



Autorin und Autoren

Univ.-Prof. Dr. Nikolaus Forgó, RAin Dr. Tina Krügel, LL.M., Dipl.-Jur. Nico Reiners



Gliederung

1. Executive Summary.....	1
2. Einleitung.....	3
3. Frage 1: Ab welchem Aggregationsgrad sind Geoinformationsdaten als personenbezogene Daten im Sinne des deutschen Datenschutzrechts zu qualifizieren?	5
3.1 Der Begriff der „aggregierten Daten“	5
3.2 Nicht personenbezogene, aggregierte Daten.....	6
3.2.1 Definition des Tatbestandsmerkmals Einzelangabe.....	6
3.2.1.1 Definitionsversuch an Hand des Merkmals „Zusammenfassung“?.....	7
3.2.1.2 Abgrenzung durch die Verteilung von Werten?	8
3.2.1.3 Abgrenzung durch Zurechnung?.....	8
3.2.1.4 Zusammenfassung der bisherigen Ansätze.....	10
3.2.2 Definition des Tatbestandsmerkmals: Einzelangabe – eigener Ansatz	11
3.2.3 Tatbestandsmerkmal: Bestimmbare Person	12
3.3 Zusammenfassung der Antwort auf Frage 1	12
4. Frage 2: Gibt es eine Kategorie sachbezogener Daten, denen es wegen ihrer Allgemeinheit am Personenbezug fehlt?.....	14
4.1 Bestimmte oder bestimmbare Person	14
4.2 Einzelangaben über sachliche Verhältnisse.....	18
4.2.1 Einzelangaben	18
4.2.2 Eignung, ein „sachliches Verhältnis“ i.S.d. § 3 Abs. 1 BDSG zu begründen.....	18
5. Fazit.....	22
6. Literaturverzeichnis.....	24
7. Anhang	25
7.1 BAG Besch. v. 18.2.1986, NZA 1986, S. 488 – 490.	25
7.2 BAG Urteil v. 26.07.1994, NZA 1995 S. 185 – 189.....	29
7.3 OVG Lüneburg Urt. V. 20.09.1995, 7 L 5287/94.....	36
7.4 LG Waldshut-Tiengen, Urteil. V. 28.10.1999, MMR 2000, S. 172 – 175.....	44



1. Executive Summary

Der Begriff des personenbezogenen Datums ist ebenso voraussetzungsreich wie weithin unbestimmt. Das ist erstaunlich, weil einerseits eine gesetzliche Definition existiert (§ 3 Abs. 1 BDSG: „Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person [Betroffener].“) und weil es sich andererseits um das wichtigste Unterscheidungskriterium im Datenschutzrecht insgesamt handelt. Eine abschließende Antwort kann (auch) hier nicht gegeben werden.

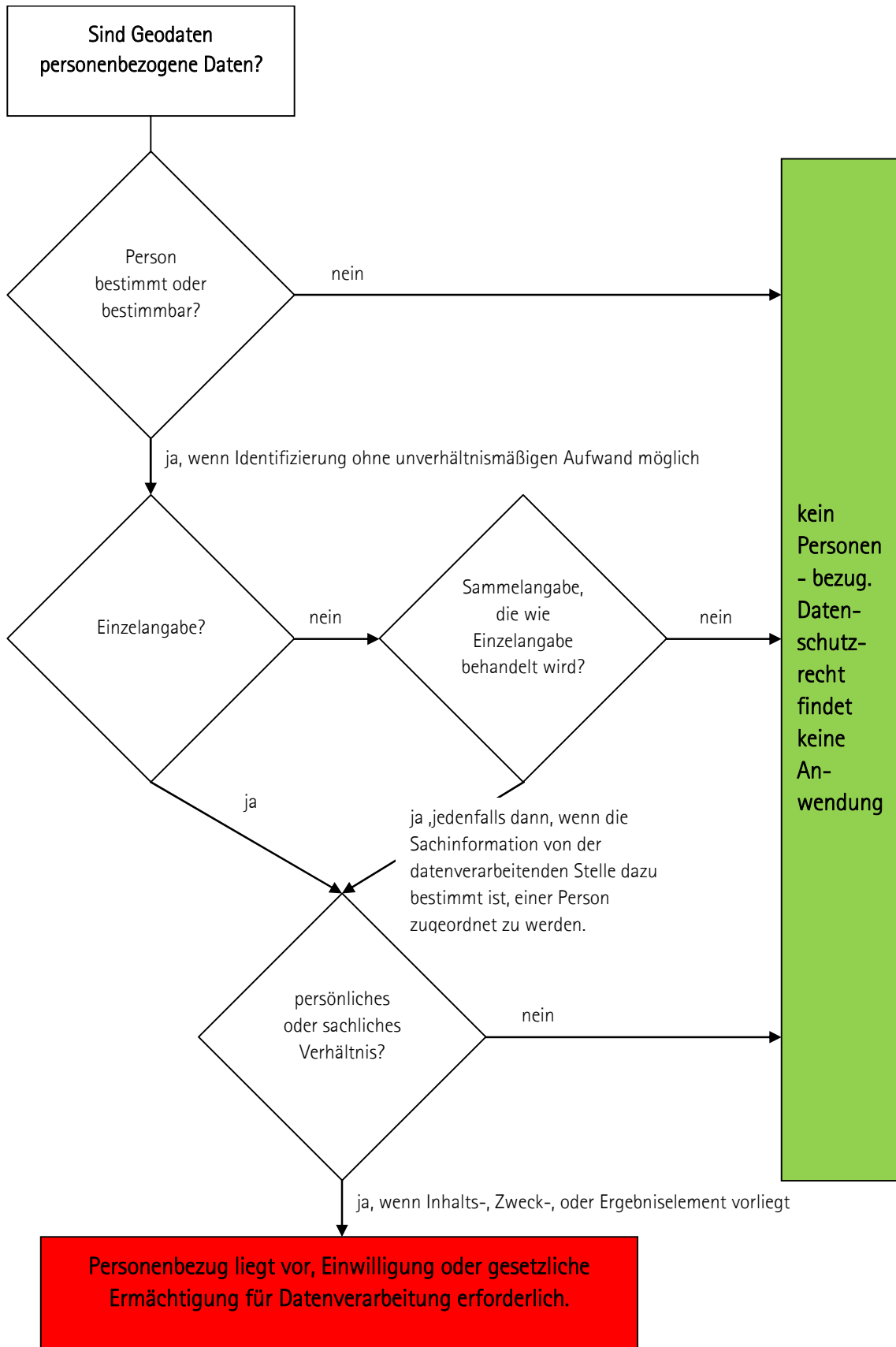
In diesem Gutachten wird aber immerhin versucht, eine erste Orientierung bei der Beantwortung der Frage zu geben, wann bei Geodaten von einem Personenbezug auszugehen ist. Zu diesem Zweck wird auf den Zweck der Datenverarbeitung als zentrales Unterscheidungskriterium abgestellt. Folgerichtig wird vorgeschlagen, schon das Tatbestandselement der Einzelangabe präziser als üblich wie folgt zu definieren: *Einzelangaben sind die Informationen, die einer Person unmittelbar zugeordnet sind (z.B. der Name), sowie (zusammengefasste) sachliche Informationen, die von der datenverarbeitenden Stelle dazu bestimmt sind, einer Person zugeordnet zu werden.*

Im Anschluss wird anlässlich der zweiten Frage ein Prüfschema entwickelt, das herangezogen werden kann, wenn der Personenbezug von Geodaten (unabhängig von einer allfälligen Aggregation und über diese hinausgehend) beantwortet werden soll. Zunächst ist die Frage zu beantworten, ob eine Person bestimmt oder bestimmbar ist. Dabei ist auf ein allenfalls vorhandenes Zusatzwissen Dritter dann nicht abzustellen, wenn sich die Daten in einem geschlossenen Kreislauf befinden, auf den ein Zugang Dritter rechtlich und technisch ausgeschlossen wird.

Sind die Daten nicht allein einer geschlossenen Benutzergruppe vorbehalten, die über kein relevantes Zusatzwissen verfügt, und ist der Personenbezug daher zu bejahen, ist nach den Tatbestandselementen „Einzelangaben“ und „sachliche Verhältnisse“ zu fragen. Der Begriff der Einzelangabe enthält, wie bei Frage 1 gezeigt wird, ein Zweckelement: Daten, die keine Aussagen über einzelne Personen treffen sollen, sind keine Einzelangaben.

Sollen die Daten Aussagen über eine bestimmte oder bestimmbar Personen treffen (handelt es sich also um Einzelangabe), ist in einem letzten Prüfschritt zu bewerten, ob diese geeignet sind, etwas über ein sachliches Verhältnis der Person auszusagen. Diese geschieht, indem gefragt wird, ob es sich **eindeutig** um Daten über die betreffende Person handelt (**Inhaltselement**), die benutzt werden, **um** die betreffende Person in einer bestimmten Weise zu beurteilen, in einer bestimmten Weise zu behandeln oder ihre Stellung oder ihr Verhalten zu beeinflussen (**Zweckelement**) und/oder deren Verwendung des Datum wirkt sich auf die Rechte und Interessen der Person **auswirkt** (**Ergebniselement**). Je mehr dieser Teilelemente vorliegen, desto eher handelt es sich um personenbezogene Angaben zu einem sachlichen Verhältnis.

Es ergibt sich daher folgendes Prüfschema:





2. Einleitung

Die X GmbH hat die Leibniz Universität Hannover mit Vertrag vom 12.12.2008 mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. Die Untersuchung wurde von Mitarbeitern des Instituts für Rechtsinformatik unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Nikolaus Forgó vorgenommen.

Gegenstand des Gutachtens sind zwei von der Auftraggeberin vorgegebene Fragen:

- Frage 1: Ab welchem Aggregations- und Detaillierungsgrad sind Geoinformationsdaten als personenbezogene Daten im Sinne des deutschen Datenschutzrechts zu qualifizieren?
- Frage 2: Gibt es eine Kategorie sachbezogener Daten, denen es wegen ihrer Allgemeinheit am Personenbezug fehlt?

Beide Fragen zielen auf die Auslegung von § 3 Abs. 1 BDSG, der definiert, dass personenbezogene Daten „Einzelangaben über die sachlichen oder persönlichen Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person“ sind. Von Bedeutung ist die richtige Auslegung von § 3 Abs. 1 BDSG, weil der Umgang mit personenbezogenen Daten gesetzlichen Restriktionen unterliegt. So ist die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten grundsätzlich unzulässig, es sei denn, es besteht eine gesetzliche Erlaubnis oder der Betroffene hat eingewilligt (§ 4 Abs. 1 BDSG).

Sowohl der Umgang mit gesetzlichen Erlaubnistatbeständen als auch mit Einwilligungen bereitet in der Praxis der Verarbeitung von Geodaten erhebliche Schwierigkeiten. Betroffene zur Einwilligung zu bewegen dürfte nicht nur aufwändig und damit teuer sein, sondern häufig nicht zum Erfolg führen. Die Folge wären die sprichwörtlichen weißen Flecken auf der Landkarte. Auch der Umgang mit gesetzlichen Erlaubnistatbeständen ist nicht einfach. Eine generelle Erlaubnis zur Verarbeitung von Geodaten gibt es nicht, so dass auf allgemeine Erlaubnissätze zurückzugreifen ist. In Frage kommt z.B. § 28 Abs. 1 Nr. 3 BDSG, der es erlaubt, personenbezogene Daten zu erheben, zu speichern, zu verändern oder zu übermitteln, wenn die Daten allgemein zugänglich sind oder die verantwortliche Stelle sie veröffentlichen durfte. Voraussetzung ist allerdings, dass das „schutzwürdige Interesse des Betroffenen vom Ausschluss der Verarbeitung oder Nutzung gegenüber dem berechtigten Interessen der verantwortlichen Stelle nicht offensichtlich überwiegt.“ Zum einen wird hier der Verarbeitende für eine möglicherweise rechtswidrige Veröffentlichung durch eine dritte Stelle verantwortlich gemacht. Zum anderen ist hier eine Interessenabwägung vorzunehmen. Da der Schutz personenbezogener Daten aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung hergeleitet wird, wird die Abwägung regelmäßig zu Gunsten des Betroffenen ausgehen, wenn die verarbeitende Stelle nicht in eigenen Grundrechten betroffen ist.

Im Falle der rechtswidrigen Verarbeitung personenbezogener Daten sieht das BDSG Bußgelder und in bestimmten Fällen sogar Geld- oder Freiheitsstrafen vor.

Die Auftraggeberin hat also ein Interesse daran, keine personenbezogenen Daten zu verarbeiten, um nicht in den Anwendungsbereich des BDSG zu fallen.



Das Gutachten wird zeigen, dass die Definition des personenbezogenen Datums bis heute nicht eindeutig geklärt ist. Dies erscheint etwas überraschend, enthielt doch schon der Gesetzentwurf zum BDSG von 1973 die heute noch gültige Definition.¹

Jedenfalls ergibt sich aus der systematischen Betrachtung unter Berücksichtigung anderer Gesetze, dass nicht jedes Geodatum Personenbezug ausweist. Schließlich hat der Gesetzgeber im Geodatenzugangsgesetz Geodaten des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts zugänglich gemacht. Der Zugang wird aber gem. § 12 Abs. 2 in Verbindung mit § 9 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) beschränkt. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit durch den Zugang personenbezogene Daten offenbart werden, und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt werden, oder die Betroffenen nicht zugestimmt haben, oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe nicht überwiegt.

Mit dem Verweis auf § 9 UIG zeigt der Gesetzgeber, dass er davon ausgeht, dass nicht alle Geodaten personenbezogen sind. Folglich muss es möglich sein, sachbezogene Geodaten von personenbezogenen Daten zu unterscheiden.

Das Gutachten untersucht deshalb vor dem Hintergrund der Fragen der Auftraggeberin, wann Geodaten einen Personenbezug im Sinne des BDSG aufweisen. Dazu wurden die Kommentarliteratur zum BDSG und Aufsätze konkret zu diesem Problem zu Rate gezogen und um eigene Überlegungen ergänzt.

Das Gutachten beantwortet zunächst die zwei Fragen (3. und 4.) und führt die Ergebnisse in einem Fazit (5.) zusammen. Diese Struktur bringt es mit sich, dass sich Verweisungen zwischen den Teilen 3 und 4 sowie Redundanzen nicht ganz vermeiden lassen, zumal sich zeigen lässt, dass die erste gestellte Frage einen Unterfall der zweiten, allgemeineren darstellt.

¹ Bundestagsdrucksache 7/1027.



3. Frage 1: Ab welchem Aggregationsgrad sind Geoinformationsdaten als personenbezogene Daten im Sinne des deutschen Datenschutzrechts zu qualifizieren?

Bekanntlich ist der Personenbezug das Eingangskriterium für die Anwendbarkeit datenschutzrechtlicher Normen. Wo Bezug zu einer natürlichen Person zu verneinen ist, sind datenschutzrechtliche Normen (in der Regel) nicht anwendbar.² Die gestellte Frage fragt daher nach dem Anwendungsbereich datenschutzrechtlicher Schutzinstrumente und zielt auf zwei Seiten einer Medaille: Die Blickrichtung geht einmal von personenbezogenen Daten aus und fragt somit, wie diese zusammengefasst werden müssen, um den Personenbezug entfallen zu lassen. Die umgekehrte Sicht leitet den Blick von nicht personenbezogenen Daten, etwa einer Karte im großen Maßstab, und fragt, ab welchem kleineren Maßstab ein Personenbezug vorliegt. Letztlich geht es bei beiden Blickrichtungen um die Annäherung an die gleiche Grenze. Im Folgenden soll diese Grenze präzisiert werden. Ausgangspunkt ist dabei § 3 BDSG, der den Begriff „personenbezogene Daten“ definiert.

3.1 Der Begriff der „aggregierten Daten“

Gemäß § 3 Abs. 1 BDSG sind „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (Betroffener)“ personenbezogene Daten.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird überwiegend angenommen, dass personenbezogene Daten so zusammengefasst werden können, dass der Personenbezug entfällt. Zusammengefasste Daten werden in diesem Zusammenhang als aggregierte Daten bezeichnet. Das BDSG verwendet jedoch den Begriff der aggregierten Daten nicht, sondern stellt allein auf den Personenbezug ab.

Folgerichtig besteht in der Literatur schon keine Einigkeit, ob der Begriff der aggregierten Daten aussagt, dass kein Personenbezug vorliegt. So nimmt etwa *Kleiber* an, dass aggregierte Daten keinen Personenbezug aufweisen.³ In gleicher Weise argumentiert *Bieresborn*, aggregierte Daten seien keine Einzelangaben.⁴ Da die Legaldefinition in § 3 Abs. 1 BDSG für den Personenbezug eine Einzelangabe voraussetzt, handelt es sich nach dieser Auffassung bei aggregierten Daten um nicht personenbezogene Daten. *Amps* bezeichnet statistische und anonymisierte Daten als aggregiert, diese seien „grundsätzlich nicht mehr personenbezogen, wenn der Bezug zu einer bestimmten natürlichen Person nicht mehr hergestellt werden kann.“⁵ Dieser Definitionsversuch ist wenig hilfreich, da das zu Definierende Bestandteil des Definierenden ist; dass Personenbezug nicht vorliegt, wenn Personenbezug nicht hergestellt werden kann, ist ebenso selbstverständlich wie wenig weiterführend.

² Anders zB in Österreich, wo personenbezogene Daten auch vorliegen, wenn Daten einer juristischen Person verwendet werden, vgl. § 4 Nr. 3 öDSG 2000.

³ Kleiber in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, §195 Rn. 37.

⁴ Bieresborn in von Wulffen, SGB X, § 67 Rn. 5; einschränkend auch Schmittmann in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, Teil 9, Rn. 106.

⁵ Amps in Erbs/Kohlhass, Strafrechtliche Nebengesetze, § 3 Rn. 3.



Unklar erscheint auch die Auffassung *Helfrichs*, der zwar einerseits eine „einhellige Auffassung, dass aggregierte Daten vom Begriff der personenbezogenen Daten nicht erfasst sind“ erkannt hat,⁶ andererseits jedoch argumentiert, es komme für den Personenbezug von aggregierten Daten darauf an, ob einer Person eine Angabe zugeordnet werden könnte.⁷ Zudem fragt *Helfrich*, ob die „einhellige Auffassung“ vor dem Hintergrund der EG-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG aufrechterhalten werden kann, da diese eine indirekte Identifizierbarkeit ausreichen lasse.⁸

Dagegen wird in den Standardkommentaren zum BDSG angenommen, dass aggregierte Daten einen Personenbezug aufweisen können.⁹ Der Begriff bezeichnet nach dieser Ansicht nichts weiter als zusammengefasste Daten, teilweise wird auch von Sammelangaben geschrieben.¹⁰

Es zeigt sich also, dass in der rechtswissenschaftlichen Literatur regelmäßig von „aggregierten Daten“ die Rede ist und damit teilweise ein Gegenpol zu personenbezogenen Daten aufgebaut werden soll. Dabei bleibt aber völlig unklar, wann aggregierte Daten nicht personenbezogen sind. Insbesondere wird regelmäßig nicht darauf eingegangen, welche Merkmale der gesetzlichen Definition des Personenbezugs nicht erfüllt sein sollen, wenn solche Daten vorliegen.

Aus diesen Gründen ist eine eigene Untersuchung erforderlich, wie Daten zusammengefasst werden können und müssen, damit sie den Restriktionen des Datenschutzrechts nicht mehr unterliegen.

3.2 Nicht personenbezogene, aggregierte Daten

Gemäß § 1 Abs. 2 BDSG findet das Gesetz nur Anwendung, wenn personenbezogene Daten erhoben, verarbeitet und genutzt werden. Fehlt es am Personenbezug, findet das BDSG keine Anwendung. Werden Daten zusammengefasst, könnte dies zwei Tatbestandsmerkmale der gesetzlichen Definition des Personenbezugs berühren. Zum einen könnte keine *Einzelangabe* mehr vorliegen. Zum anderen ist zu prüfen, ob die Zusammenfassung es unmöglich macht, eine Person zu *bestimmen*. In beiden Fällen läge keinen Personenbezug vor und das Datenschutzrecht wäre nicht anwendbar, so dass die Nutzung dieser Daten weder einer gesetzlichen Grundlage noch einer Einwilligung bedarf.

3.2.1 Definition des Tatbestandsmerkmals Einzelangabe

Nach *Gola/Schumerus* sind Einzelangaben „Informationen, die sich auf eine bestimmte – einzelne – natürliche Person beziehen oder geeignet sind, einen Bezug zu ihr herzustellen (...)“ Weiter

⁶ *Helfrich* in *Hoeren/Sieber*, Handbuch Multimedia-Recht, Teil 16.1 Rn. 28.

⁷ *Helfrich* in *Hoeren/Sieber*, Handbuch Multimedia-Recht, Teil 16.1 Rn. 27.

⁸ *Helfrich* in *Hoeren/Sieber*, Handbuch Multimedia-Recht, Teil 16.1 Rn. 28.

⁹ *Dammann* in *Simitis*, Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), § 3 Rn. 16; *Gola/Schomerus*, BDSG, § 30 Rn. 3-4

¹⁰ *Schmittmann* in *Hoeren/Sieber*, Handbuch Multimedia-Recht, Teil 9, Rn. 106.



wird ausgeführt, dass keine Einzelangaben im Sinne des Gesetzes solche Informationen sind, die sich auf eine einzelne, nicht identifizierbare Person beziehen.¹¹ Diese Begriffsbestimmung vermengt ohne Begründung das Tatbestandsmerkmal „Einzelangabe“ mit dem Tatbestandsmerkmal „bestimmbare Person“ und ist deswegen wenig überzeugend.

Weiter gefasst scheint die Definition von Dammann, der anmerkt, dass der Begriff „Angabe“ jede Information umfasse;¹² jedoch hilft hier auch dieser Zugang nicht weiter, da ja „Einzelangabe“ als Unterfall von „Angabe“ enger gefasst werden muss als diese, weil der Gesetzgeber sonst den Begriff Angabe verwendet hätte.

Nach anderer Ansicht sind Einzelangaben „Informationen (Daten), die einen wie auch immer gearteten Aussagegehalt zu einer Person haben“.¹³ Bei dieser Begriffsbestimmung wird das Merkmal Einzelangabe mit den Tatbestandsmerkmalen „sachliches oder persönliches Verhältnis“ vermengt, wofür keine Begründung ersichtlich ist.

Andere Kommentare lassen einen Definitionsversuch überhaupt vermissen.¹⁴

Bisher gibt es daher, soweit zu sehen, keine einheitliche (brauchbare) Definition für das Tatbestandsmerkmal Einzelangabe.

3.2.1.1 Definitionsversuch an Hand des Merkmals „Zusammenfassung“?

Auch wenn die Definition der „Einzelangabe“ offenbar Schwierigkeiten bereitet, besteht jedenfalls Einigkeit darin, dass regelmäßig keine Einzelangabe vorliegt, wenn die Einzeldaten mehrerer Personen zusammengefasst werden (s.o. 3.1).

Unklar ist jedoch, gerade auch im Bezug auf Geodaten, von wie vielen Personen die Daten zusammengefasst werden müssen. Jedenfalls soll es nicht ausreichen, die Daten von zwei Personen zusammenzufassen, da andernfalls der eine die Daten des anderen durch Subtraktion seiner Angaben ermitteln könnte.¹⁵ Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Schleswig-Holsteins, *Weichert*, hält es in Bezug auf Geodaten für erforderlich, die Daten von mindestens vier Grundstücken zusammenzufassen.¹⁶ Im ULD-Gutachten wird auf die aufsichtsbehördliche Praxis hingewiesen, nach der die Daten von mindestens zehn Grundstücken zusammenzufassen seien.¹⁷

¹¹ Gola/ Schomerus, BDSG, § 3 Rn. 3.

¹² Dammann in Simitis, BDSG, § 3 Rn. 5.

¹³ Schaffland/Willtfang, BDSG, § 3 Rn. 4.

¹⁴ Vgl. Bergmann/Möhrle/Herb, Datenschutzrecht, § 3; Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, BDSG Basiskommentar, § 3.

¹⁵ Dammann in Simitis, BDSG, § 3 Rn. 16.

¹⁶ Weichert, Der Personenbezug von Geodaten, in: DuD 2007, S. 17 (19).

¹⁷ Karg, Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft, „Ampelstudie“, S. 23, abrufbar unter:

<http://www.geobusiness.org/Geobusiness/Redaktion/PDF/Publikationen/ampelstudie-datenschutzrechtliche-rahmenbedingungen-bereitstellung-geodaten-lang,property=pdf,bereich=geobusiness,sprache=de,rwb=true.pdf> .



Zuzugeben ist, dass mit einer zunehmenden Personen-/ Grundstückszahl das Risiko der Zuordnung einer Information zu einer Person sinkt, letztlich bleibt die genaue Grenzziehung jedoch unklar, ja geradezu willkürlich.

Zudem ist zu bedenken, dass die Zusammenfassung der Daten mehrerer Personen für sich allein den Personenbezug nicht aufheben muss. So wird davon ausgegangen, dass auch zusammengefasste Daten in bestimmten Fällen *Einzelangaben* im Sinne des BDSG seien, bzw. wie solche behandelt werden müssten.

So soll z. B. eine sogenannte Merkmalsaggregation, also das Zusammenfassen spezieller Merkmale unter einem allgemeineren Merkmal (Beispiel „Handwerker“ statt „Schlosser“, Schreiner und „Elektriker“) datenschutzrechtlichen Anforderungen nicht genügen¹⁸ Unklar ist hier, wie konkret das Merkmal sein darf, um noch Personenbezug zu haben. Schlosser, Schreiner und Elektriker ließen sich auch unter dem Merkmal „Mensch“ zusammenfassen.

3.2.1.2 Abgrenzung durch die Verteilung von Werten?

Zudem wird die Anforderung aufgestellt, dass die Daten der Betroffenen nicht eng beieinander liegen dürfen. Wird beispielsweise das Gesamtgewicht von A, B und C mit 200 kg angegeben, soll nach Dammann grundsätzlich keine Einzelangabe vorliegen.¹⁹ Dies gelte aber nicht, wenn bekannt wäre, dass die Werte nah beieinander lägen.²⁰ In diesem Fall könnte man das Gewicht der Betroffenen in etwa bestimmen.

Doch nicht nur eng beieinander liegende Werte seien problematisch. Auch wenn die Angaben eines Beteiligten „quantitativ durchschlüßen“, sei dies ein datenschutzrechtliches Problem. Das letztere sei etwa bei der Information der Fall, dass die Monatsbezüge des Vorstandsmitglieds, seines Fahrers und seiner Sekretärin zusammen 100.000 € betragen.²¹ In diesem Beispiel lasse sich die Größenordnung des Einkommens des Vorstandsmitglieds bestimmen, da die Einkommen seiner Mitarbeiter kaum nennenswert ins Gewicht fallen.

Unklar erscheint die Grenze zwischen zu eng beieinander und zu weit auseinander. Soweit ersichtlich, ist diese Frage in der rechtswissenschaftlichen Literatur und auch in der Rechtsprechung bisher nicht weiter verfolgt worden. In der Praxis sind die Regeln kaum handhabbar, so dass auf sie besser verzichtet werden sollte.

3.2.1.3 Abgrenzung durch Zurechnung?

Schließlich soll selbst dann, wenn die Merkmalsausprägungen nicht zu eng und nicht zu weit auseinanderliegen und auch keine bloße Merkmalsaggregation vorliegt nach Literaturansicht eine Einzelangabe im Sinne des BDSG vorliegen.

¹⁸ Dammann in Simitis, BDSG, § 3 Rn. 16.

¹⁹ Dammann in Simitis, BDSG, § 3 Rn. 16.

²⁰ Dammann in Simitis, BDSG, § 3 Rn. 16.

²¹ Dammann in Simitis, BDSG, § 3 Rn. 16, Fn. 33.



Dies sei dann der Fall, wenn Gruppenangaben im sozialen Kontext einzelnen Gruppenmitgliedern zugerechnet würden (Beispiel: Umsätze einer Anwaltskanzlei).²²

Den Zurechnungsgedanken betonen auch *Gola* und *Schomerus* und führen aus:

„ Wird beispielsweise der Adressbestand der Stadt X jeweils um die Angabe ergänzt, dass 90% der Bevölkerung die Y-Partei gewählt hat, so wird damit die Einzelangabe festgehalten, dass der Betroffene zu einer derart strukturierten Bevölkerungsgruppe gehört, ob über sein persönliches Wahlverhalten Aussagen gemacht werden, hängt von der Bewertung der Information durch die verantwortliche Stelle ab; mit anderen Worten: Maßgebend ist, ob das Gruppenergebnis auch dem einzelnen Gruppenmitglied zugerechnet werden soll.“²³

Dieser Ansicht folgt auch Schmittmann, der darauf abstellt, ob die Daten auf „einzelne Personen „durchschlagen““. ²⁴

Im Zusammenhang mit dem Wort „durchschlagen“ wird in Kommentarliteratur auf zwei Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (BAG) verwiesen.²⁵ Die Entscheidungen²⁶ beschäftigen sich vordergründig mit dem Recht der Mitbestimmung des Betriebsrats bei der Überwachung von Arbeitnehmern. Gem. § 87 Abs. 1 Nr. 6 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) hat der Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht bei „Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen“. Die Regelung bezieht sich nur auf die Überwachung einzelner Arbeitnehmer, so dass in den unterschiedlichen Fällen fraglich war, was bei einer Gruppenüberwachung gilt. In seinem Beschluss aus dem Jahr 1986 hatte das BAG über ein Zählwerk in einer Schweißstraße zu entscheiden. Das Gericht kam zu dem Ergebnis, dass der Betriebsrat dann ein Mitwirkungsrecht hat, wenn die Gruppenüberwachung zu einem Druck führt, der auf den einzelnen Arbeitnehmer übertragen wird.²⁷

Das Gericht fasste seine Entscheidung in einem Leitsatz²⁸ wie folgt zusammen:

„In der technischen Erhebung von Leistungsdaten, die lediglich eine Aussage über die Leistung einer Gruppe von Arbeitnehmern enthalten, liegt dann eine technische Überwachung der Arbeitnehmer i. S. von § 87 I Nr. 6 BetrVG, wenn der von der technischen Einrichtung ausgehende Überwachungsdruck auf die Gruppe auch auf den einzelnen Arbeitnehmer durchschlägt.“

²² Dammann in Simitis, BDSG, § 3 Rn. 16.

²³ Gola/Schomerus, BDSG, § 3 Rn. 3a.

²⁴ Schmittmann in Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, Teil 9, Rn. 106; s. auch. Gola/Schomerus, BDSG, § 3 Rn. 3.

²⁵ Beispielsweise: Gola/Schomerus, BDSG, § 3 Rn. 3a; Däubler/ Klebe/Wedde/Weichert, BDSG-Basiskommentar § 3 Rn. 7.

²⁶ BAG Besch. v. 18.2.1986, NZA 1986, S. 488 - 490. und Urteil 26.07.1994, NZA 1995, S. 185-188.

²⁷ BAG Besch. v. 18.2.1986, NZA 1986, S. 488 (490).

²⁸ Anmerkung: Ein Leitsatz bildet ab, was das Gericht (oder auch die Redaktion einer Fachzeitschrift) für die Quintessenz einer Entscheidung hält.



An dieser Stelle wird wohl erstmalig der Begriff „durchschlagen“ verwandt.

In einem Urteil aus dem Jahr 1994 hat das Gericht diese Einschätzung bestätigt und erneut auf die Bedrohung des Persönlichkeitsrechts der Arbeitnehmer durch Überwachung hingewiesen. Interessanterweise verwendet das BAG das Wort „durchschlagen“ nun in der Urteilsbegründung.²⁹

In beiden Entscheidungen gibt es keinen unmittelbaren Bezug zum BDSG. Ferner ist zu bedenken, dass im konkreten Fall ein besonderer Druck auf die Arbeitnehmer dadurch bestand, dass (Gruppen-)Akkordlöhne bezahlt wurden. Allerdings zeigen beide Entscheidungen, dass auch die Rechtsprechung zusammengefasste Daten kennt, die die Persönlichkeitsrechte des Einzelnen berühren.

Indes ist der Begriff „durchschlagen“ unglücklich gewählt. Zum einen handelt es sich nicht um einen Begriff, den das Gesetz verwendet. Zum anderen ist „durchschlagen“ keine in den Rechtswissenschaften geläufige Kategorie.

Dies ist vermutlich auch der Grund dafür, dass der Begriff in der Literatur in zwei unterschiedlichen Zusammenhängen verwandt wird. So soll es „durchschlagend“ sein, wenn es einen dominierenden Einzelwert gibt, so dass der Gesamtwert nur einer einzelnen Person zugerechnet wird (s.o.).

Anders verhält es sich wenn Sammelangaben/ zusammengefasste Daten/ Gruppenergebnisse/ Personenbezug haben sollen. In diesen Fällen wird der Gesamtwert oder ein daraus ermittelter Durchschnittswert einer Person der Gruppe zugerechnet, ohne dass bekannt/ sicher ist, ob der Wert oder eine bestimmte damit verbundene Erwartungshaltung auf den Einzelnen zutrifft.³⁰

Aus den genannten Gründen wird nachfolgend auf den Begriff durchschlagen verzichtet.

3.2.1.4 Zusammenfassung der bisherigen Ansätze

Unabhängig von der genauen Bezeichnung des Problems lässt sich Folgendes zusammenfassend feststellen: Die Literatur stellt bei der Einordnung von Informationen als Einzelangabe im Sinne von § 3 Abs. 1 BDSG nicht allein darauf ab, ob eine Information nur einer Person zugeordnet ist. Vielmehr geht es häufig und zu Recht darum, ob zusammengefasste Angaben einer Person zugerechnet werden sollen.

Mit diesem Kriterium erübrigt sich auch die Frage von zu nah beieinander liegenden oder zu weit voneinander entfernten Werten. Liegen die Werte weder zu nahe beisammen noch zu weit auseinander, wird dies – im Regelfall und mit erheblichen Unschärfen – dazu führen, dass Personenbezug zu verneinen ist. Liegen die Werte hingegen bekanntermaßen nah beieinander/ sind offensichtlich weit voneinander entfernt, mag dies zwar ein Indiz dafür sein, dass eine Sammelangabe auch (mindestens) einer Person zugerechnet werden könnte, darauf kommt es aber nicht entscheidend an, wenn man auf den Willen zur Zurechnung abstellt. Vielmehr ist auf den Zweck

²⁹ BAG Urteil v. 26.07.1994, NZA 1995 S. 185 (188).

³⁰ Gola/Schomerus, BDSG, § 3 Rn. 3.



der Datenverarbeitung abzustellen – also darauf, ob die Herstellung einer Beziehung zwischen einer (bestimmbaren natürlichen) Person und der Angabe Ziel der Verarbeitung ist.

3.2.2 Definition des Tatbestandsmerkmals: Einzelangabe – eigener Ansatz

Obwohl in der Literatur, wie gezeigt, verbreitet auf den Verwendungszweck abgestellt wird, hat dieser Gedanke noch keinen Eingang in die Definitionen des Tatbestandsmerkmals Einzelangabe gefunden.

So definieren *Gola* und *Schomerus*, wie bereits zitiert, Einzelangaben als „Informationen, die sich auf eine bestimmte – einzelne – natürliche Person beziehen oder geeignet sind, einen Bezug zu ihr herzustellen (...)“. Zu beachten ist, dass *Gola* und *Schomerus* jedoch auch vertreten, dass es darauf ankomme, ob „das Gruppenergebnis dem Gruppenmitglied zugerechnet werden soll.“³¹ Dieser Zurechnungsgedanke ermöglicht eine klare Abgrenzung zwischen Einzelangaben einerseits und unproblematischen Sammelangaben andererseits. Allerdings wird der Zurechnungsgedanke in der Definition nicht deutlich.

Auch erscheint an dieser Definition problematisch, dass auf eine Eignung, einen Bezug herzustellen, abgestellt wird. Mit dem Abstellen auf die bloße Eignung, einen Bezug herzustellen, umfasst die Definition alle Informationen, da beliebige Informationen geeignet sind, einen Bezug zu einer Person herzustellen – also etwa auch die Information, dass 82 Millionen Menschen in Deutschland wohnen. So könnte man auch die Wettervorhersage für eine Stadt mit einem beliebigen Einwohner in Verbindung bringen und hätte nach dieser Definition eine Einzelangabe.

Allerdings ist dieses Verständnis der Definition nicht zwingend. Vielleicht muss man die Definition auch so verstehen, dass mit „Bezug herzustellen“ gemeint ist, dass die Information eine Aussage über eine Person enthalten muss. So verstanden vermengt die Definition jedoch die Merkmale „Einzelangabe“ und „persönliches oder sachliches Verhältnis“. Eine Ursache für die Verständnisschwierigkeiten ist, dass versucht wird, ein einzelnes Tatbestandsmerkmal der Definition von „personenbezogene Daten“ mit den Worten „Person“ und „Bezug“ zu definieren, so dass der Erkenntnisgehalt gering bleiben muss.

Aus den genannten Gründen scheint die in der Literatur vorgefundene Definition nicht überzeugend, so dass hier ein neuer Definitionsversuch unternommen werden soll:

Einzelangaben sind die Informationen, die einer Person unmittelbar zugeordnet sind (z.B. der Name), sowie (zusammengefasste) sachliche Informationen, die von der datenverarbeitenden Stelle dazu bestimmt sind, einer Person zugeordnet zu werden.

Diese Definition umfasst zum einen den Fall, wo eine Gruppenzugehörigkeit (z.B. ein Wohnort) dazu führt, dass auf das Verhalten/ auf Merkmale eines Einzelnen geschlossen wird. Zum anderen ermöglicht sie die Verarbeitung von (reinen) Sachdaten, solange eine Zuordnung nicht ge-

³¹ Gola/Schomerus, BDSG, § 3 Rn. 3 f.



wollt ist. Zudem versucht die Definition Überschneidungen mit den anderen Tatbestandsmerkmalen des § 3 Abs. 1 BDSG zu vermeiden.

3.2.3 Tatbestandsmerkmal: Bestimmbare Person

Die gesetzliche Definition der personenbezogenen Daten verlangt, dass sich eine Einzelangabe auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen muss. Werden Daten zusammengefasst, könnte keine Person mehr bestimmbar sein, so dass der Tatbestand nicht erfüllt wäre.

Wie schon bei der Untersuchung des Tatbestandsmerkmals Einzelangabe stellt sich die Frage, von wie vielen Personen/ Grundstücken Informationen zusammengefasst werden müssen, um den Personenbezug entfallen zu lassen.

Das Merkmal der Bestimmbarkeit ist Gegenstand einer längeren rechtswissenschaftlichen Debatte, die im Rahmen der Antwort auf Frage 2 intensiv erörtert wird.

Wie sich im Rahmen der Erörterung herausstellen wird, ist dieses Merkmal allein in Bezug auf Geodaten selten geeignet, den Personenbezug zweifelsfrei entfallen zu lassen. Insbesondere wird sich zeigen, dass es nicht möglich ist, eine konkrete Zahl anzugeben, ab der keine Bestimmbarkeit mehr vorliegt; vielmehr ist die Entscheidung einzelfallabhängig. Werden Informationen mit geographischen Angaben verknüpft, lassen sich über die Grundbuchämter Eigentümer oder über die Melderegister Bewohner, also Betroffene, ja stets bestimmen, sodass – bei strengem Verständnis des Personenbezugs – dieser stets zu bejahen wäre. Dagegen werden bekanntlich unterschiedliche, bei Frage 2 zu diskutierende, Einwände erhoben.

3.3 Zusammenfassung der Antwort auf Frage 1

Unter 3.1.1.1 wurde darauf hingewiesen, dass in der Literatur und der aufsichtsbehördlichen Praxis keine Einigkeit darüber erzielt werden konnte, ob die Angaben zu drei, vier, zehn oder gar mehr Personen/ Grundstücken zusammengefasst werden müssen, damit keine Einzelangabe im Sinne von § 3 Abs. 1 BDSG mehr vorliegt.

Vor dem Hintergrund der aufsichtsbehördlichen Praxis ist es im Zweifel sicherlich ratsam, die Angaben von etwa zehn Grundstücken zusammenzufassen.

Zu beachten ist allerdings, dass dieses Vorgehen allein nicht bestimmt, ob Personenbezug vorliegt. Nach der hier vertretenen Auffassung kommt es für die Behandlung von zusammengefassten Daten als Einzelangabe entscheidend auf den Verwendungszweck an:

Sollen zusammengefasste Sachinformationen von der datenverarbeitenden Stelle einer Person zugeordnet werden, sind diese wie Einzelangaben zu behandeln. Ist eine Zuordnung von der datenverarbeitenden Stelle hingegen nicht beabsichtigt, unterliegt die Verarbeitung (und damit auch die Übermittlung) zusammengefasster Daten nicht den Restriktionen des Datenschutzrechts.



Doch selbst dann, wenn die zusammengefassten Daten wie Einzelangaben zu behandeln sind, muss es sich nicht zwangsläufig um personenbezogene Daten handeln, wie die Antwort auf Frage 2 zeigen wird, wenn und sofern das Vorhandensein eines weiteren Tatbestandsmerkmals von § 3 Abs. 1 BDSG zu verneinen ist.



4. Frage 2: Gibt es eine Kategorie sachbezogener Daten, denen es wegen ihrer Allgemeinheit am Personenbezug fehlt?

Geodaten sind zunächst nicht Personen-, sondern sachbezogen. Dies gilt im Besonderen für Daten, die niemals personenbezogen waren, die also nicht mit Bezug auf eine bestimmte Person erhoben worden sind, sondern von Anfang an in einem rein sachbezogenen Kontext standen, wie etwa Klimadaten oder Daten über die Bevölkerungsdichte, über Gebäude unter Denkmalschutz oder Grünflächen in einer Stadt. Bei diesen Sachdaten stellt sich umso dringender die Frage, ob überhaupt und wenn ja unter welchen Umständen aus einem Sachdatum – etwa der Information, dass an einem bestimmten Ort in einer Stadt Erholungsflächen sind oder nicht – ein personenbezogenes Geodatum wird.

In Fortsetzung des bei Frage 1 Gezeigten, ist daher hier nun ein Prüfschema zu entwickeln, anhand dessen die Frage, ob personenbezogene Daten vorliegen, beantwortet werden kann.

4.1 Bestimmte oder bestimmbare Person

Damit ein Datum Personenbezug aufweist und folglich vom Datenschutzrecht erfasst wird, müsste sich das Geodatum nach § 3 Abs. 1 BDSG in einem ersten Schritt auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen. Ob sich ein Geodatum auf eine *bestimmte* natürliche Person bezieht, ist dabei eindeutig zu klären. Ein Datum bezieht sich immer dann auf eine bestimmte natürliche Person, wenn die betreffende Person dem Datum eindeutig zugeordnet ist, wenn sich die betroffene Person also in einer Personengruppe von allen anderen Mitgliedern dieser Gruppe, etwa über den vollständigen Namen, ohne Weiteres erkennbar unterscheidet.³²

Schwierigkeiten treten hingegen bei der Frage auf, wann eine natürliche Person *bestimmbar* ist. Hier konnte bei Gerichten, Aufsichtsbehörden und der Literatur bisher keine Einigkeit erzielt werden³³ und ein klares, universell einsetzbares Abgrenzungskriterium ist nach wie vor nicht in Sicht. Dabei ist diese Abgrenzungsschwierigkeit kein neues Problem, sie ist vielmehr ein grundsätzliches Problem des Datenschutzrechts, jedoch am Beispiel der Geodaten in jüngster Zeit erneut ins Blickfeld geraten. Die vertretenen Ansätze variieren zum Teil erheblich. Während Gerichte zumeist Einzelfallentscheidungen treffen³⁴, wird in der Literatur und in den Aufsichtsbe-

³² Artikel 29 Datenschutzgruppe, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“, S. 14, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_de.pdf.

³³ Vgl. hierzu ausführlich Karg/Weichert, Datenschutz und Geoinformationen, S. 11 ff. abrufbar unter: <https://www.datenschutzzentrum.de/download/Datenschutz-und-Geoinformationen.pdf>.

³⁴ So etwa OVG Lüneburg, das den Personenbezug für Daten über Umweltbelastungen bejahte, die mit landwirtschaftlicher Nutzung einhergingen (Urt. V. 20.09.1995, 7 L 5287/94, Rn. 24 ff.) oder das LG Waldshut-Tiengen, das die straßenweise Aufnahme von Gebäudebildern und die anschließende Verknüpfung dieser Daten mit GPS-Positionsdaten nicht als personenbezogene Daten ansah. Allerdings war zum Zeitpunkt der Entscheidung eine personengenaue Zuordnung über Adressdaten noch nicht möglich (LG Waldshut-Tiengen, Urt. V. 28.10.1999, MMR 2000, 172 (175)).



hören zunehmend versucht, grundsätzliche Lösungsansätze zu entwickeln.³⁵ Das ist auch dringend erforderlich, um den rechtsicheren Umgang mit Geodaten zu ermöglichen.

Ausgangspunkt muss daher das Datenschutzrecht selber sein. Allerdings bietet das BDSG keine Hilfe bei der Frage, wann eine Person bestimmbar ist, weil das Gesetz ebenso wie die Begründung des Gesetzes³⁶ insoweit schweigen. Hierzu muss auch ergänzend auf die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG zurückgegriffen werden, als deren Umsetzung das BDSG zu verstehen ist. Zwar finden sich auch in den Artikeln der Richtlinie keine weiteren Anhaltspunkte, eine gute Auslegungshilfe bietet jedoch Erwägungsgrund EG (26) der Richtlinie. Dort heißt es: *[...] Bei der Entscheidung, ob eine Person bestimmbar ist, sollten alle Mittel berücksichtigt werden, die vernünftigerweise entweder von dem Verantwortlichen für die Verarbeitung oder von einem Dritten eingesetzt werden könnten, um die betreffende Person zu bestimmen. [...]*"

Die Richtlinie verfolgt bei der Frage, wann „Bestimmbarkeit“ vorliegt, mithin einen objektiven Ansatz. Es sind unabhängig von dem jeweiligen individuellen Zusatzwissen der verarbeitenden Stelle alle überhaupt verfügbaren Mittel zu berücksichtigen. Eben dieser rein objektive Ansatz wird jüngst auch in Deutschland wieder eingefordert.³⁷ Nur eine objektive Sichtweise ermöglichte eine trennscharfe Abgrenzung und vermeide in der Praxis nicht handhabbare Einzelfallentscheidungen. Jede Berücksichtigung von individuell verfügbarem Zusatzwissen bei der Frage, ob Personenbezug vorliege, führe unweigerlich zu unterschiedlichen Beurteilungen des gleichen Datums, eben diese Beliebigkeit und die daraus resultierenden Einzelfallentscheidungen würden letztlich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in seinen Grundsätzen gefährden.

Hingegen wird zunehmend vertreten, der Personenbezug sei *relativ* zu verstehen. Diese Sichtweise hält es trotz EG (26) für maßgeblich, ob der Personenbezug *von der verantwortlichen Stelle* hergestellt werden kann. Ausgangspunkt ist hiernach, dass für denjenigen, der über das zur Identifikation erforderliche Zusatzwissen verfügt, die betroffene Person bestimmbar ist, für diejenigen, die keinen Zugang zu diesem Wissen haben, aber nicht.³⁸ Abgestellt wird nach dieser im

³⁵ So etwa Weichert, Der Personenbezug von Geodaten, in DuD 2007, S. 17 f. und Karg, Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft („Ampelstudie“), abrufbar unter: <http://www.geobusiness.org/Geobusiness/Redaktion/PDF/Publikationen/ampelstudie-datenschutzrechtliche-rahmenbedingungen-bereitstellung-geodaten-lang,property=pdf,bereich=geobusiness,sprache=de,rwb=true.pdf>; aber beispielsweise Einzelfallentscheidung des Düsseldorfer Kreises zum Google Street View „Datenschutzrechtliche Bewertung von digitalen Straßenansichten insbesondere im Internet“ abrufbar unter: http://www.bfdi.bund.de/cln_027/nn_531946/DE/Oeffentlichkeitsarbeit/Entschiessungssammlung/DuesseldorferKreis/141108DigitaleStrassenansichten,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/141108DigitaleStrassenansichten.pdf.

³⁶ Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundes-Datenschutzgesetz – BDSG), vom 21.09.1973, Drucksache 7/1027, S. 23.

³⁷ Pahlen-Brandt, Datenschutz braucht scharfe Instrumente – Beitrag zur Diskussion um „personenbezogene Daten“, in DuD 2008, S. 34 (39 f.).

³⁸ Roßnagel/Scholz, Datenschutz durch Anonymität und Pseudonymität – Rechtsfolgen der Verwendung anonymer und pseudonymer Daten, in: MMR 2000, S. 721 (723); Dammann in Simitis, BDSG, § 3 Rn. 32; Gola/Schomerus, BDSG, § 3 Rn. 44; Metschke/Wellbrock, Datenschutz in Wissenschaft und Forschung, S. 21, abrufbar unter: http://www.datenschutz-berlin.de/infomat/dateien/mat_28.pdf; Karg, Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft, „Ampelstudie“, S. 16, abrufbar unter:



Vordringen befindlichen Ansicht mithin lediglich auf das der verarbeitenden Stelle zur Verfügung stehende Zusatzwissen. Damit widerspricht diese Meinung jedoch ohne erkennbare Begründung klar dem EG (26) der Richtlinie, der explizit auch jene Mittel bei der Frage der Bestimmbarkeit mit einbezieht, die vernünftigerweise einem Dritten zur Verfügung stehen.

Gut vertretbar und mit der Richtlinie vereinbar, ist es daher, nur in solchen Fällen lediglich auf das Wissen der verantwortlichen Stelle abzustellen, bei denen die Datenverarbeitung in einem in sich geschlossenen Netzwerk stattfindet,³⁹ in welchem also durch ein Datenschutz- und Datensicherheitskonzept, das unter anderem technische Sicherungsmaßnahmen und Verträge vorhält, sichergestellt wird, dass in dem geschlossenen Netzwerk verarbeitete Daten nicht nach außen gelangen und umgekehrt, dass Dritte von außen auf diese Daten nicht zugreifen können. In diesen Fällen kann ausschließlich auf das Wissen der verantwortlichen Stelle abgestellt werden und mögliches Wissen von Dritten wegen der faktisch fehlenden Zugriffsmöglichkeit auf die Daten außer Acht bleiben. In allen anderen Fällen, in denen eine solche geschlossene Nutzergruppe nicht gewährleistet ist, muss es bei der von der Richtlinie vorgesehenen Einbeziehung von Dritten und damit bei der Bejahung des Personenbezugs bleiben.

Unabhängig von der Frage, ob nur die Identifizierungsmöglichkeit der verantwortlichen Stelle oder auch die Möglichkeiten von Dritten für die Bestimmbarkeit einer Person ausschlaggebend sein sollen, wird diskutiert, ob zumindest solche Mittel unberücksichtigt bleiben sollen, die, würden sie für eine Identifizierung herangezogen, einen unverhältnismäßigen Aufwand im Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen verursachen würden.

Die europäische Datenschutzrichtlinie gibt auch hier auf den ersten Blick eine restriktive Sichtweise vor. So werden anonymisierte Daten in EG (26) als Daten, „*die eine Identifizierung der betroffenen Person nicht mehr zulassen*“, definiert. Nach dem Wortlaut der europäischen Normgebung sind mithin nur solche Daten als anonym – und damit nicht mehr personenbeziehbar – einzuordnen, deren Anonymisierung *irreversibel* erfolgt ist, ein Rückschluss auf die Person also für jedermann dauerhaft ausgeschlossen ist. Trotzdem ist die Berücksichtigung des Aufwandes, der investiert werden müsste, um eine Identifizierung zu ermöglichen auch auf europarechtlicher Ebene inzwischen möglich, akzeptiert und unbeanstandet. So wird beispielsweise ausgeführt, bei der Frage, welche Mittel zur Identifizierung *vernünftigerweise* eingesetzt werden, müssten relevante Kontextfaktoren Berücksichtigung finden.⁴⁰ Solche Kontextfaktoren könnten die zu erwartenden Kosten, der beabsichtigte Zweck, die Strukturierung der Verarbeitung oder aber auch der zu erwartende Vorteil sein. Auch ist die deutsche Umsetzung der Richtlinie, nach der Daten auch dann als anonym bewertet werden, wenn die Daten *nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zugeordnet werden können* (§ 3 Abs. 6 Bundesdatenschutzgesetz), soweit ersichtlich, europarechtlich nie beanstandet worden. Im Gegenteil: Die Kommission stellt in ih-

<http://www.geobusiness.org/Geobusiness/Redaktion/PDF/Publikationen/ampelstudie-datenschutzrechtliche-rahmenbedingungen-bereitstellung-geodaten-lang,property=pdf,bereich=geobusiness,sprache=de,rwb=true.pdf> .

³⁹ Arning/Forgó/Krügel, Datenschutzrechtliche Aspekte der Forschung mit genetischen Daten, in: DuD 2007, 114.

⁴⁰ Artikel 29 Datenschutzgruppe, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“, S. 18, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_de.pdf .



rem ersten Bericht über die Durchführung der Datenschutzrichtlinie⁴¹ fest, dass die Auslegung der Richtlinie vernünftig und flexibel zu erfolgen habe und verweist in diesem Zusammenhang explizit auf einen Beitrag des European Privacy Officers Forum (EPOF)⁴², in dem gerade die deutsche Definition des Anonymisierens, die den unverhältnismäßigen Aufwand mit einbezieht, als praxisnah und vorbildlich hervorgehoben wird.

Es lässt sich für die Frage der „Bestimmbarkeit“ also folgendes festhalten: Eine Person ist bestimmbar, wenn Ihre Identifizierung mit Mitteln, die keinen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten, möglich ist. Hierbei ist grundsätzlich sowohl auf das Wissen und die Mittel der verarbeitenden Stelle als auch auf das Wissen und die Mittel Dritter abzustellen. Mittel, die nur Dritten, nicht aber der verarbeitenden Stelle zur Verfügung stehen, sind hingegen dann nicht einzubeziehen, wenn die Datenverarbeitung in einer geschlossenen, geordneten Nutzergruppe erfolgt.

Da autark aufgestellte Netzwerke dieser Art selten sein werden oder zumindest selten für die massenhafte Datenverarbeitung von Geodaten in Betracht kommen dürften, würde dieses ausschließlich objektive Betrachtungsweise, wie sie die Richtlinie scheinbar vorschreibt, jedoch zu einer immensen Ausweitung des Personenbezuges und damit der Anwendbarkeit des Datenschutzrechtes führen. Denn vor dem Hintergrund ständig wachsender Prozessor- und Speicherkapazitäten wird die Verknüpfung von Daten zunehmend einfacher und Mittel, die heute einen unverhältnismäßigen Aufwand verursachen würden, werden vermutlich schon bald mit vertretbarem Aufwand einzusetzen sein. Spitzt man diese Erkenntnis zu, wird es zunehmend weniger Sachdaten geben und damit fast jedes Datum dem Datenschutz unterfallen.⁴³ Dies ist ein Ergebnis, das vom Normgeber aber zu Recht gerade nicht intendiert war.⁴⁴ Dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung würde damit nämlich nicht geholfen. Denn entgegen den Vertretern der streng objektiven Betrachtungsweise führt nicht die Einbeziehung des Schutzzwecks des Datenschutzes und die damit verbundenen Anwendung der Schutznormen ausschließlich auf Daten, die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betreffen, zu einer Schwächung des Datenschutzes. Es verhält sich vielmehr gerade andersherum: Wenn der Unterschied zwischen sach- und personenbezogenem Datum verschwindet, wird das Datenschutzrecht gar nicht mehr handhabbar sein und der allumfassende Anwendungsbereich letztlich dazu führen, dass der Schutz jener Daten, die tatsächlich geeignet sind, eine Aussage über eine Person zu treffen, leer läuft. Aus diesem Grund muss nach einem weiteren Korrektiv gesucht werden, das den Schutzzweck des Datenschutzrechtes wieder mehr in den Vordergrund rückt.

⁴¹ Erster Bericht der Kommission über die Durchführung der Datenschutzrichtlinie von 2003, abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2003/com2003_0265de01.pdf .

⁴² EPOF, Comments on Review of the EU Data Protection Directive (Directive 95/46/EC) von 2002, abrufbar unter: <http://www.html.dk/log/D25.pdf> .

⁴³ So ähnlich auch Weichert, Der Personenbezug von Geodaten, in DuD 2007, S. 17 (21); Karg, Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft („Ampelstudie“), S. 9 f., abrufbar unter: <http://www.geobusiness.org/Geobusiness/Redaktion/PDF/Publikationen/ampelstudie-datenschutzrechtliche-rahmenbedingungen-bereitstellung-geodaten-lang,property=pdf,bereich=geobusiness,sprache=de,rwb=true.pdf> .

⁴⁴ So auch von der Art. 29 Datenschutzgruppe festgestellt: Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“ S. 5, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_de.pdf .



4.2 Einzelangaben über sachliche Verhältnisse

Daher ist die Legaldefinition von personenbezogenen Daten (§ 3 Abs. 1 BDSG) weiter zu analysieren. Danach sind personenbezogene Daten alle „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmaren natürlichen Person“. Bei der Auseinandersetzung mit dieser Definition hat lange Zeit die Frage der „Bestimmbarkeit“ einer Person im Vordergrund gestanden. Angesichts der Tatsache, dass, wie soeben erläutert, die „Bestimmbarkeit“ mit zunehmender technischer Entwicklung als Abgrenzungskriterium an Bedeutung verlieren wird, ist es Zeit, den weiteren Voraussetzungen der Definition mehr Aufmerksamkeit zu widmen und sie auf ihre Tauglichkeit bei der Abgrenzung Sachdatum/personenbezogenes Datum zu prüfen. Personenbezogene Daten müssen danach unabhängig von der Frage, ob sie sich auf eine natürliche Person beziehen zunächst „*Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse* einer Person“ sein.

4.2.1 Einzelangaben

Eine Einzelangabe ist nach *Gola* und *Schomerus* jede Information, die sich auf eine einzelne Person bezieht oder die geeignet ist, einen Bezug herzustellen, durch den eine Person identifiziert werden kann.⁴⁵ Regelmäßig keine Einzelangaben sollen hingegen aggregierte oder anonymisierte Daten sein.⁴⁶ Dass diese Definition sowohl ungenau als auch zu pauschal ist, wurde oben in Frage 1 (3.) bereits ausführlich erläutert. Wie dort gezeigt wurde, muss es bei Bestimmung dieses Tatbestandsmerkmals darauf ankommen, ob die Angabe nach der Vorstellung der datenverarbeitenden Stelle etwas über eine bestimmte oder bestimmare (also einzelne) Person aussagen soll (und kann). Ist dies nicht der Fall, handelt es sich nur um eine Angabe, nicht um eine Einzelangabe.

4.2.2 Eignung, ein „sachliches Verhältnis“ i.S.d. § 3 Abs. 1 BDSG zu begründen

Weiterer Anknüpfungspunkt ist, dass die Einzelangabe über ein „sachliches Verhältnis“⁴⁷ erfolgen muss. Die Frage ist also, was ein sachliches Verhältnis ist und wann ein sachliches Verhältnis zwischen einem Gegenstand und einer Person vorliegt oder nicht vorliegt.

Auch hier ist die Kommentarliteratur wenig hilfreich. Man findet vor allem die Aussage, dass der Begriff „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse“ *außerordentlich weit* sei und alle Informationen, die über die Bezugsperson etwas aussagen, erfassen wolle.⁴⁸ So sehr hier aber die Betonung auf „weit“ und „alle“ liegt, erfolgt hier auch – freilich nicht weiter ausgeführt – eine Einschränkung. Die Informationen müssen über die Bezugsperson nämlich etwas aussagen, wann das allerdings der Fall ist, erschließt sich nicht.

⁴⁵ *Gola/Schomerus*, BDSG, § 3 Rn. 3.

⁴⁶ *Ebenda*.

⁴⁷ Da es bei der vorliegenden Studie um Geodaten geht, wird in diesem Abschnitt nur das „sachliche Verhältnis“ untersucht. Grundsätzlich spielt die Unterscheidung zwischen persönlichem oder sachlichem Verhältnis jedoch keine Rolle, die Formulierung im Gesetz sollte lediglich klarstellen, dass Informationen aus jedwedem Lebensbereich eines Menschen erfasst sind (vgl. hierzu *Gola/Schomerus*, BDSG, § 3 Rn. 5).

⁴⁸ *Dammann in Simitis*, BDSG, § 3 Rn. 7.



Weichert plädierte bereits Anfang 2007 dafür, dass der Personenbezug zu einer Sache eine gewisse persönlichkeitsrechtliche Relevanz haben, bzw. Aussagekraft über die Individualität einer natürlichen Person aufweisen müsse, um als personenbeziehbar im Sinne des Datenschutzrechts zu gelten.⁴⁹ Zwar subsumierte er diese Erkenntnis nicht eindeutig unter die Voraussetzung „persönliches oder sachliches Verhältnis“, nichtsdestotrotz bezog er aber richtigerweise den Schutzzweck des Datenschutzrechts in seine Überlegungen ein und kam so zu einer ersten Kategorisierung von Geodaten.

Auf europäischer Ebene wird seit der bereits viel zitierten Stellungnahme der Art. 29 Datenschutzgruppe zum Begriff des „personenbezogenen Datums“ aus dem Jahre 2007 eine ähnlich Diskussion geführt. Nach Art. 2 a) der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG sind *„personenbezogene Daten“ alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person*. Die Art. 29 Datenschutzgruppe führte hierzu aus, dass bei der Frage, ob Personenbezug vorliege oder nicht, entscheidend sei, zu klären, welche Beziehungen und Verbindungen zum Individuum bestünden.⁵⁰ Dies wird – nachdem die europäische Definition nicht auf persönliche oder sachliche Verhältnisse abstellt –, unter dem Begriff Informationen „über“ eine Person diskutiert. Daten würden sich nur dann auf eine Person beziehen (und Aussagen über eine Person enthalten), wenn sie die Identität, die Merkmale oder das Verhalten dieser Person betreffen oder wenn sie verwendet werden, um die Art festzulegen oder zu beeinflussen, in der die Person behandelt oder beurteilt wird.⁵¹ Konkret sei dies der Fall, wenn entweder

- ein *Inhaltselement* (es sind eindeutig Daten über die betreffende Person),
- ein *Zweckelement* (das Datum wird benutzt, um die betreffende Person in einer bestimmten Weise zu beurteilen, in einer bestimmten Weise zu behandeln oder ihre Stellung oder ihr Verhalten zu beeinflussen) oder ein
- *Ergebniselement* (Die Verwendung des Datum wirkt sich auf die Rechte und Interessen einer bestimmten Person aus)

vorliegen würde.⁵²

In der kürzlich erschienenen sog. „Ampelstudie“ des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz (ULD) vertritt Karg mit Bezug zur Art. 29 Datenschutzgruppe nun, dass neben der Frage, ob die verarbeitende Stelle eine Person bestimmen könnte,⁵³ in einem zweiten Schritt zu prüfen sei, ob ein Geodatum überhaupt geeignet ist, Personenbezug aufzuweisen. Dies sei nur dann der

⁴⁹ Weichert, Der Personenbezug von Geodaten, in DuD 2007, S. 17 (21 f.).

⁵⁰ Art. 29 Datenschutzgruppe, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“ S. 10, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_de.pdf .

⁵¹ Wie vor, S. 11.

⁵² Art. 29 Datenschutzgruppe, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“ S. 11 ff., abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_de.pdf .

⁵³ Leider werden hier, gegen den Wortlaut der Richtlinie, die Identifizierungsmöglichkeiten Dritter ausgeklammert. (vergleiche näher hierzu oben 4.1.)



Fall, wenn sich aus der Semantik und der Art des Datums eine inhaltliche Aussage mit Bezug zum Individuum treffen lasse,⁵⁴ wenn also eine Aussage *über* eine Person getroffen werde.

Allerdings bleibt auch hier der Anknüpfungspunkt des „sachlichen Verhältnisses“ im deutschen Gesetz unerwähnt. Dabei würde die deutsche Formulierung die Argumentation stützen. Denn wenn auf europäischer Ebene bereits richtigerweise unter dem Wort „über“ (Informationen *über* eine Person) eine Aussagefähigkeit des Datums in Bezug auf die betreffende Person verlangt wird, muss eine solche Aussagefähigkeit des Datums erst recht im deutschen Gesetz bei der Prüfung eines „sachlichen Verhältnisses“ vorliegen. Denn ein „sachliches Verhältnis“ setzt begrifflich schon eine engere Beziehung als das Wort „über“ voraus.

Nicht deutlich wird überdies, ob *Karg* diesen zweiten Prüfungsschritt auch für Daten einführen will, die zweifellos, etwa über Name und Anschrift, einer natürlichen Person zugeordnet werden können. In Fällen also, wo die Person *bestimmt* und nicht nur bestimmbar ist. Dies ist jedoch die logische Fortentwicklung dieser Position. Denn sowohl die Richtlinie als auch das BDSG machen keinen Unterschied zwischen „bestimmt“ und „bestimmbar“. In der Konsequenz bedeutet dies, dass es Geodaten gibt, die zwar einer Person klar zugeordnet, aufgrund der fehlenden Aussagekraft *über* die Person aber kein personenbezogenes Datum sind und damit auch nicht dem Datenschutz unterliegen.

Ein solches Ergebnis würde auch nicht dem Grundgedanken des Volkszählungsurteils widersprechen, in dem klargestellt wurde, dass angesichts der fortschreitenden Technisierung kein Datum belanglos sei. Diese Erkenntnis aus dem Jahr 1983 gewinnt von Jahr zu Jahr nur noch mehr Bedeutung, denn 25 Jahre nach dem Volkszählungsurteil ist die Geschwindigkeit, mit der sich die informationstechnische Entwicklung vollzogen hat und weiterhin vollziehen wird, beindruckend zur Schau gestellt worden. Die Möglichkeiten unterschiedlichste Datenbestände miteinander zu verknüpfen und Daten damit in einen anderen Kontext, als bei ihrer Erhebung – wo sie vielleicht belanglos schienen – zu setzen, scheinen heute unbegrenzt. Es ist daher wichtiger denn je, festzustellen, dass kein personenbezogenes Datum belanglos ist. Der entscheidende Unterschied zwischen der Ausgangslage, in der das Bundesverfassungsgericht entschieden hat und der hier untersuchten, ist aber, dass es sich bei Geodaten nun zunächst um Sachdaten handelt. Diese können und sollen aber auch nach dem BVerfG belanglos sein, solange sie keinen Personenbezug aufweisen. Die Einführung eines möglichen kontextbezogenen Korrektivs bei der Frage, ob ein Sachdatum überhaupt geeignet ist, Personenbezug aufzuweisen, setzt daher bei *nicht* personenbezogenen Daten an. Wohingegen das Volkszählungsurteil sich ausschließlich auf Daten bezog, die bereits Personenbezug aufwiesen.⁵⁵

Weiter verlangt *Karg* in Anlehnung an die Art. 29 Datenschutzgruppe und im Hinblick auf die erforderliche Aussagekraft eines Geodatums für die betroffenen Person einen Ergebnis-, Zweck-, – oder Inhaltskontext, den Geodaten enthalten müssten, um Personenbezug aufzuweisen, wobei

⁵⁴ Karg, Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft („Ampelstudie“), S. 19, abrufbar unter:

<http://www.geobusiness.org/Geobusiness/Redaktion/PDF/Publikationen/ampelstudie-datenschutzrechtliche-rahmenbedingungen-bereitstellung-geodaten-lang,property=pdf,bereich=geobusiness,sprache=de,rwb=true.pdf> .

⁵⁵ So auch Karg, ebenda.



das Gefährdungspotential vom Ergebnis-, über den Zweck- bis zum Inhaltskontext als aufsteigend gefährlich für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingestuft wird.⁵⁶

Als Beispiel für einen Ergebniskontext wird der Denkmalwert eines Objektes herangezogen. Dieser wirke sich zwar nicht direkt auf den Eigentümer des Objektes aus, beschränke ihn aber beispielsweise in seinen Rechten, das Objekt baulich zu verändern. Daten die einen Ergebniskontext aufweisen, würden daher letztlich „die rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen (Außen-) Beziehungen der betroffenen Person“ formen. Hingegen unterfielen Geodaten, die für Scoring verwendet werden, die also durch eine Klassifizierung des räumlichen Umfeldes von Personen letztere bewerten und so mittelbar Auskunft über das soziale und gesellschaftliche Umfeld einer Person geben, dem sogenannten Zweckkontext. Einen Inhaltskontext würden letztlich alle Geodaten aufweisen, die eine Auskunft über die Identität oder Individualität einer Person geben, wie etwa Bewegungs- und Verhaltensprofile, Lebensgewohnheiten, Kauf- und Konsumverhalten, Herkunft, Gesundheits- und Sozialdaten.⁵⁷ Diese Geodaten bedürfen der Ampelstudie zufolge, des höchsten Schutzes.

Alle jene Geodaten hingegen, die in keinem der drei Kontexte zu einer Person stehen, würden keinen Personenbezug aufweisen und zwar selbst dann nicht, wenn sie einer Person zuordenbar – und dann konsequenter Weise auch zugeordnet – sind. Zugespitzt fällt unter diese Kategorie etwa das Standortdatum einer Straßenlaterne vor dem Haus oder der Wohnung einer Person X. Denn es ist nicht vorstellbar, dass die Tatsache, dass etwa eine Straßenlaterne in einer bestimmten Entfernung zur Haustür einer Person steht, eine Aussage über die Person nach sich ziehen kann.

Die sowohl von der Art. 29 Datenschutzgruppe, wie auch von *Karg* vorgenommene Unterscheidung in Ergebnis-, Zweck- und Inhaltskontext überzeugt dabei und hilft als letztes Glied in der Kette „Bestimmbarkeit – Einzeldatum – sachliches Verhältnis“, solche Geodaten aus dem Anwendungsbereich des Datenschutzrechts zu nehmen, die aus sich heraus nicht geeignet sind, eine Aussage über die Person zu treffen. Ob die von *Karg* weiter vorgenommene Einteilung verschiedener Geodaten in die Kategorien grün – gelb – rot, sich letztlich als praxistauglich erweisen wird, bleibt abzuwarten. Jedenfalls ist auch diese Einteilung Ansichtssache und die Entscheidung bleibt, solange der Gesetzgeber keine handhabbareren Regelungen erlässt, immer eine Einzelfallentscheidung.

⁵⁶ Wie vor, S. 21 f.

⁵⁷ Ebenda.

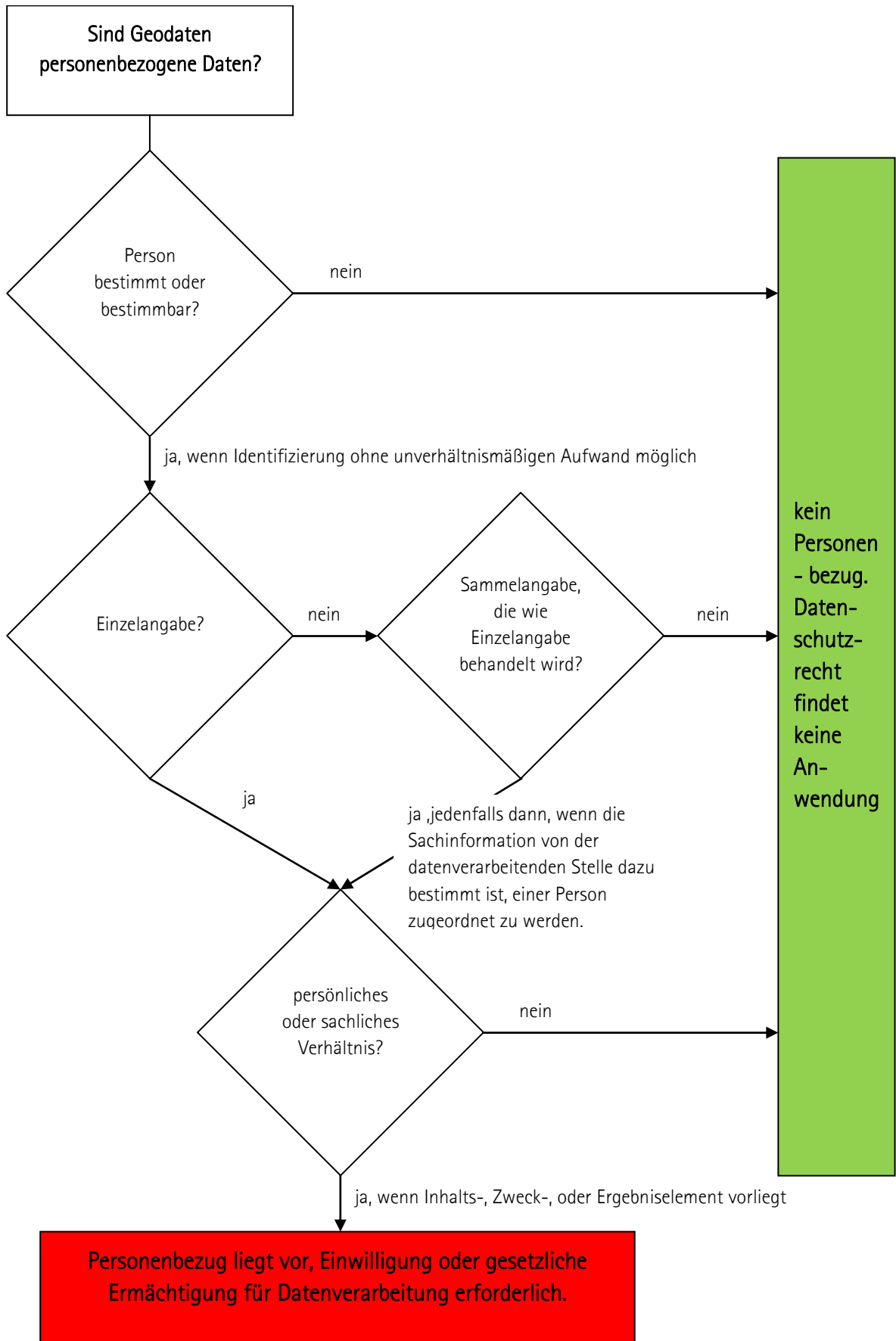


5. Fazit

Klar ist aber, dass es mit Blick auf den Schutzgedanken des Datenschutzes sowohl auf europäischer als auch auf deutscher Ebene Tendenzen gibt, die Anwendbarkeit des Datenschutzrechts auf jedes beliebige Sachdatum, das sich mit einer Person verknüpfen lässt, zu verneinen, auch wenn der Wortlaut des BDSG und der Datenschutzrichtlinie eine andere Auslegung zulässt.

Die Ergebnisse aus den Teilen 3 und 4 lassen sich zu folgenden Prüfungspunkten zusammenfassen:

1. Zunächst ist zu prüfen, ob eine Person bestimmbar ist. Dies ist dann der Fall, wenn eine Identifizierung ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich ist.
2. Dann stellt sich die Frage, ob es sich bei der Information um eine Einzelangabe handelt, bzw. ob eine Sammelangabe vorliegt, die wie eine Einzelangabe zu behandeln ist. Dies ist dann der Fall, wenn zusammengefasste Sachinformationen einer Person zugeordnet werden sollen.
3. Im letzten Schritt ist zu prüfen, ob die Information ein sachliches Verhältnis zur Person aufweist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Information ein Inhalts-, Zweck- oder Ergebniselement aufweist. Diese Elemente zeigen an, ob die Information geeignet ist, eine Aussage **über** eine Person zu treffen.





6. Literaturverzeichnis

Arning M, Forgó N, Krügel T: Datenschutzrechtliche Aspekte der Forschung mit genetischen Daten, in: DuD 2006, 700 – 705

Art. 29 Datenschutzgruppe: Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_de.pdf

Bergmann L/Möhrle R/Herb A: Datenschutzrecht, Band 1, 37. EL, Stuttgart 2008

Däubler W/Klebe T/Wedde P/Weichert T: BDSG Basiskommentar, 2. Aufl., Frankfurt am Main 2008

Ernst W, Zinkahn W, Bielenberg W, Krautzberger M: Baugesetzbuch, 87. EL, München 2008

Erbs G, Kohlhaas M: Strafrechtliche Nebengesetze, 169. EL, München 2006

European Privacy Officers Forum (EPOF): Comments on Review of the EU Data Protection Directive (Directive 95/46/EC) von 2002, abrufbar unter: <http://www.html.dk/log/D25.pdf>

Gola P, Schomerus R: BDSG Bundesdatenschutzgesetz Kommentar, 9. Auflage, München 2007

Hoeren T, Sieber U: Handbuch Multimedia-Recht, 18. EL, München 2007

Karg M: Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft („Ampelstudie“), , abrufbar unter:

<http://www.geobusiness.org/Geobusiness/Redaktion/PDF/Publikationen/ampelstudie-datenschutzrechtliche-rahmenbedingungen-bereitstellung-geodaten-lang,property=pdf,bereich=geobusiness,sprache=de,rwb=true.pdf> .

Karg M, Weichert T: Datenschutz und Geoinformationen, , abrufbar unter:

<https://www.datenschutzzentrum.de/download/Datenschutz-und-Geoinformationen.pdf>

Metschke R, Wellbrock R: Datenschutz in Wissenschaft und Forschung, 2002 (Berlin: Materialien zum Datenschutz), abrufbar unter: www.datenschutz-berlin.de/attachments/47/Materialien28.pdf?1166527077.

Pahlen-Brandt I: Datenschutz braucht scharfe Instrumente – Beitrag zur Diskussion um „personenbezogene Daten“, in DuD 2008, S. 34– 40

Roßnagel A, Scholz P: Datenschutz durch Anonymität und Pseudonymität–Rechtsfolgen der Verwendung anonymer und pseudonymer Daten, in: MMR 2000, S. 721–731

Schaffland H-J, Wiltfang N: Bundesdatenschutzgesetz, EL 02/08, Berlin

Simitis S (Hrsg.): Bundesdatenschutzgesetz, 6. Auflage, Baden-Baden 2006

Weichert T: Der Personenbezug von Geodaten, in: DuD 2007, S. 17 – 23

Wulffen, von M: SGB X Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, 6. Auflage, München 2008



7. Anhang

7.1 BAG Besch. v. 18.2.1986, NZA 1986, S. 488 – 490.

Mitbestimmung bei technischer Überwachung

BetrVG § 87 I Nr. 6

Leitsatz:

In der technischen Erhebung von Leistungsdaten, die lediglich eine Aussage über die Leistung einer Gruppe von Arbeitnehmern enthalten, liegt dann eine technische Überwachung der Arbeitnehmer i. S. von § 87 I Nr. 6 BetrVG, wenn der von der technischen Einrichtung ausgehende Überwachungsdruck auf die Gruppe auch auf den einzelnen Arbeitnehmer durchschlägt. Das ist der Fall, wenn die Arbeitnehmer in einer überschaubaren Gruppe im Gruppenakkord arbeiten.

BAG, Beschluß vom 18.02.1986 – 1 ABR 21/84 (LAG Hamm, Beschluß vom 08.02.1984 – 12 TaBV 92/83)

Zum Sachverhalt:

Die Beteiligten streiten darüber, ob dem Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht bei der Anbringung und Anwendung von Kienzle-Schreibern und Zählwerken an Schweißstraßen zusteht. Der Arbeitgeber ist ein Großunternehmen der Automobilindustrie. Der Ast. ist der im Betrieb B. gebildete Betriebsrat. Im Werk B. werden auf sogenannten Schweißstraßen Autoteile, etwa Türen oder Motorhauben, gefertigt. Das geschieht in der Weise, daß mehrere Arbeitnehmer die vorgeformten Einzelteile zusammenfügen und auf die Schweißstraße geben, auf der sie dann in Schweißvorrichtungen automatisch zusammengeschweißt werden. Am Ende der Schweißstraße kontrollieren Arbeitnehmer (Inspektoren) die geschweißten Teile. An der Schweißstraße für Türen sind insgesamt sechs Arbeitnehmer in der Produktion und zwei Inspektoren beschäftigt, an der Schweißstraße für Hauben drei Arbeitnehmer in der Produktion und ein Inspektor. Die Schweißstraßen bleiben stehen, wenn sie entweder nicht mehr von den Arbeitnehmern mit Teilen versorgt werden oder wenn ein technischer Defekt eintritt. Außerdem können die Anlagen durch Betätigung einer Schaltung stillgesetzt werden. Das erfolgt in der Regel z. B. bei Pausen durch Mitarbeiter der Instandhaltung. In Notfällen kann jeder Arbeitnehmer die Anlagen durch Betätigung der Schaltung stillsetzen. Der Arbeitgeber hat an den Schweißstraßen sogenannte Kienzle-Schreiber installiert. Diese zeichnen auf einem Schaubild die auf jeder Schweißstraße produzierten Stückzahlen und die dazu aufgewandte Zeit sowie Zeiten des Stillstandes auf. Es sind jeweils 100 Stück gefertigt, wenn die aufgezeichnete Kurve den Scheitelpunkt oder Tiefpunkt erreicht. Steht die Anlage, so erscheint auf dem Schaubild ein waagrechtlicher Strich, dessen Länge die Dauer des Stillstands angibt. Das Schaubild wird nur mit der Kennzeichnung der Schweißstraße und in der Datumspalte manuell ausgefüllt. Weitere Eintragungen erfolgen nicht.



An den Türenstraßen 1 und 2 und an zwei Haubenstraßen sind außerdem Zählwerke angebracht. Diese sind mit dem jeweiligen Meisterpult, der Reparaturstelle der Instandhaltung, dem Büro des Betriebsleiters und des Obermeisters der Produktionsvorbereitung Karosserie/Schweißmaschinenbau verbunden. An diesen Stellen kann jeweils, ähnlich wie auf einem Kilometerzähler in einem Pkw, die Zahl der auf jeder Straße gefertigten Stücke abgelesen werden. Die Zählwerke werden vor jeder Schicht auf 0 gestellt. Sie zeichnen die Anzahl der gefertigten Stücke auf und bleiben bei Produktionsunterbrechungen automatisch stehen, d. h. das Zahlenbild verändert sich nicht. Der jeweilige Meister hat stündlich auf den Zählwerken die Zahl der gefertigten Stücke abzulesen, diese Zahl auf einem Formular zu notieren und dieses Formular an den Hauptbetriebsleiter bzw. Produktionsleiter weiterzugeben. In der Reparaturstelle der Instandhaltung und im Büro des Betriebsleiters bzw. Obermeisters leuchtet außerdem eine rote Lampe auf, wenn die Zählwerke und damit die Schweißstraße eine bestimmte Zeit stehen. Die Arbeiter an den Schweißstraßen arbeiten im Gruppenakkord. Der Betriebsrat ist der Ansicht, ihm stehe hinsichtlich der Anbringung und Anwendung der Kienzle-Schreiber und Zählwerke ein Mitbestimmungsrecht zu.

Das ArbG hat dem entsprechenden Feststellungsantrag des Betriebsrats stattgegeben. Das LAG hat den Feststellungsantrag abgewiesen. Die - zugelassene - Rechtsbeschwerde des Betriebsrats hatte Erfolg.

Aus den Gründen:

... B. ... II. 1. Nach § 87 I Nr. 6 BetrVG hat der Betriebsrat mitzubestimmen bei der Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen.

Eine technische Einrichtung ist nach der Bildschirmsentscheidung des Senats vom 6. 12. 1983 (BAGE 44, 285 = NJW 1984, 1476 = NZA 1984, 47 Ls = AP § 87 BetrVG 1972 - Überwachung - Nr. 7) dann zur Überwachung von Verhalten und Leistung der Arbeitnehmer im Sinne der genannten Vorschrift bestimmt, wenn sie aufgrund vorhandener Programme Verhaltens- und Leistungsdaten ermittelt und aufzeichnet, die bestimmten Arbeitnehmern zugeordnet werden können, unabhängig davon, zu welchem Zweck diese Daten erfaßt werden. Nur diese Art der technischen Einrichtung kommt vorliegend in Betracht. Technische Einrichtungen, die durch Verarbeitung von Verhaltens- und Leistungsdaten zu Aussagen über Verhalten und Leistung Arbeitnehmer überwachen (Technikerberichtssystem-Entscheidung vom 14. 9. 1984, BAGE 46, 367 = NZA 1985, 28 = NJW 1985, 459 = AP § 87 BetrVG 1972 - Überwachung - Nr. 9) sind die Zählwerke und Kienzle-Schreiber nicht.

2. Die Zählwerke sind technische Einrichtungen. Sie ermitteln Daten. Daß sie dies nicht aufgrund eines "Programms", das bei technischen Einrichtungen der Datenerhebungs- und Datenverarbeitungstechnologie deren Arbeitsweise bestimmt, tun, ist unerheblich. Sie erheben die Daten aufgrund ihrer technischen Konstruktion. Diese geht gerade und ausschließlich dahin, daß das Zählwerk Daten erhebt.

Das Zählwerk erhebt das Datum "Zahl der gefertigten Stücke".



Dieses Datum liefert zunächst nur eine Information darüber, wieviel Stücke auf der jeweiligen Schweißstraße gefertigt worden sind. Da an dieser Schweißstraße jedoch Arbeitnehmer arbeiten, ohne deren Arbeitsleistung die Schweißstraße keine Stücke fertigen kann, besagt dieses Datum gleichzeitig, daß die an der Schweißstraße beschäftigten Arbeitnehmer diese Zahl von Einzelstücken gefertigt haben. Damit ist das Datum "Zahl der gefertigten Stücke" ein Leistungsdatum. Es gibt Auskunft über das "vom Arbeitnehmer in Erfüllung seiner vertraglichen Arbeitspflicht geleistete Arbeiten" im Sinne der Entscheidung des Senats vom 23. 4. 1985 (NZA 1985, 671). Daß die Zahl der gefertigten Stücke nicht in Bezug zu einer bestimmten Zeiteinheit gesetzt wird, ist unerheblich, da "Leistung" i. S. von § 87 I Nr. 6 BetrVG nicht im naturwissenschaftlich-technischen Sinne als Arbeit pro Zeiteinheit zu verstehen ist (Senat, NZA 1985, 671).

Gleiches gilt im Grunde auch für die Kienzle-Schreiber. Auch der Kienzle-Schreiber erhebt die Zahl der auf der jeweiligen Schweißstraße gefertigten Stücke. Im Unterschied zum Zählwerk zeichnet er diese Stückzahl auch auf und setzt sie in Bezug zu der seit Beginn der Produktion verstrichenen Zeit. Auf der Diagrammscheibe kann daher ohne Zuhilfenahme etwa einer Uhr abgelesen werden, innerhalb welcher Zeit die Stückzahl gefertigt worden ist. Der Kienzle-Schreiber sagt daher nicht nur, wieviel Stücke gerade im Zeitpunkt des Ablesens gefertigt wurden, sondern gibt die Zahl der gefertigten Stücke für jeden Zeitpunkt seit Beginn der Produktion an. Die vom Kienzle-Schreiber ermittelten und aufgezeichneten Daten über die Fertigung der Einzelstücke auf den Schweißstraßen sind damit umfangreicher und aussagekräftiger als der jeweilige Zählerstand auf dem Zählwerk. Unabhängig davon handelt es sich bei diesen Daten ebenso wie bei dem Zählwerk um Leistungsdaten. Der Unterschied liegt allein darin, daß das Zählwerk jeweils nur ein Leistungsdatum ermittelt und sichtbar macht, der Kienzle-Schreiber hingegen eine kontinuierliche Folge dieser Leistungsdaten. An der Qualifikation der Daten als Leistungsdaten mit dem Inhalt, die an der Schweißstraße beschäftigten Arbeitnehmer haben diese Stückzahlen gefertigt, ändert sich dadurch nichts.

3. Die technische Erhebung von Leistungsdaten stellt nach der Bildschirm-Entscheidung des Senats nur dann ein Überwachen durch eine technische Einrichtung i. S. von § 87 I Nr. 6 BetrVG dar, wenn das Verhaltens- oder Leistungsdatum auch einzelnen Arbeitnehmern zugeordnet werden kann, der einzelne Arbeitnehmer also identifizierbar ist. Das Erfassen der Leistung oder des Verhaltens einer ganzen Abteilung oder Gruppe reicht nicht aus. Der Senat hat dabei offengelassen, ob davon eine Ausnahme dann zu machen ist, wenn erfaßte Verhaltens- und Leistungsdaten einer Gruppe von Arbeitnehmern zugeordnet werden kann, die als Gruppe auch für eine bestimmte Leistung oder ein bestimmtes Verhalten gemeinschaftlich verantwortlich ist. Diese Frage ist zu bejahen.

a) Das Leistungsdatum "Zahl der gefertigten Stücke" kann nur einer Gruppe von Arbeitnehmern zugeordnet werden, nämlich den an der jeweiligen Schweißstraße beschäftigten Arbeitnehmern, deren Person aufgrund der jeweiligen Schichtpläne feststeht, die damit individualisierbar sind. Dabei kann hier dahingestellt bleiben, ob die gefertigte Stückzahl lediglich den Arbeitnehmern in der Produktion oder auch den Inspektoren zugeordnet werden kann. Welche Arbeitnehmer in den Gruppenakkord mit einbezogen sind, ist nicht bekannt. Auf jeden Fall kann die Information "Zahl der gefertigten Stücke" allen Arbeitnehmern in der Produktion, also denen, die die Teile in die Schweißstraße einlegen, zugeordnet werden, da nur die Zahl von Stücken produziert werden kann, für die diese Arbeitnehmer Teile in die Schweißstraße eingelegt haben.



Für die Zahl der gefertigten Stücke ist die Gruppe der Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit verantwortlich. Sie verantwortet als Gruppe das Arbeitsergebnis mit dem Entgelt. Eine Mehr- oder Minderleistung wirkt sich unmittelbar auf das Entgelt aus, unabhängig davon, daß dieses nicht nur von der gefertigten Stückzahl, sondern auch von den zusätzlich erteilten Sondergutschriften abhängig ist. Allerdings haftet die Gruppe als Gesamtschuldner weder für die Fertigung einer bestimmten Stückzahl noch dafür, daß jedes Gruppenmitglied seine vertraglich geschuldete Arbeitsleistung auch unter zumutbarer Anspannung seiner Kräfte und Fähigkeiten erbringt. Die vertragswidrige Schlechtleistung eines Gruppenmitglieds hat nur zur Folge, daß sich das Entgelt aller Gruppenmitglieder entsprechend mindert, im übrigen ist dafür aber dieses Gruppenmitglied allein verantwortlich. Das Arbeitsergebnis einer Gruppe besagt daher nichts darüber, ob das einzelne Gruppenmitglied vertragsgemäß gearbeitet hat. Nicht einmal dann, wenn das Arbeitsergebnis der Gruppe einem vorgegebenen Soll entspricht, ist damit gesagt, daß alle Gruppenmitglieder vertragsgemäß gearbeitet haben; die Schlechtleistung eines Gruppenmitglieds kann durch die Mehrleistung eines anderen ausgeglichen worden sein. Bleibt das Gruppenergebnis hinter dem vorgegebenen Soll zurück, folgt daraus allein, daß nicht von allen Gruppenmitgliedern vertragsgemäß gearbeitet worden ist, nicht aber läßt sich daraus herleiten, welches Gruppenmitglied oder welche Gruppenmitglieder nicht vertragsgemäß gearbeitet haben.

b) Die zur Haftung der Gruppenmitglieder angestellten Erwägungen schließen nicht aus, daß die Arbeitnehmer der Akkordgruppe durch eine technische Einrichtung i. S. von § 87 I Nr. 6 BetrVG überwacht werden. Der Senat hat die Mitbestimmungspflichtigkeit der technischen Erhebung von Verhaltens- und Leistungsdaten damit begründet, daß die Ermittlung und Aufzeichnung von Informationen über die Leistung und das Verhalten der Arbeitnehmer durch technische Einrichtungen die Gefahr in sich birgt, daß in Persönlichkeitsbereiche des Arbeitnehmers eingedrungen wird, die einer nicht technischen Überwachung nicht zugänglich sind, und daß der Arbeitnehmer zum Objekt einer Überwachungstechnik gemacht wird, der er sich nicht entziehen kann. Das Wissen um eine derartige Überwachung von Verhalten und Leistung erzeugt einen Anpassungsdruck, der zu erhöhter Abhängigkeit des Arbeitnehmers führen und damit die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit hindern kann. Die Objektstellung des Arbeitnehmers und dessen Behinderung in der Entfaltung seiner Persönlichkeit stellen sich als mögliche Eingriffe in sein Persönlichkeitsrecht dar (Senat, NZA 1985, 28 = NJW 1985, 450).

Der somit von einer technischen Einrichtung zur Erhebung von Verhaltens- und Leistungsdaten ausgehende Überwachungsdruck lastet zunächst nur auf der Gruppe von Arbeitnehmern in ihrer Gesamtheit, wenn die technische Einrichtung lediglich auf die Gruppe bezogene Leistungs- und Verhaltensdaten erhebt. In einer solchen Arbeitnehmergruppe können jedoch Gruppenzwänge bestehen, die den Arbeitnehmer bestimmen, sein eigenes Verhalten am Verhalten der Gruppe auszurichten. Solche Gruppenzwänge bestehen jedenfalls innerhalb kleiner und überschaubarer Akkordgruppen, wie sie hier an den Schweißstraßen arbeiten. Sie beruhen einmal darauf, daß sich die Leistung jedes einzelnen Gruppenmitglieds im Arbeitsentgelt niederschlägt. Sie haben ihre Grundlage aber auch darin, daß eine solche Gruppe nach dem Gruppenergebnis beurteilt, mit anderen Gruppen verglichen und letztlich für das Gruppenergebnis doch "verantwortlich" gemacht werden kann.

Der Umstand, daß diese Gruppenzwänge unabhängig davon bestehen, ob Verhalten oder Leistung der Gruppe technisch überwacht werden, ist dabei ohne Bedeutung. Entscheidend ist allein,



daß diese bestehen. Zwar dient dem Schutz der Arbeitnehmer vor den Gefahren einer Leistungsentlohnung und den zusätzlichen Gefahren eines Gruppenakkords schon das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats nach § 87 I Nrn. 10, 11 BetrVG. Führt dieses Mitbestimmungsrecht dazu, daß nicht im Gruppenakkord gearbeitet wird, mag in der technischen Erhebung der Zahl der an einer Schweißstraße gefertigten Stücke keine technische Überwachung mehr liegen. Wird aber - aus welchen Gründen auch immer - im Gruppenakkord gearbeitet, können die daraus sich ergebenden Gruppenzwänge in ihren Auswirkungen auf die technische Überwachung der Akkordgruppe nicht unberücksichtigt bleiben.

Bestimmt damit der von einer technischen Überwachungseinrichtung ausgehende Überwachungsdruck das Verhalten der Gruppe, so wird dieser durch die in der Gruppe bestehenden Gruppenzwänge auf den einzelnen Arbeitnehmer übertragen. Auch er steht damit unter dem Überwachungsdruck, der von der technischen Einrichtung ausgeht. Auch er kann damit in der freien Entfaltung seiner Persönlichkeit behindert werden. Das rechtfertigt es, das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats auch bei technischen Einrichtungen zu bejahen, die lediglich auf eine solche Akkordgruppe bezogene Leistungsdaten erheben (so auch Schwarz, Arbeitnehmerüberwachung und Mitbestimmung, 1982, S. 102 ff.; Jobs, Betr 1983, 2310).

c) Dem steht nicht entgegen, daß der von der technischen Erhebung des Datums "Zahl der gefertigten Stücke" ausgehende Überwachungsdruck auf die Akkordgruppe und damit auf den einzelnen Arbeitnehmer möglicherweise gering oder gar unbedeutend ist, zumal dieses Datum dem Arbeitgeber schon zur Abrechnung des Akkordlohns ohnehin bekannt werden muß. Die mehr oder weniger große Gefahr, daß durch die technische Erhebung von Verhaltens- und Leistungsdaten in den Persönlichkeitsbereich des Arbeitnehmers eingedrungen oder die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit behindert wird, ist erst bei der Ausgestaltung der mitbestimmten Regelung über die Anwendung der technischen Einrichtung zu berücksichtigen. Sie ist gegen das Interesse des Arbeitgebers an diesen Daten und gerade dieser Art der Datenerhebung abzuwägen. Diese Interessenabwägung kann dazu führen, daß eine solche Datenerhebung auch ohne Einschränkung und zusätzliche Sicherung vor weiteren Verwendungen zugelassen wird. Das zu entscheiden ist Aufgabe der Betriebspartner und notfalls der Einigungsstelle. Ein solches mögliches Ergebnis schließt aber ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats nicht von vornherein aus. Dieses besteht vielmehr immer dann, wenn Verhaltens- und/oder Leistungsdaten der Arbeitnehmer durch technische Einrichtungen erhoben werden und dadurch in Persönlichkeitsbereiche des Arbeitnehmers eingedrungen und die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit behindert werden kann.

4. Das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei der Anbringung und Anwendung der Kienzle-Schreiber und Zählwerke an den Schweißstraßen ist damit schon deswegen zu bejahen, weil diese Geräte das Leistungsdatum "Zahl der - von der Gruppe - gefertigten Stücke" erheben. Es kann daher dahingestellt bleiben, ob in der Erhebung der Stillstandszeiten auch die Erhebung des Datums "die Arbeitnehmer arbeiten nicht" zu sehen ist, und ob es sich bei diesem Datum um ein Verhaltens- oder Leistungsdatum handelt, was zweifelhaft ist, weil das Nichtarbeiten auch auf technischen Störungen in den Schweißstraßen beruhen kann.

7.2 BAG Urteil v. 26.07.1994, NZA 1995 S. 185 – 189.

Technische Überwachung einer Arbeitnehmergruppe



BetrVG § 87 I Nr. 6

Leitsätze:

1. Die technische Auswertung von Leistungsdaten, die nicht auf einzelne Arbeitnehmer, sondern auf eine Arbeitsgruppe in ihrer Gesamtheit bezogen sind, ist dann eine Überwachung i.S. von § 87 I Nr. 6 BetrVG, wenn der Überwachungsdruck auf die einzelnen Gruppenmitglieder weitergeleitet wird (Bestätigung von BAGE 51, 143 = NJW 1986, 488 = AP Nr. 13 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung).
2. Dazu genügt es, daß sich infolge der Größe und Organisation der Gruppe sowie der Art ihrer Tätigkeit für das einzelne Gruppenmitglied entsprechende Anpassungszwänge ergeben. Die Entlohnung (Gruppenakkord) ist nur eines von verschiedenen Mitteln, die solche Anpassungszwänge erzeugen können.

BAG, Urteil vom 26.07.1994 - 1 ABR 6/94 (LAG Hamm, Urteil vom 14.09.1993 - 13 TaBV 72/93)

Zum Sachverhalt:

Die Bet. streiten darüber, ob die Einführung des EDV-gestützten Arbeitswirtschaftsinformationssystems "ARWIS" im Betrieb der Arbeitgeberin der Mitbestimmung des Betriebsrats unterliegt. In diesem Betrieb werden von über 300 Arbeitnehmern Küchenmöbel hergestellt. Die Arbeitgeberin teilte im Juli 1992 dem Betriebsrat ihre Absicht mit, ARWIS im Betrieb einzuführen. Sie legte dem Betriebsrat den Entwurf einer Betriebsvereinbarung hierüber vor. Der Betriebsrat verweigerte jedoch im Oktober 1992 die Zustimmung. Auch in der Folgezeit einigten sich die Bet. nicht. Seit November 1992 setzt die Arbeitgeberin das System ARWIS dennoch in der Arbeitsplattenabteilung ein. Dort sind 5 bis 6 Arbeitnehmer beschäftigt. Sie arbeiten im Zeitlohn, dessen Höhe sich nach dem Durchschnitt des früher von ihnen bezogenen Akkordlohns richtet. ARWIS ist ein Informationssystem in Form einer besonderen Software, die von Unternehmen auf vorhandenen EDV-Anlagen (Personal-Computern) eingesetzt werden kann. Im vorliegenden Fall stützt sich seine Anwendung auf den Personal-Computer des technischen Leiters des Betriebs. ARWIS ist auf Arbeitsgruppen bezogen. Sein Zweck besteht darin, den Aufwand an Bearbeitungszeit pro Einheit zu vermindern und dadurch die Produktivität zu erhöhen. Das System erfaßt anhand der gestempelten Anwesenheitszeiten der Arbeitnehmer und der von ihnen ausgefüllten Stückzahl-listen täglich die Gesamt-Anwesenheitszeit und die Produktionszeit der Gruppe in Stunden sowie ihre Gesamt-Leistung in Stück. Diese Daten werden der statistischen Vorgabezeit gegenübergestellt, die das System auf der Grundlage der in einem bestimmten Zeitraum erbrachten Arbeitsergebnisse ermittelt. In die Berechnung der Vorgabezeit fließen sowohl "direkte" Zeiten (produzierende Tätigkeiten im engeren Sinne) als auch "indirekte" Zeiten (Rüstzeiten u.ä.) als gesonderte Posten ein. Auf diese Weise wird die Differenz zwischen der tatsächlich aufgewandten und der "erwirtschafteten" Zeit ermittelt. Unter erwirtschafteter Zeit wird dabei das Produkt aus Vorgabezeit und tatsächlich erreichter Stückzahl verstanden. Auf der Grundlage dieser Daten wird der jeweilige Trend der Produktionsentwicklung, bezogen auf einen bestimmten Zeitraum, dargestellt. Außerdem wird auch der Produktivitätsgrad als das Verhältnis der Summe direkter Zeiten zu der von der Gruppe aufgewandten Gesamtzeit errechnet. Die Vorgabezeit wird vom System anhand der jeweils festgestellten Leistungen und Leistungsabweichungen konti-



nuerlich fortgeschrieben. Alle diese Auswertungen erfolgen täglich. Ihre Ergebnisse sollen nicht nur dem Arbeitgeber, sondern auch der jeweiligen Gruppe Veränderungen der Arbeitsinhalte, des Arbeitsvermögens oder des Arbeitsverhaltens sofort erkennbar machen. ARWIS wird vom Anbieter daher als System "aktiver Selbstkontrolle" bezeichnet.

Das ArbG hat den Antrag des Betriebsrats zurückgewiesen. Auf die Beschwerde des Betriebsrats hat das LAG dem Antrag stattgegeben. Die Rechtsbeschwerde der Arbeitgeberin hat keinen Erfolg.

Aus den Gründen:

I. Der Antrag ist zulässig.

Ein Streit der Betriebspartner darüber, ob der Betriebsrat in einer bestimmten Angelegenheit ein Mitbestimmungsrecht hat, kann nach der ständigen Rechtsprechung des Senats mit einem Feststellungsantrag zur gerichtlichen Entscheidung gestellt werden. Das hierfür erforderliche Feststellungsinteresse des Betriebsrats ist nicht etwa deshalb entfallen, weil die Arbeitgeberin das System ARWIS bereits einsetzt. Bei dessen weiterer Anwendung kann der Betriebsrat sein Mitbestimmungsrecht noch ausüben (z.B. BAGE 51, 143 (146) = NJW 1986, 488 = AP Nr. 13 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung (zu BI); Senat, NZA 1993, 561 = AP Nr. 61 zu § 87 BetrVG 1972 Lohngestaltung (zu AII)). Der Antrag ist auch hinreichend bestimmt. Bei einem Streit über bestehende Mitbestimmungsrechte muß der Betriebsrat diejenige Maßnahme des Arbeitgebers, für die er ein Mitbestimmungsrecht beansprucht, so genau bezeichnen, daß mit der Entscheidung über den Antrag feststeht, für welche Maßnahmen das Mitbestimmungsrecht bejaht oder verneint worden ist (Senat, NZA 1993, 561 = AP Nr. 61 zu § 87 BetrVG 1972 Lohngestaltung (zu AII)). Dieses Erfordernis ist hier erfüllt. Der Betriebsrat beansprucht ein Mitbestimmungsrecht bei jeder Anwendung des Systems ARWIS im Betrieb. Daß der Antrag des Betriebsrats so umfassend zu verstehen ist, ergibt sich aus seinem Wortlaut, der insoweit keine Einschränkung enthält. Der Antrag ist auch nicht etwa, abweichend von seinem Wortlaut, dahingehend zu interpretieren, daß er nur die Verwendung von ARWIS in der Arbeitsplattenabteilung beträfe. Zwar hat sich der Streit zwischen den Bet. an der Einführung von ARWIS in dieser Abteilung entzündet. Aus dem Vortrag des Betriebsrats ergibt sich aber, daß er diese nur als Vorreiterin einer generellen Anwendung von ARWIS versteht.

II. Der Antrag ist begründet. Der Betriebsrat hat nach § 87 I Nr. 6 BetrVG bei der Einführung von ARWIS im Betrieb der Arbeitgeberin mitzubestimmen. ARWIS ist eine technische Einrichtung, die dazu bestimmt ist, die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen.

1. Wie der Senat schon mehrfach entschieden hat, stellt Computer-Software i.V. mit dem Rechner, der mit ihr betrieben wird, eine technische Einrichtung i.S. von § 87 I Nr. 6 BetrVG dar. Dabei ist es unerheblich, ob der verwendete Rechner bereits vor der Anschaffung der im Streit befindlichen Software im Betrieb vorhanden war und in anderer Weise genutzt wurde (vgl. BAGE 46, 367 (374) = NZA 1985, 28 = AP Nr. 9 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung (zu BIII); BAGE 51, 217 (226) = NZA 1986, 526 = AP Nr. 14 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung (zu BII 3a)). Erst die entsprechende Software ermöglicht die Nutzung einer EDV-Anlage zu einem bestimmten Zweck.



2. Mit zutreffender Begründung hat es das LAG bejaht, daß diese technische Einrichtung zur Überwachung der Arbeitnehmer i.S. von § 87 I Nr. 6 BetrVG bestimmt ist.

a) Der Qualifikation von ARWIS als technische Überwachungseinrichtung steht nicht entgegen, daß die in diesem System verarbeiteten Daten von den Arbeitnehmern teilweise von Hand erhoben werden, indem sie Stückzahllisten ausfüllen. Wie der Senat in eingehender Auseinandersetzung mit der Gegenmeinung entschieden hat, rechtfertigen es weder Wortlaut noch Sinn des § 87 I Nr. 6 BetrVG, unter technischer Überwachung nur einen Vorgang zu verstehen, der auch die Erhebung der Leistungsdaten auf technischem Wege umfaßt. Vielmehr kann schon das Verarbeiten von Informationen für sich allein als Überwachung zu verstehen sein (BAGE 46, 367 (377ff.) = NZA 1985, 28 = AP Nr. 9 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung (zu B III); ebenso Beschluß, NZA 1985, 669 = AP Nr. 11 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung (zu B II 2)). Insoweit besteht zwischen den Bet. auch kein Streit.

b) Die mit Hilfe von ARWIS ausgeübte Überwachung bezieht sich auf die Zahl der in einem bestimmten Zeitraum von der Gruppe gefertigten Arbeitsplatten. Dabei handelt es sich um ein Leistungsdatum (BAGE 51, 143 (147) = NJW 1986, 488 = AP, Nr. 13 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung (zu B II 2)). Auch insoweit sind sich die Bet. einig.

c) Das LAG hat allerdings nicht aufgeklärt, ob, wie der Betriebsrat behauptet, auch die Leistung einzelner Arbeitnehmer Gegenstand der Überwachung durch ARWIS sein kann. Das war entbehrlich, weil es nach seiner Auffassung zur Begründung der Mitbestimmungspflichtigkeit von ARWIS genügt, wenn dieses System nur die von einer Gruppe von Arbeitnehmern insgesamt erbrachte Leistung auswertet. Damit hat das LAG entgegen der Auffassung der Rechtsbeschwerde die Tragweite des § 87 I Nr. 6 BetrVG nicht verkannt.

aa) Zunächst ist dem LAG darin zu folgen, daß § 87 I Nr. 6 BetrVG ausnahmsweise auch den Fall erfassen kann, in dem die Gesamtleistung einer Gruppe und nicht die jeweilige Leistung der einzelnen Arbeitnehmer Überwachungsobjekt einer technischen Einrichtung ist.

(1) Nach der Rechtsprechung des Senats (z.B. BAGE 51, 143 (147ff.) = NZA 1986, 488 AP Nr. 13 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung (zu B II 2)) stellt die technische Auswertung von Leistungsdaten zwar im Grundsatz nur dann ein Überwachen durch eine technische Einrichtung i.S. dieser Vorschrift dar, wenn die Leistungsdaten einzelnen Arbeitnehmern zugeordnet werden können, die betreffenden Arbeitnehmer also identifizierbar sind. Das Auswerten der Leistung einer ganzen Abteilung oder Gruppe reicht nicht aus, um das Mitbestimmungsrecht nach § 87 I Nr. 6 BetrVG zu begründen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist nach der zitierten Senatsentscheidung jedoch dann zu machen, wenn der von der technischen Einrichtung auf die Gruppe ausgehende Überwachungsdruck auf die einzelnen Gruppenmitglieder durchschlägt. Das hat der Senat für den Fall angenommen, daß die Arbeitnehmer in einer überschaubaren Gruppe - im konkreten Fall 6 bis 8 Arbeitnehmer - im Gruppenakkord arbeiten.

Der Senat hat diese Differenzierung aus den Erwägungen hergeleitet, auf denen die Mitbestimmungspflichtigkeit technischer Überwachungseinrichtungen beruht. Danach birgt die Auswertung von Informationen über die Leistung der Arbeitnehmer durch technische Einrichtungen die Gefahr des Eindringens in Persönlichkeitsbereiche, die einer nichttechnischen Überwachung nicht zugänglich sind. Auch werde der Arbeitnehmer Objekt einer Überwachungstechnik, der er sich nicht entziehen könne. Das Wissen um diese Überwachung erzeuge einen Anpassungsdruck,



der zu erhöhter Abhängigkeit des Arbeitnehmers führen und damit die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit beschränken könne. Dies stelle sich als möglicher Eingriff in sein Persönlichkeitsrecht dar. Zwar laste der von einer technischen Einrichtung ausgehende Überwachungsdruck zunächst nur auf der Arbeitnehmergruppe in ihrer Gesamtheit, wenn nur gruppenbezogene Daten erfaßt werden. Es könnten jedoch Gruppennzwänge bestehen, die den Arbeitnehmer bestimmten, sein eigenes Verhalten an demjenigen der Gruppe auszurichten. Dies sei jedenfalls innerhalb kleiner und überschaubarer Akkordgruppen der Fall. Zum einen beruhe dies darauf, daß sich die Leistung jedes einzelnen Gruppenmitglieds im Arbeitsentgelt für alle niederschlage. Zum anderen ergäben sich derartige Gruppennzwänge dadurch, daß die Gruppe nach dem Gruppenergebnis beurteilt und mit anderen Gruppen verglichen werde, was dazu führen könne, daß letztlich doch die einzelnen Gruppenmitglieder für das Gruppenergebnis "verantwortlich" gemacht würden. Unerheblich sei dabei, ob diese Gruppennzwänge bereits unabhängig von der technischen Überwachung bestünden, und ob der Überwachungsdruck möglicherweise nur gering oder gar unbedeutend sei. Die Größe der Gefahr, daß durch die Überwachung in den Persönlichkeitsbereich des Arbeitnehmers eingedrungen werde, sei erst bei der Ausgestaltung der Regelung über die Anwendung der technischen Einrichtung zu berücksichtigen.

(2) Diese Entscheidung hat zwar verbreitet Zustimmung gefunden, ist aber von einem Teil des Schrifttums als eine vom Gesetz nicht gedeckte Erweiterung der Mitbestimmung kritisiert worden.

Im wesentlichen stützt sich die Kritik auf folgende Argumente: Der Gruppendruck gehe nicht vom Arbeitgeber aus, sondern von den anderen Gruppenmitgliedern und könne schon deshalb kein Mitbestimmungsrecht auslösen (Kort, CR 1987, 300 (307)). Hinzu komme, daß der einzelne Arbeitnehmer nicht durch die technische Einrichtung überwacht werde, sondern auf nichttechnischem Wege durch seine Arbeitskollegen (Hess/Schlochauer/Glaubitz, BetrVG, 4. Aufl., § 87 Rdnr. 306f.; Ehmann, SAE 1986, 255 (256); ders., ZfA 1986, 357 (381); P. Nipperdey, CR 1987, 434 (437)). Das Phänomen des Gruppendrucks sei von der technischen Überwachung unabhängig (Gaul, RDV 1987, 109 (115)). Soweit das BAG auf die Besonderheiten des Gruppenakkords abgestellt habe, sei ihm entgegenzuhalten, daß der Druck unabhängig von der Art der Überwachung durch das Akkordsystem bedingt sei (Stege/Weinspach, BetrVG, 7. Aufl., § 87 Rdnr. 109d; Buchner, BB 1987, 1942 (1945); Kraft, Anm. BAG, AP Nr. 13 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung), das seinerseits nach § 87 I Nr. 10 und 11 BetrVG der Mitbestimmung unterliege und daher nicht auch noch zur Begründung eines Mitbestimmungsrechts nach § 87 I Nr. 6 BetrVG herangezogen werden könne (Ehmann, SAE 1986, 255 (256); ders., ZfA 1986, 357 (381)).

Diese Argumente geben dem Senat keine Veranlassung, von seinem Standpunkt abzurücken. Daß der Gruppendruck von den Arbeitskollegen des jeweiligen Arbeitnehmers ausgeht und nicht vom Arbeitgeber, kann nicht entscheidend sein. Dieser Umstand ändert nichts daran, daß erst die technische Einrichtung den Überwachungsdruck erzeugt, der dann von der Gruppe auf ihre einzelnen Mitglieder weitergeleitet werden kann. Der Gruppendruck ist also nur die Folge des vom Arbeitgeber veranlaßten Einsatzes der technischen Überwachungseinrichtung und durchaus erwünscht als Mittel, mit dessen Hilfe die technische Überwachung ihre Wirksamkeit entfaltet. Ist der Gruppendruck aber auf diese Weise mittelbar vom Arbeitgeber verursacht, so muß er auch bei der Beantwortung der Frage, ob die technische Überwachung mitbestimmungspflichtig ist, berücksichtigt werden.



Auch der Hinweis darauf, daß der interne Gruppendruck nicht auf technische Überwachungsmittel angewiesen ist, überzeugt nicht. Nicht die gruppeninterne Überwachung ist Gegenstand des Mitbestimmungsrechts des Betriebsrats, sondern der Einsatz der technischen Überwachungseinrichtung. Wie der Senat in dem Beschluß "Techniker-Berichtssystem" (BAGE 46, 367 (377ff.) = NJW 1985, 28 AP Nr. 9 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung (zu B III)) entschieden hat, erfordert § 87 I Nr. 6 BetrVG nicht, daß alle Vorgänge, die zur "Überwachung" notwendig sind, von einer technischen Einrichtung erledigt werden. So kann der Umstand, daß Daten manuell erhoben werden und lediglich bei ihrer Auswertung auf eine technische Einrichtung zurückgegriffen wird, das Mitbestimmungsrecht nicht ausschließen. Der Senat hat dies mit den Gefahren begründet, welche die technische Auswertung von Leistungsdaten mit sich bringe. Diese liegen insbesondere in dem Kontextverlust, der mit der notwendigen Datenauswahl verbunden ist, und in der unbegrenzt möglichen Verknüpfung mit anderen Daten, die eine persönliche, individualisierende Beurteilung entbehrlich machen. Hierdurch entsteht ein Anpassungsdruck, der zu erhöhter Abhängigkeit des Arbeitnehmers führt. Für diesen kann es keinen wesentlichen Unterschied machen, ob er unmittelbar auf den einzelnen Arbeitnehmer wirkt, oder ob er von der überwachten Gruppe an den Arbeitnehmer weitergegeben wird. Entscheidend ist allein, daß der Einsatz der technischen Einrichtung einen Druck erzeugt, der den einzelnen Arbeitnehmer zur Anpassung seines Verhaltens bewegt und ihn damit in der freien Entfaltung seiner Persönlichkeit hindert.

bb) Zutreffend hat das LAG ferner erkannt, daß der auf die Gruppe wirkende Überwachungsdruck auch auf andere Weise als über die Art des Arbeitsentgelts (Gruppenakkord) auf das einzelne Gruppenmitglied weitergeleitet werden kann. Entgegen der in der Rechtsbeschwerdebeurteilung von der Arbeitgeberin vertretenen Auffassung besteht insoweit keine Divergenz zu dem zitierten Senatsbeschluß (BAGE 51, 143 (149f.) = NZA 1986, 488 = AP Nr. 13 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung (zu B II 3b)). Dort hat der Senat den Gruppenakkord nur als eines, nicht aber als das einzig denkbare Mittel genannt, das den auf der Gruppe liegenden Überwachungsdruck auf das einzelne Gruppenmitglied durchschlagen läßt. Er hat zusätzlich auf die Zwänge abgestellt, die sich daraus ergeben, daß eine kleine und überschaubare Arbeitsgruppe nach dem Gruppenergebnis beurteilt und letztlich für dieses "verantwortlich" gemacht werden könne.

Dafür, daß dieser Überwachungsdruck auf den einzelnen Arbeitnehmer weitergeleitet wird, kann es nicht entscheidend darauf ankommen, auf welche Weise dies bewirkt wird. Maßgeblich ist nur, ob der Druck für das einzelne Gruppenmitglied spürbar ist. Das ist aber nicht nur dann der Fall, wenn die Höhe des Arbeitsentgelts von der gemeinsamen Arbeitsleistung der Gruppe abhängt. Auch bei leistungsunabhängigem Entgelt kann der soziale Druck, der sich in der gegenseitigen Kontrolle der Gruppenmitglieder äußert, für den einzelnen durchaus spürbar sein. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß die Gruppe in ihrer Gesamtheit für ihr Arbeitsergebnis verantwortlich gemacht wird und daher ein gemeinsames Interesse an einem möglichst guten Ergebnis hat. Diese Ergebnisverantwortung erfordert keine Haftung im Rechtssinn. Es ist allgemein bekannt, daß auch das Streben nach Anerkennung durch den Arbeitgeber oder Kollegen sowie das Bemühen, Kritik wegen Leistungsschwäche zu vermeiden, das Verhalten des Arbeitnehmers beeinflussen. Hierfür ist allerdings zunächst erforderlich, daß die Gruppe mit einem bestimmten Arbeitsergebnis identifiziert wird. Es muß hinzukommen, daß sie nach Größe, Organisation und



Art ihrer Tätigkeit so beschaffen ist, daß schlechte Leistungen einzelner für die übrigen Gruppenmitglieder bestimmbar bleiben.

Daß die Wirkung solcher nicht materieller Steuerungsmechanismen keineswegs gering eingeschätzt werden darf, ist mittlerweile Allgemeingut. Hierauf beruht auch die in der betrieblichen Praxis immer häufiger anzutreffende Organisationsform der Arbeitsgruppe, die als besonders effizient angesehen wird. Auch das vorliegend im Streit befindliche Informationssystem ARWIS ist ein Beleg für diese Wirkungen. Es beruht darauf, daß schon die tägliche Konfrontation der Gruppe mit ihren Arbeitsleistungen in Form von Soll-/Ist-Vergleichen und Produktivitätstrends dazu führen soll, daß die Arbeitnehmer im Wege "aktiver Selbstkontrolle" ihre Leistungen steigern. Zwar nennt der Anbieter von ARWIS in seiner Beschreibung des Systems beispielhaft ein Unternehmen, in dem Produktivitätssteigerungen durch Prämien honoriert werden; aber ein für das Funktionieren von ARWIS notwendiger Bestandteil ist das nicht.

cc) Zutreffend hat das LAG angenommen, daß die Arbeitnehmer in der Arbeitsplattenproduktion eine überschaubare kleine Gruppe bilden, in welcher der von ARWIS ausgehende Überwachungsdruck auf die einzelnen Gruppenmitglieder durchschlägt. Der Senat hat in der "Kienzle-Schreiber"-Entscheidung (BAGE 51, 143 = NZA 1986, 488 = AP Nr. 13 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung) eine Gruppe von 6 bis 8 Arbeitnehmern als hinreichend klein und überschaubar angesehen, um eine solche Weiterleitung des Überwachungsdrucks zu ermöglichen. Vorliegend handelt es sich um eine Gruppe von 5 bis 6 Arbeitnehmern. Zwar rügt die Arbeitgeberin, daß das LAG insoweit nicht geprüft habe, ob im konkreten Fall der von der Überwachungseinrichtung auf die Gruppe ausgehende Druck tatsächlich auch von den einzelnen Arbeitnehmern empfunden wurde. Aber angesichts des Umstandes, daß ARWIS tägliche Soll-/Ist-Vergleiche anstellt und diese sowie die aktuelle Produktivitätstrends sowohl den Gruppenmitgliedern als auch dem technischen Leiter der Arbeitgeberin zur Kenntnis gegeben werden sollen, konnte das LAG ohne weiteres davon ausgehen, daß der Überwachungserfolg auch bezogen auf den einzelnen Arbeitnehmer tatsächlich erzielt wird. Eine derartige, als "aktive Selbstkontrolle" bezeichnete Wirkung ist ja das erklärte und einzige Ziel der Anwendung von ARWIS. Das Interesse der Arbeitgeberin an der Einführung und Nutzung von ARWIS wäre kaum verständlich, wenn es nicht - auch nach Einschätzung der Arbeitgeberin - diese Wirkung tatsächlich hätte.

3. Die Rechtsbeschwerde der Arbeitgeberin ist auch nicht etwa deshalb begründet, weil die Feststellung des Mitbestimmungsrechts im Tenor des angefochtenen Beschlusses antragsgemäß nicht auf die Arbeitsplattenfertigung beschränkt ist, sondern auch die Einführung von ARWIS in anderen Gruppen des Betriebes erfaßt, über deren Größe nichts bekannt ist.

a) Allerdings ergibt sich das Mitbestimmungsrecht bei der Arbeitsplattenabteilung nach den vorstehenden Ausführungen daraus, daß es sich um eine kleine und überschaubare Gruppe handelt. Bei größeren Gruppen hat der Betriebsrat dagegen kein Mitbestimmungsrecht (BAGE 51, 143 (147ff.) = NZA 1986, 488 = AP Nr. 13 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung). In solchen Gruppen ist nur die Gesamtleistung der Gruppe Gegenstand der Erfassungs- oder Auswertungstätigkeit einer technischen Überwachungseinrichtung, ohne daß der hiervon ausgehende Überwachungsdruck auf die einzelnen Gruppenmitglieder durchschlagen würde. Angesichts der Größe des Betriebs der Arbeitgeberin, in dem über 300 Arbeitnehmer beschäftigt sind, wäre es rein rechnerisch möglich, daß ARWIS auch zur Überwachung von Gruppen eingesetzt wird, die auf-



grund ihrer Größe nicht mehr überschaubar sind und in denen daher der erstrebte Überwachungserfolg, bezogen auf die einzelnen Gruppenmitglieder, nicht erzielt werden kann.

Insoweit bedarf es aber keiner weiteren tatsächlichen Aufklärung, denn diese Möglichkeit kann hier als rein theoretisch vernachlässigt werden. Die Funktionsweise von ARWIS beruht, wie dargestellt, darauf, daß in der Gruppe der von der technischen Überwachung ausgehende Druck auf die einzelnen Arbeitnehmer weitergeleitet wird. Geschieht dies nicht, so kann ARWIS nicht die beabsichtigte "aktive Selbstkontrolle" bewirken, seine Anwendung ist dann für den Arbeitgeber ohne Interesse. Daraus ist abzuleiten, daß ARWIS nur in solchen Gruppen eingesetzt wird, welche ihrer Größe nach die erwarteten Wirkungen auch tatsächlich zulassen. Die Arbeitgeberin hat nichts dafür vorgetragen, daß sie beabsichtige, ARWIS auch in Bereichen des Betriebs einzusetzen, in denen die Überwachung der Gruppe keine für den einzelnen Arbeitnehmer spürbaren Anpassungszwänge auslöst, für die das System daher ungeeignet ist. Dafür ist sie aber darlegungspflichtig, soweit sie die zu weite Fassung des vom Betriebsrat geltend gemachten Mitbestimmungsrechts rügen will.

b) Hiernach kommt es nicht mehr auf die Frage an, ob entgegen der "Kienzle-Schreiber"-Entscheidung, wie in einem Teil des Schrifttums vertreten wird (Däubler/Kittner/Klebe/Schneider, BetrVG, 4. Aufl., § 87 Rdnr. 147; Hinrichs, AuR 1986, 285 (286); Schwarz, RDV 1986, 141; Simitis, RDV 1989, 49 (56)), bei der technischen Überwachung von Gruppen unabhängig von deren Größe ein Mitbestimmungsrecht nach § 87 I Nr. 6 BetrVG bestehen kann.

7.3 OVG Lüneburg Urt. V. 20.09.1995, 7 L 5287/94

Wirtschaftsdünger – Auskunftspflicht des Inhabers eines Tierhaltungsbetriebes

Leitsatz

1. Soweit die zuständige Bezirksregierung von der Ermächtigung des § 40 des Niedersächsischen Abfallgesetzes (AbfG ND) keinen Gebrauch gemacht hat, ist ein Landwirt oder der Inhaber eines immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftigen Tierhaltungsbetriebes in Niedersachsen nicht verpflichtet, Auskünfte zur Ermöglichung einer allgemeinen Kontrolle über die Verwendung von Wirtschaftsdünger zu erteilen.

2. Eine Anwendung des § 11 Abs 2 des Abfallgesetzes (AbfG) auf die Besitzer von Wirtschaftsdünger setzt nach § 15 Abs 1 S 2 AbfG eine Überschreitung des üblichen Maßes der landwirtschaftlichen Düngung voraus. Diese Vorschriften begründen keine Auskunftspflicht zum Zwecke der Feststellung, ob eine solche Überschreitung vorliegt.

Tatbestand



Der Kläger wendet sich gegen das auf §§ 15 Abs. 1 Satz 2, 11 Abs. 2 AbfG gestützte Verlangen des Beklagten, ihm für seinen landwirtschaftlichen Betrieb Auskunft über die Tierplatzzahlen sowie den Verbleib der Gülle, des Geflügelkotes, der Jauche und des Stallmistes zu erteilen.

Der Kläger betreibt in L, im Kreisgebiet des Beklagten einen landwirtschaftlichen Betrieb mit Rinder- und Mastschweinehaltung.

Der Beklagte, der eine Gülledatei für sein Kreisgebiet führt, forderte mit an alle tierhaltenden Betriebe im Landkreis gerichteten Schreiben vom 7. September 1990 die angeschriebenen Landwirte, zu denen auch der Kläger zählte, unter Hinweis auf die Bestimmungen der niedersächsischen Gülleverordnung vom 9. Januar 1990 (Nds. GVBl. 1990, S. 9) auf, zur Vervollständigung der Angaben in der Gülledatei eine beigefügte "Erklärung zur Unterbringung von Jauche, Gülle und Stallmist auf landwirtschaftlich genutzte Flächen" auszufüllen und an ihn zurückzusenden. Die auszufüllende Erklärung verlangte Angaben zu Viehhaltung und Mistlagerung sowie zu den bewirtschafteten Flächen, beigefügt werden sollten Pachtverträge mit Benennung der Vertragsfristen und der verpachteten bzw. gepachteten Flurstücke, Liegenschaftsbuchauszüge (Bestandsübersichten) zu den Eigentums-/Pachtflächen, die außerhalb des Landkreises gelegen waren, eine Karte mit Darstellung der für die Dungausbringung vorgesehenen Flächen einschließlich Angabe der Eigentümer und Flur- und Flurstücksbezeichnung sowie Erklärungen zur Abnahme von Jauche-, Gülle- und Stallmistüberschüssen.

Nachdem der Kläger dem Verlangen des Beklagten nicht entsprochen hatte, forderte der Beklagte diesen mit Bescheid vom 10. Dezember 1990 erneut auf, ihm die Tierplatzzahlen und den Verbleib der Gülle, des Geflügelkotes, der Jauche und des Stallmistes mit beigefügten Vordruck nunmehr bis zum 31. Januar 1991 nachzuweisen, und drohte ihm für den Fall, daß er dieser Aufforderung nicht oder nicht fristgerecht nachkomme, die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 3.000,-- DM an. Zur Begründung legte der Beklagte dar, die Aufforderung zur Vorlage der verlangten Nachweise erfolge nach § 15 Abs. 1 Satz 2 iVm § 11 Abs. 2 AbfG. Die Zwangsmittelandrohung ergebe sich aus den §§ 45 und 48 Nds.SOG.

Der Kläger legte hiergegen mit Schreiben vom 4. Januar 1991 Widerspruch ein mit der Begründung, die für das Auskunftsverlangen als Rechtsgrundlage angegebenen Bestimmungen seien nur einschlägig, wenn das übliche Maß der landwirtschaftlichen Düngung überschritten werde. Dies sei bei seinem Betrieb nicht der Fall. Auch in der Gülleverordnung werde eine Auskunfts-pflicht mit keinem Wort erwähnt.

Die Bezirksregierung wies den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 18. Oktober 1991 - dem Kläger zugestellt am 19. Oktober 1991 - zurück. Zur Begründung führte sie aus, die Ermächtigungsgrundlage für die an die tierhaltenden Betriebe im Kreisgebiet des Beklagten ergangene Aufforderung zur Auskunftserteilung ergebe sich aus § 15 iVm § 11 AbfG. Hiernach treffe den Beklagten die Pflicht, unter der in § 15 Abs. 1 Satz 2 AbfG genannten Voraussetzung - Überschreitung des üblichen Maßes der landwirtschaftlichen Düngung - die Verwendung des in den tierhaltenden Betrieben anfallenden Wirtschaftsdüngers zu überwachen. Die Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Beklagten lägen vor. Zwar ließen sich keine Fälle belegen, in denen eine Überschreitung des üblichen Maßes der landwirtschaftlichen Düngung seitens des Klägers festgestellt worden sei. Um das Überschreiten des üblichen Maßes feststellen und die Frage nach der Zulässigkeit und Erforderlichkeit eines Einschreitens beantworten zu können, habe der



Beklagte näherer Informationen bzw. Daten bedurft. Daher müsse in Fällen, in denen keine aktuelle Kenntnis über Tierplatzzahlen und über die zur Gülleverwertung zur Verfügung stehenden Flächen bestehe, bereits der Verdacht der Überdüngung ausreichen, um vom Betreiber eines Düngerüberschußbetriebes eine Erklärung über die von ihm zur Gülleaufbringung genutzten Flächen verlangen zu können. Die Einholung von Auskünften über Tierplatzzahlen und Aufbringungsflächen sei notwendige Voraussetzung für eine Überwachung der Gülleaufbringung. Daß dazu bereits der Verdacht der Überdüngung ausreiche, sei in einem anderen Fall vom Niedersächsischen Umweltministerium bestätigt worden. Beim Betrieb des Klägers sei dieser Verdacht hinreichend gegeben. Nach Unterlagen des Beklagten vom September 1986 seien seinerzeit vom Kläger 16 Rinder und 178 Mastschweine gehalten worden, woraus sich nach § 3 der Gülleverordnung für eine landwirtschaftliche Düngung ein Flächenbedarf von 12,04 ha errechne. Da der Kläger nur über eine landwirtschaftliche Fläche von 3,51 ha verfüge, bestehe ein krasses Mißverhältnis zwischen Gülleproduktion und der zur Gülleaufbringung zur Verfügung stehenden Flächen. Zweck der §§ 15 Abs. 1 Satz 2, 11 AbfG sei es, die Allgemeinheit vor den Folgen einer Überdüngung, insbesondere vor Grundwasserbeeinträchtigungen, zu schützen. Da beim Kläger der Verdacht einer Überdüngung vorliege, d.h. bereits jetzt die Gefahr einer Grundwasserbeeinträchtigung von dessen landwirtschaftlich genutzten Flächen ausgehe, sei das Auskunftsverlangen des Beklagten auch verhältnismäßig, erforderlich und geeignet, die ordnungsgemäße Aufbringung des Wirtschaftsdüngers zu überwachen. Die Beantwortung der Fragen unter Beifügung der erbetenen Unterlagen sei dem Kläger auch zumutbar. Schließlich seien keine Gründe ersichtlich, die es rechtfertigen würden, dem Beklagten die erforderlichen Auskünfte zu verweigern, zumal die erfragten Daten für die Überwachung erforderlich seien und für die Beantwortung ein angemessener Zeitraum eingeräumt worden sei. Die Androhung des Zwangsgeldes sei ebenfalls zu Recht erfolgt.

Die daraufhin vom Kläger am 19. November 1991 erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 28. Juni 1994 abgewiesen. Zur Begründung hat es im wesentlichen dargelegt, die angefochtenen Bescheide begegneten keinen rechtlichen Bedenken. Sie fänden ihre Rechtsgrundlage in § 15 Abs. 1 Sätze 1 und 2 iVm § 11 Abs. 2 Sätze 1 und 2 sowie Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 AbfG. Hiernach könne die zuständige Behörde von Besitzern solcher Abfälle, die nicht mit den in Haushaltungen anfallenden Abfällen entsorgt würden, Auskünfte und Nachweise über den Betrieb und die Art, Menge und Entsorgung der Abfälle sowie die Vorlage entsprechender Belege verlangen, wenn Fäkalien oder ähnliche Stoffe (insbesondere Jauche, Gülle oder Stallmist) auf landwirtschaftlich genutzte Böden aus anderen Gründen aufgebracht würden als ihrer Entledigung oder weil objektiv ihre geordnete Entsorgung geboten sei. Dabei gelte dies für Gülle nur insoweit, als das übliche Maß der landwirtschaftlichen Düngung überschritten werde. Die Voraussetzungen zur Anwendung der Vorschrift seien erfüllt.

Das Tatbestandsmerkmal "soweit das übliche Maß der landwirtschaftlichen Düngung überschritten wird" sei dabei nicht so zu verstehen, daß das Abfallrecht erst dann eingreifen solle, wenn nachweislich für jeden Quadratmeter Boden durch Untersuchungen belegt sei, daß das übliche Maß der landwirtschaftlichen Düngung bereits überschritten worden sei. Dieses Merkmal sei vielmehr nach Sinn und Zweck der Vorschrift dahin zu verstehen, daß auch die begründete Gefahr einer Überschreitung ausreiche. Dies ergebe sich daraus, daß (Land-) Wirtschaftsdünger lediglich dann keinen Abfall im Sinne von § 1 Abs. 1 AbfG darstelle, wenn der Landwirt sich des-



sen nicht nur entledigen wolle oder wenn der Wirtschaftsdünger nur in solchen Mengen und Zeiträumen in die Erde eingebracht werde, daß nicht objektiv eine geordnete Entsorgung zum Schutze der Umwelt geboten sei. Weil nicht ohne weiteres erkannt werden könne, ob die Düngerverwendung bei Düngerüberschußbetrieben zu Umweltbeeinträchtigungen, insbesondere zu einer Nitratbelastung des Grundwassers führe, seien § 15 AbfG und die niedersächsische Gülleverordnung mit ihren Mengen und Zeitbegrenzungen eingeführt worden, um einen vorbeugenden Boden- und Gewässerschutz zu praktizieren. Nach dem im Umweltrecht vorherrschenden Vorsorgeprinzip sei es geboten, bereits bei einem begründeten Gefahrenverdacht die Grundsätze des Abfallrechtes anzuwenden, also insbesondere dafür zu sorgen, daß durch die Güllebeseitigung nicht das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigt werde. Dieses Verständnis der Norm stehe auch im Einklang mit dem gesetzgeberischen Motiv, wonach der Landwirt nur insoweit privilegiert werden sollte, als die Verwendung von (Land-) Wirtschaftsdünger zur Bodenverbesserung im Rahmen des üblichen Maßes der landwirtschaftlichen Düngung eingesetzt werde. Würde man hingegen die abfallrechtlichen Vorschriften erst dann eingreifen lassen, wenn im Einzelfall festgestellt worden sei, daß bereits das übliche Maß der landwirtschaftlichen Düngung überschritten worden sei, würden die abfallrechtlichen Schutzvorschriften praktisch leerlaufen, weil die Realisierung der Gefahr, deren Risiko mit dem Gesetz vorgebeugt werden solle, bereits eingetreten wäre. Ausgehend von diesen Grundsätzen bestehe hier angesichts des (Miß-)Verhältnisses zwischen den für eine ordnungsgemäße Beseitigung der anfallenden Gülle erforderlichen und den dem Kläger tatsächlich zur Verfügung stehenden Flächen der hinreichende Verdacht, daß eine ordnungsgemäße Beseitigung der anfallenden Gülle möglicherweise nicht sichergestellt sei. Diesen Verdacht habe der Kläger auch im Klageverfahren nicht ausräumen können. Daher bestehe auch ein hinreichender Verdacht, daß die im Betrieb des Klägers anfallende Gülle evtl. zeitweise nicht in einem landwirtschaftlich ordnungsgemäßen Maße ausgebracht werde.

Hinzu komme, daß für ein Grundstück des Klägers in der Vergangenheit nachgewiesenermaßen eine Überdüngung eingetreten sei. Das Flurstück sei im September 1990 durch einen sog. Gülleunfall überdüngt worden, so daß jedenfalls hinsichtlich dieses Grundstücks für einen längeren Zeitraum davon auszugehen sei, daß es für den Verbleib der im Betrieb des Klägers anfallenden Gülle nicht genutzt werden dürfe. Auch dieser Umstand rechtfertige das Auskunftsverlangen des Beklagten. Das Auskunftsverlangen sei das geeignete Mittel, um den Auftrag des Abfallgesetzes zur erfüllen, und belaste den Kläger nicht unverhältnismäßig. Er könne ohne weiteres aus eigenem Wissen die erforderlichen Angaben mit einem geringen Zeitaufwand machen, während sonst die Behörde gezwungen wäre, mit großem Personal- und Zeitaufwand ein Kontrollsystem zu etablieren.

Der Kläger hat gegen das ihm am 16. Juli 1994 zugestellte Urteil am 15. August 1994 Berufung eingelegt, zu deren Begründung er vorträgt: Die Überlegungen des Verwaltungsgerichts, weshalb bereits die begründete Gefahr einer Überschreitung des Maßes der landwirtschaftlichen Düngung ausreichen müsse, um die Vorschriften des Abfallgesetzes zur Anwendung kommen zu lassen, seien nicht stichhaltig. Der Gesetzgeber habe bewußt die landwirtschaftliche Düngung nicht dem Kontrollmechanismus des Abfallgesetzes unterstellt, da eine derartige Überwachung durch die Abfallbehörde einen nicht notwendigen Vollzugsaufwand verursacht hätte. Sanktionen im Bereich der Landwirtschaft habe er allein daran geknüpft, daß das übliche Maß der landwirtschaftlichen Düngung überschritten werde. Erst wenn eine Überdüngung positiv festgestellt



worden sei, dürfe die Behörde die erforderlichen Maßnahmen veranlassen. Den ihm obliegenden Nachweis, daß er – der Kläger – mehr Gülle auf seinen Flächen ausgebracht habe als dies nach landwirtschaftlichen Grundsätzen üblich sei, habe der Beklagte nicht erbracht. Der angesprochene Gülleunfall rühre nicht von seinem Betrieb her, sondern von einem nahegelegenen Tierhaltungsbetrieb mit Intensivtierhaltung. Dieser Unfall habe mit einer landwirtschaftlichen Düngung nichts zu tun gehabt und könne ihm auch deshalb nicht angelastet werden, weil er mit dem Unfall nichts zu tun gehabt habe, vielmehr auf einen Teil eines seiner Grundstücke Gülle vom nahegelegenen Tierhaltungsbetrieb geflossen sei. Er habe ein vorgegebenes Düngungsmaß keineswegs überschritten.

Der Kläger beantragt,

unter Änderung des angefochtenen Urteils den Bescheid des Beklagten vom 10. Dezember 1990 und den Widerspruchsbescheid der Bezirksregierung vom 18. Oktober 1991 aufzuheben.

Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil und beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten sowie der Bezirksregierung Weser-Ems, die in ihren wesentlichen Teilen Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung ist begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Unrecht abgewiesen, denn für das angegriffene Auskunftsverlangen des Beklagten fehlt es – zumindest gegenwärtig – an einer Rechtsgrundlage.

1. Der Senat tritt dem Verwaltungsgericht und dem Beklagten in der Beurteilung bei, daß als Rechtsgrundlage für das Auskunftsersuchen des Beklagten hier in erster Linie die Vorschrift des § 11 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 AbfG in Betracht käme, weil weder die im übrigen als Spezialvorschrift einschlägige Gülleverordnung noch sonstige Rechtsvorschriften eine besondere Auskunftspflicht des Landwirtes über die Verbringung der in seinem Betrieb anfallenden Mengen an Jauche, Gülle und Stallmist auf landwirtschaftlich genutzte Flächen normieren. Nach der genannten abfallrechtlichen Vorschrift kann die zuständige Behörde – das ist hier der Beklagte – von Besitzern solcher Abfällen, die nicht mit den in Haushaltungen anfallenden Abfälle entsorgt werden, Nachweis über deren Art, Menge und Entsorgung verlangen. Ließen sich Jauche, Gülle und Stallmist als "Abfälle" im Sinne dieser Norm einordnen, wäre das Auskunftsverlangen des Beklagten durch § 11 Abs. 2 Satz 1 AbfG gedeckt. Das ist aber – entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts, des Beklagten und der Bezirksregierung Weser-Ems – nicht der Fall.



Zwar ist in § 15 Abs. 1 Satz 1 AbfG bestimmt, daß u.a. die Vorschrift des § 11 entsprechend gilt, wenn Fäkalien oder ähnliche Stoffe auf landwirtschaftlich genutzte Böden aufgebracht werden. Doch gilt dies nach § 15 Abs. 1 Satz 2 AbfG für die hier interessierenden Fäkalstoffe Jauche, Gülle und Stallmist nur insoweit, "als das übliche Maß der landwirtschaftlichen Düngung überschritten wird". Die sich im Rahmen des üblichen Maßes haltende Düngung mit diesem sog. Wirtschaftsdünger fällt somit überhaupt nicht, auch nicht in analoger Anwendung unter das Regime des Abfallgesetzes (vgl. Versteyl in Kunig/Schwermer/ Versteyl, Abfallgesetz, Komm., 2. Aufl. 1992, § 15 RdNr. 16; Hösel/v. Lersner, Recht der Abfallbeseitigung, Stand: Juli 1995, § 15 Abs. 1 AbfG RdNr. 19).

Angesichts des eindeutigen Wortlautes des § 15 Abs. 1 Satz 2 AbfG verbietet sich die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Ausdehnung der Anwendbarkeit der abfallrechtlichen Vorschriften auf Jauche, Gülle und Stallmist auch für den Fall, daß das übliche Maß der landwirtschaftlichen Düngung zwar nicht überschritten wird, jedoch die begründete Gefahr einer solchen Überschreitung vorliegt. Dem Verwaltungsgericht ist zwar darin zuzustimmen, daß das Umweltrecht allgemein vom Vorsorgeprinzip beherrscht wird und die Überdüngung landwirtschaftlich genutzter Flächen eine wesentliche Ursache für die Nitratbelastung und sonstige Verunreinigungen von Gewässern, insbesondere des Grundwassers, darstellt. Der Gesetzgeber hat sich aber gleichwohl in § 15 Abs. 1 Satz 2 AbfG nicht für den Besorgnisgrundsatz entschieden, mithin die Anwendbarkeit der abfallrechtlichen Vorschriften auf Wirtschaftsdünger nur für den Fall ausgeschlossen, daß eine Überschreitung des üblichen Maßes der landwirtschaftlichen Düngung "nicht zu besorgen ist", sondern verlangt den positiven Nachweis der Überschreitung des üblichen Maßes landwirtschaftlicher Düngung, z.B. durch die Feststellung eines Verstoßes gegen die Bestimmungen der Gülleverordnungen der Länder über die mengenmäßige Aufbringung dieser Stoffe oder die Aufbringungszeiten.

Den konkreten Nachweis, daß der Kläger in der Vergangenheit mit der Ausbringung der in seinem Betrieb anfallenden Mengen an Jauche, Gülle oder Stallmist das übliche Maß der landwirtschaftlichen Düngung überschritten hat, hat der Beklagte nicht erbracht, er behauptet nicht einmal, daß dies der Fall gewesen sei. Das Auskunftersuchen dient vielmehr gerade erst der Feststellung, ob im Hinblick auf die insoweit im Betrieb des Klägers anfallenden Mengen - berechnet nach Dungeinheiten - einerseits, die dem Kläger dafür zur Aufbringung zur Verfügung stehenden landwirtschaftlichen Flächen andererseits die Verwendung von Jauche, Gülle und Stallmist durch den Kläger noch als eine sich im Rahmen des üblichen Maßes haltende Düngung mit diesem Wirtschaftsdünger oder aber als bloße Abfallbeseitigung einzuordnen ist.

Soweit das Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang auf den nach Erlaß des angefochtenen Bescheides von Bediensteten des Polizeiabschnitts Lohne am 18. September 1990 festgestellten Vorfall verweist, bei dem aus einem Güllehochbehälter in der Nähe einer Ackerfläche des Klägers große Mengen Gülle ausgelaufen und u.a. auch auf das Grundstück des Klägers gelangt waren, läßt sich hieraus nicht auf eine vom Kläger zu verantwortende Überdüngung eigener Flächen schließen. Zum einen war der Kläger - unstreitig - nicht verantwortlich für diesen Vorfall, zum anderen stellt ein derartiges zufälliges Eindringen von Gülle in landwirtschaftlich genutzte Böden bereits keine "Aufbringung" im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 1 AbfG dar, weil es insoweit an einem zielgerichteten Tätigwerden des Landwirtes fehlt. Aus der Auswertung der damals gezogenen Bodenproben durch die Landwirtschaftskammer in ihrem Bericht vom 12. Oktober 1990



ist zwar zu entnehmen, daß die Fläche des Flurstücks 217 der Flur 17, Gemarkung Steinfeld, seinerzeit für eine ordnungsgemäße landwirtschaftliche Düngung nach dem "Gülleunfall" nicht mehr zur Verfügung stand, weil danach für eine weitere Phosphat-, Kalium- und Kupferdüngung kein Bedarf mehr bestand, die sehr hohen Mengen an Stickstoff ein erhebliches Auswaschungspotential bildeten und der Stickstoffbedarf einer Kulturpflanze um das Mehrfache überschritten wurde. Doch steht weder fest, noch wird vom Beklagten behauptet, daß der Kläger trotz dieses Befundes in der Folgezeit die Ackerfläche des Flurstücks 217 dennoch gedüngt hat. Zuzugeben ist dem Verwaltungsgericht, daß die Fläche dieses Flurstückes angesichts der festgestellten Bodenwerte in die Berechnung der dem Kläger für die Gülleaufbringung zur Verfügung stehenden Gesamtfläche für einen längeren - vom Gericht allerdings nicht bestimmaren - Zeitraum nicht mehr einfließen kann, doch ist mangels genauer Kenntnis der dem Kläger für eine ordnungsgemäße Düngung verbleibenden eigenen und/oder angepachteten Flächen innerhalb und gegebenenfalls zusätzlich auch außerhalb des Kreisgebietes des Beklagten hieraus noch nicht mit Sicherheit zu schließen, daß der Kläger die in seinem Betrieb anfallenden Mengen an Wirtschaftsdünger nicht mehr ohne Überschreitung des üblichen Maßes zur Düngung verwenden kann.

Die Nichtanwendbarkeit der Anzeige- und Überwachungspflichten des § 11 AbfG auf eine das übliche Maß der landwirtschaftlichen Düngung nicht überschreitende Aufbringung von Jauche, Gülle und Stallmist auf landwirtschaftlich genutzte Böden muß entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht zwangsläufig zur Folge haben, daß sich eine Gülledatei, wie sie der Beklagte führt, ohne freiwillige Auskünfte der Landwirte nicht realisieren ließe, so daß eine flächendeckende Kontrolle auf evtl. bereits eingetretene Überdüngung unmöglich wäre. Denn seit Inkrafttreten des Niedersächsischen Abfallgesetzes vom 21. März 1990 zum 1. Mai desselben Jahres enthält das Landesabfallrecht die Ermächtigung zum Aufbau eines sog. "Wirtschaftsdüngerverzeichnisses" durch die zuständigen Überwachungsbehörden. Nach § 23 Nds.AbFg 90 - jetzt § 40 Nds.AbFg - sind die oberen Abfallbehörden ermächtigt, durch Verordnung für bestimmte Gebiete ihres Bezirks vorzuschreiben, daß die Abgabe und das Aufbringen von Wirtschaftsdünger in einem Wirtschaftsdüngerverzeichnis zu erfassen sind, wobei in der Verordnung insbesondere die Auskunftspflicht sowie die Art der zu erfassenden Informationen zu regeln ist. Nach dieser Regelung, die unter Beteiligung des Niedersächsischen Landesbeauftragten für den Datenschutz vom Umweltministerium vorbereitet wurde (Landtagsdrucksachen 11/3820, S. 109, und 11/5155, S. 8) bestünde mithin die Möglichkeit, durch Verordnung der Bezirksregierung Weser-Ems für das Kreisgebiet des Beklagten ein Wirtschaftsdüngerverzeichnis vorzuschreiben und alle im Kreisgebiet tätigen Landwirte zu verpflichten, die vom Beklagten in diesem Verfahren gewünschten Auskünfte zu erteilen. Nur solange die Bezirksregierung Weser-Ems von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht hat, besteht keine Rechtspflicht des Klägers, die ihm abverlangten Auskünfte zu erteilen.

In diesem Zusammenhang abschließend und lediglich informatorisch sei darauf hingewiesen, daß sich der Senat bei der Beurteilung der abfallrechtlichen Frage in Übereinstimmung mit der Auffassung des Niedersächsischen Landesbeauftragten für den Datenschutz befindet. Denn dieser hat in seinem XII. Tätigkeitsbericht für die Jahre 1993 und 1994 unter 17.5 (Gülle, Jauche, Stallmist- und Datenübermittlungen im Übermaß) ausgeführt:

"Wenn Gülle, Jauche und Stallmist auf Felder gebracht werden, kommt es möglicherweise zur Überdüngung landwirtschaftlicher Flächen mit der Folge, daß Schadstoffe in das Grundwasser



gelangen. Ein Landkreis, in dessen Bereich intensive Tierhaltung betrieben wird, hatte im Jahre 1990 etwa 3.000 Tierhalter aufgefordert nachzuweisen, wie der in ihrer Tierhaltung anfallende Wirtschaftsdünger entsorgt wird.

Ich habe festgestellt, daß weder das Abfallgesetz des Bundes noch das Niedersächsische Abfallgesetz für diese "Aktion 3000" ausreichende Befugnisnormen enthalten. Zwar legt die Gülleverordnung die Menge der zulässigen Dungeinheiten fest, die auf landwirtschaftlich, gärtnerisch oder forstwirtschaftlich genutzte Böden aufgebracht werden dürfen; sie enthält jedoch keine Befugnisnormen für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden. Von der Verordnungsermächtigung in § 40 Nds. AbfG hat die Landesregierung keinen Gebrauch gemacht. Das Umweltministerium sieht für die Landkreise zwar auf der Grundlage des § 11 Abs. 4 AbfG die Möglichkeit, Auskünfte einzuholen, dies gilt ... jedoch erst dann, wenn das übliche Maß der landwirtschaftlichen Düngung mindestens in einem Fall überschritten wurde.

Für die Zukunft ergibt sich folgendes: In Ermangelung einer bundesrechtlichen Regelung für eine wirksame Überwachung der Ausbringung von Wirtschaftsdünger werden die oberen Abfallbehörden (Bezirksregierungen) durch § 40 Nds.AbFg ermächtigt, durch Verordnung für bestimmte Gebiete ihres Bezirkes vorzuschreiben, daß die Abgabe und das Aufbringen von Wirtschaftsdünger in einem Wirtschaftsdüngerverzeichnis zu erfassen sind. In der Verordnung sind insbesondere die Auskunftspflicht sowie die Art der zu erfassenden Informationen zu regeln. Eine ausreichende datenschutzrechtliche Grundlage für die von dem Landkreis vorgenommene flächendeckende Erhebung wäre erst nach Schaffung einer entsprechenden Verordnung durch die zuständige Bezirksregierung vorhanden."

2. Der Senat hat auch erwogen, ob das Auskunftsverlangen des Beklagten – jedenfalls hinsichtlich der begehrten Angaben zum Tierbestand und zu den dem Kläger zur Verfügung stehenden Aufbringungsflächen für den anfallenden Dünger – eine Rechtsgrundlage in § 169 Sätze 1 und 2 NWG findet. Hiernach ist der Beklagte als zuständige untere Wasserbehörde zu Ermittlungen befugt, die Maßnahmen zur Beseitigung einer Gewässerunreinigung nach Möglichkeit unter Inanspruchnahme ihres Verursachers nach ordnungsrechtlichen Grundsätzen vorbereiten und ermöglichen sollen; im Rahmen derartiger Ermittlungen wird die Wasserbehörde als Behörde der Gefahrenabwehr auf dem Gebiet des Wasserrechts tätig (Urt. d. erk. Ger. v. 8.12.1994 – 3 L 1063/92 –, NdsVBl. 1995, 138/139).

Nach allgemein herrschender Auffassung sind auch Maßnahmen der Behörden der Gefahrenabwehr als zulässig anzusehen, die erst der Ermittlung dienen, ob überhaupt eine Gefahr vorliegt. Zwar werden derartige "Gefahrerforschungseingriffe" nach überwiegender Meinung nur insoweit für zulässig gehalten, als dem Verdachtsbetroffenen die Duldung der behördlichen Ermittlungstätigkeit, z. B. die Duldung der Entnahme von Bodenproben, aufgegeben wird, während Handlungspflichten des für eine mögliche Gefahr vermeintlich Verantwortlichen hiernach nicht sollen begründet werden dürfen (vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 13.2.1985 – 5 S 1380/83 –, NuR 1986, 251 = DÖV 1985, 687; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 7.5.1991 – 1 A 10297/89.OVG –, DVBl. 1991, 1376 = DÖV 1991, 1074 = NVwZ 1992, 499; Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 1993, RdNr. 130 m.w.N.). Doch erscheint es dem Senat nicht von vornherein ausgeschlossen, bei hinreichendem Verdacht, daß von einem Grundstück Gefahren, z. B. für das Grundwasser, ausgehen, den Eigentümer oder Nutzungsberechtigten im Einzelfall darüber hinaus auch zur



Erteilung von der Aufklärung des Gefahrenverdachts dienenden Auskünften an die ermittelnde Behörde für verpflichtet zu halten.

Im vorliegenden Fall scheidet indes eine Aufrechterhaltung des angefochtenen Bescheides als (wasserrechtlicher) Gefahrerforschungseingriff oder die Umdeutung des Bescheides in eine hierauf gerichtete Anordnung des Beklagten aus. Denn dem Beklagten geht es ausweislich seiner Verwaltungsvorgänge und nach seinen Angaben in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat gar nicht darum, ggf. ein wasserbehördliches Einschreiten gegen den Kläger wegen vermuteter gewässergefährdender Überdüngung seiner Ackerflächen vorzubereiten. Das Auskunftsverlangen dient vielmehr ausschließlich der Vervollständigung des vom Beklagten geführten Güllekatasters. Der Kläger wird insoweit nur wie alle übrigen Landwirte mit Tierhaltung im Kreisgebiet des Beklagten zur Auskunftserteilung herangezogen.

Überdies wird auch durch die Möglichkeit des Gefahrerforschungseingriffs der Untersuchungsgrundsatz des § 24 VwVfG, wonach die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln hat, nicht verdrängt. Die Behörde muß deshalb hinsichtlich der Klärung der Frage, ob überhaupt eine Gefahrenlage besteht, zumindest die ihr auch ohne Mitwirkung des Verdachtsbetroffenen möglichen Ermittlungsmaßnahmen durchführen, bevor sie diesen heranzieht. Danach müßte der Beklagte wenigstens den Nachweis führen, daß im Umfeld von Ackerflächen des Klägers überhaupt eine – möglicherweise durch Überdüngung verursachte – Beeinträchtigung der Grundwasserqualität oder der Wassergüte oberirdischer Gewässer bereits festgestellt worden ist. Nicht einmal dies ist aber bislang geschehen, so daß ein hinreichend erhärteter, wasserbehördliche Gefahrerforschungseingriffe rechtfertigender Verdacht, der Kläger habe durch Überdüngung von ihm bewirtschafteter Ackerflächen gegen dem Schutze der Gewässerreinheit dienende Vorschriften verstoßen, hier noch nicht angenommen werden kann. Allein die aus einem rechnerischen Vergleich der nach den Tierzahlen erforderlichen mit den dem Kläger als Eigentum zur Verfügung stehenden Flächen resultierende Vermutung, daß im Betrieb des Klägers mehr Wirtschaftsdünger anfällt als der Kläger im Rahmen ordnungsgemäßer landwirtschaftlicher Düngung auf eigene und angepachtete Flächen innerhalb und außerhalb des Kreisgebietes des Beklagten aufbringen kann und darf, ist insoweit nicht ausreichend.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit auf § 167 Abs. 2 VwGO iVm §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Gründe für eine Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) liegen nicht vor.

7.4 LG Waldshut-Tiengen, Urteil. V. 28.10.1999, MMR 2000, S. 172 – 175.

Leitsatz der Redaktion

Ein System zur Erfassung und Verbreitung digitalisierter Gebäudeabbildungen, die mittels im öffentlichen Verkehrsraum fahrender Spezialfahrzeuge aufgenommen und sodann weiterverarbeitet werden, ist weder unter eigentums- noch unter persönlichkeitschutzrechtlichen Gesichtspunkten zu beanstanden.



LG Waldshut-Tiengen, Urteil vom 28. 10. 1999 - 1 O 200/99 (nicht rechtskräftig)

Sachverhalt

Der Verfügungskl. (im Folgenden: Kl.) wendet sich im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Aufnahme von Abbildungen seines Wohnhauses in eine von der Verfügungsbekl. (im Folgenden: Bekl.) geplante bzw. teilweise bereits eingerichtete digitale Gebäude-Bilddatenbank. Die Bekl., ein Verlagsunternehmen, das u.a. digitale Verzeichnisse der Telefonanschlüsse in der Bundesrepublik Deutschland auf CD-ROM vertreibt, befasst sich seit einiger Zeit mit dem Aufbau einer Straßen- bzw. Gebäude-Bilddatenbank. Zu diesem Zweck lässt sie bundesweit durch mehrere mit sechs bzw. acht Kameras ausgerüstete Kleintransporter vom öffentlichen Straßenraum aus digitale Abbildungen des Straßenverlaufs sowie der angrenzenden Gebäudeansichten aufnehmen, wobei diesen Abbildungen jeweils die geografische Position (geografische Länge, Breite und Höhe) zugeordnet wird, von der aus das Bild aufgenommen wurde. Zu diesem Zweck sind die Aufnahmefahrzeuge mit Satelliten-Receivern ausgestattet, die u.a. die von den amerikanischen GPS-Satelliten ausgestrahlten Signale aufzeichnen und - nach einer aufwendigen Nachbearbeitung - auf diese Weise eine möglichst punktgenaue Bestimmung des jeweiligen Kamerastandorts ermöglichen. In einem weiteren Verarbeitungsschritt werden die auf diese Weise mit den dazugehörigen geoterrestrischen Daten verbundenen Bildsequenzen - so weit möglich - einem bestimmten Straßennamen der jeweiligen Gemeinde zugeordnet. Eine gezielte Verknüpfung einzelner Gebäudeansichten mit den dazugehörigen Hausnummern erfolgt hingegen nicht.

Bislang hat die Bekl. auf diese Weise die Straßenzüge in insgesamt siebzehn der größten bzw. touristisch besonders interessanten deutschen Städte erfasst, nach ihren Planungen sollen bis in das Jahr 2001 sämtliche deutsche Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern in die unter der Handelsbezeichnung „CityServer“ vertriebene Datenbank aufgenommen werden. Einsatzmöglichkeiten ihrer mit digitalisiertem Kartenmaterial verknüpften Bilddatenbanken sieht die Bekl. hauptsächlich in Verkehrs- und Rettungssystemen, Pkw-Pilotsystemen und elektronischen Planungssystemen. Unter dem Namen „Talkshow“ hat sie aber auch schon ein elf CD-ROM umfassendes digitales Telefonverzeichnis herausgebracht, bei dem jedem Anschlussinhaber ein Kartenausschnitt zugeordnet ist, aus dem sich die ungefähre Lage des Anschlusses im jeweiligen Stadtbild ersehen lässt, wobei dieser Kartenausschnitt wiederum bezüglich zehn deutscher Städte mit den vom jeweiligen Standort aus aufgenommenen Straßen- bzw. Gebäudeansichten verbunden ist.

Der Kl. behauptet, die Bekl. beabsichtige, auch sein von ihm selbst privat genutztes Wohnhaus auf diese Weise fotografisch zu erfassen und die Abbildungen nach Verknüpfung mit den dazugehörigen Adressdaten (Postleitzahl, Orts- und Straßennamen) zu vermarkten. Er ist der Ansicht, dass die Bekl. dadurch in unzulässiger Weise gegen sein auch grundgesetzlich geschütztes Eigentums- und Persönlichkeitsrecht verstoße und die Aufnahme und Veröffentlichung dieser Abbildungen daher zu unterlassen habe. Auch wenn der Eigentümer eines Gebäudes dessen fotografische Aufnahme aus dem öffentlichen Verkehrsraum für sich genommen grundsätzlich nicht verbieten könne, beinhalte die Veröffentlichung detaillierter Abbildungen seines Hausgrundstücks unter konkreter Angabe des Ortsnamens mit der dazugehörigen Postleitzahl, des Straßen-



namens sowie einer möglicherweise auch erkennbaren Hausnummer doch die Gefahr, dass die Nutzer der Datenbank der Bekl. zumindest unter Zuhilfenahme anderweitig bereitgestellter Telefon- oder Adressdateien in die Lage versetzt würden, von der Abbildung des einzelnen Hauses auf die Person seines Eigentümers oder Bewohners zu schließen und diese so zum Objekt einer gezielten Klassifizierung durch hieran interessierte Wirtschaftsunternehmen oder gar Kriminelle zu machen. Deshalb seien gegen das Vorhaben der Bekl. auch gewichtige datenschutzrechtliche Bedenken erhoben worden. Durch die Möglichkeiten der automatisierten Datenverarbeitung seien mit der Aufnahme seines Gebäudes in die Bilddatenbank der Bekl. so massive Beeinträchtigungen oder zumindest Gefahren für sein Eigentum und seine Persönlichkeitssphäre verbunden, dass die rein kommerziellen Interessen der Bekl. dahinter zurückzustehen hätten.

Dem Antrag, der Bekl. bei Meidung näher genannter Ordnungsmittel zu verbieten, Abbildungen des Hausgrundstücks M-Straße in S. zum Zwecke der Verbreitung der Abbildung dieses Hausgrundstücks unter gleichzeitiger Angabe von Postleitzahl, Ortsname und Straßename anzufertigen und/oder Abbildungen dieses Hausgrundstücks mit gleichzeitiger Angabe von Postleitzahl, Ortsname und Straßename zu veröffentlichen und/oder zu verbreiten, ist die Bekl. u.a. deshalb entgegengetreten, weil schon ein Verfügungsgrund nicht vorliege, da nach dem aktuellen Stand ihrer Planungen derzeit nur Städte mit mehr als 150.000 Einwohnern in der geschilderten Weise fotografisch erfasst würden, während für S. noch keine diesbezüglichen Planungen vorlägen. Vor dem Jahr 2001 könnten Städte in der Größenordnung von 20.000 Einwohnern bereits aus technischen Gründen nicht in die Bilddatenbank aufgenommen werden. I.Ü. hält sie den geltend gemachten Unterlassungsanspruch auch für rechtlich unbegründet. Der Antrag hatte keinen Erfolg.

Aus den Gründen

I. Der Kl. hat nicht glaubhaft gemacht, dass er zur vorläufigen Sicherung seiner Rechte bis zum rechtskräftigen Abschluss eines möglichen Hauptsacheverfahrens der gerichtlichen Hilfe in Form einer einstweiligen Verfügung bedarf. Insoweit ist bereits fraglich, ob eine fotografische Erfassung des Hausgrundstücks des Kl. durch die Aufnahmewagen der Bekl. überhaupt droht, nachdem auch der Kl. grundsätzlich davon ausgeht, dass die Bekl. im letzten Ausbauzustand ihrer Bilddatenbank lediglich die Straßen- und Gebäudeansichten von Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern digital erfassen will. Dies trifft auf S., das gerichtsbekannt zuletzt ca. 17.100 Einwohner hatte, aber nicht zu. Die Bekl. hat zwar auf eine Anfrage des Haus- und Grundeigentümergevereins W. mit Schreiben v. 21.5.1999 angegeben, auch die Gebäude in S. digital erfassen zu wollen. Dieser Auskunft lag aber die unrichtige Mitteilung des Prozessbevollmächtigten des Kl. in seiner Eigenschaft als erster Vorsitzender dieses Vereins zu Grunde, dass es sich bei S. um eine Stadt mit mehr als 20.000 Einwohnern handle. Dass die in Niedersachsen ansässige Bekl. über die Einwohnerzahl sämtlicher südbadischer Grenzstädte aber nicht genau informiert ist und sich vor ihrem Antwortschreiben auch keine exakte Kenntnis über die Einwohnerzahl von S. verschafft hat, ist ohne weiteres nachvollziehbar, so dass allein auf Grund des bejahenden Antwortschreibens v. 21.5.1999 nicht mit zumindest überwiegender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden muss, dass das Anwesen des Kl. überhaupt irgendwann einmal in die Bilddatenbank der Bekl. aufgenommen wird.



Selbst wenn man aber davon ausginge, dass die Bekl. entgegen ihrer generellen Planung entsprechend ihrer Auskunft v. 21.5.1999 tatsächlich auch das Straßenbild von S. digital erfassen will, so würde dies allenfalls die für eine vorbeugende (Hauptsache-)Unterlassungsklage notwendige Erstbegehungsgefahr begründen. Die für das einstweilige Verfügungsverfahren zusätzlich noch notwendige besondere Dringlichkeit einer vorläufigen Entscheidung lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten. Insoweit ist vielmehr von Bedeutung, dass die Bekl. bislang unstrittig lediglich siebzehn deutsche Städte durch ihre Kamerawagen hat erfassen lassen, bei denen es sich entweder um besonders große oder zumindest um touristisch besonders interessante größere Gemeinden handelt. Beides trifft auf S. jedoch nicht zu. Weiterhin ist auch die Angabe der Bekl., sich zunächst auf Städte mit mehr als 150.000 Einwohnern beschränken zu wollen, bereits aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten ohne weiteres nachvollziehbar, da es in kleineren Gemeinden ersichtlich an ausreichenden Absatzmöglichkeiten für das unstrittig sowohl technisch als auch finanziell sehr aufwändige Bilderfassungsprojekt der Bekl. fehlt. ...

II. Die Kammer sieht aber auch keine ausreichende rechtliche Grundlage für das Unterlassungsbegehren des Kl., so dass es darüber hinaus auch an einem Verfügungsanspruch fehlt. Denn weder aus seinem Eigentums- noch aus seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht lässt sich ein auf §§ 823, 1004 BGB gestütztes Verbot der digitalen Erfassung seines Hausgrundstücks und der weiteren Verwertung dieser Abbildungen im Rahmen der Gebäude-Bilddatenbank der Bekl. ableiten, und zwar auch dann nicht, wenn der Gebäudeabbildung innerhalb der Datenbank der dazugehörige Straßename nebst Ortsnamen und Postleitzahl zugeordnet wird.

1. Insoweit ist zunächst festzuhalten, dass nach dem weitgehend übereinstimmenden Sachenvortrag beider Parteien nicht davon ausgegangen werden kann, dass innerhalb der Datenbank der Bekl. eine Verknüpfung einzelner Gebäudeansichten mit konkreten Einzelanschriften (also einschließlich der jeweiligen Hausnummer) oder gar mit den Einzeladressen der Eigentümer oder Bewohner dieses Hauses erfolgt. Nach den unwiderlegt gebliebenen Angaben der Bekl. ist vielmehr davon auszugehen, dass der jeweilige Standort des Kamerafahrzeugs zunächst lediglich mit dessen - durch Satellitennavigation ermittelten - geoterrestrischen Position verknüpft ist und erst in einem weiteren Arbeitsschritt diese geografischen Daten einem bestimmten Straßennamen innerhalb der jeweiligen Gemeinde zugeordnet werden. Ein direkter Zugriff auf die Abbildung eines konkreten Einzelgebäudes durch die Eingabe konkreter Adressdaten einer bestimmten Person ist somit ebenso wenig beabsichtigt wie umgekehrt der Abruf bestimmter personenbezogener Daten nach Eingabe der Abbildung eines bestimmten Einzelgebäudes. Da der Kl. zumindest nicht glaubhaft gemacht hat, dass auch Hausnummern von der Bekl. als Suchkriterium erfasst werden, können der weiteren Beurteilung lediglich die Ausführungen der Bekl. zu Grunde gelegt werden, wonach man durch Eingabe eines - i.R.e. Adress- oder Telefondatenbank möglicherweise auch mit bestimmten Einzelnamen verknüpften - Straßennamens zwar am Bildschirm des Computers einen Eindruck vom Verlauf dieser Straße aus der Sicht der von der Bekl. eingesetzten Kamerafahrzeuge erlangen kann, dass man sich an ein konkretes Einzelgebäude aber lediglich durch manuell gesteuertes „Abfahren“ dieses Straßenverlaufs herantasten kann und somit zu einer konkreten Zuordnung der Abbildung eines bestimmten Gebäudes zu bestimmten Adressdaten einzelner Personen nur dann gelangt, wenn man das Gebäudeäußere bereits aus anderen Quellen kennt oder ausnahmsweise die am Gebäude angebrachte Hausnummer auf der Abbildung hinreichend deutlich erkennbar ist. Eine automatisierte Verknüpfung ei-



ner einzelnen Gebäudeabbildung mit konkreten Adressdaten der Bewohner ist zumindest derzeit bereits technisch nicht möglich.

2. Unter diesen technischen Voraussetzungen stellt die fotografische Erfassung der Außenansicht des Gebäudes des Kl. vom öffentlichen Straßenraum aus aber ebensowenig einen nach §§ 823 Abs. 1, 903 Satz 1, 1004 Abs. 1 Satz 2 BGB abwehrfähigen Eingriff in sein Eigentumsrecht dar wie die weitere Veröffentlichung solch einer Abbildung i.R.d. Gebäude-Bilddatenbank der Bekl. Denn die in § 903 BGB umschriebene umfassende Herrschaftsmacht des Sacheigentümers schließt zwar die rechtliche Verfügungsmacht und die sich insb. im Besitzen und Benutzen der Sache äußernde tatsächliche Herrschaft über die Sache ein; diese Verfügungsbefugnis des Eigentümers wird durch den Fotografiervorgang als Realakt aber nicht berührt, und zwar unabhängig davon, ob die Abbildung in herkömmlicher Weise oder mit digitalen Aufnahmemethoden erfolgt. In beiden Fällen fehlt es auch an einer tatsächlichen Einwirkung auf das Eigentum. Denn beim Fotografieren eines Hauses von einer allgemein zugänglichen Stelle aus wird weder dessen Sachsubstanz in irgendeiner Weise verletzt, noch wird der Eigentümer hierdurch in der Nutzung der Sache und seinem Recht, mit dieser nach seinem Belieben zu verfahren, in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht irgendwie beeinträchtigt (BGH NJW 1989, 2251, 2252).

Die vom Kl. insoweit vertretene Auffassung liefe vielmehr auf die Anerkennung eines Ausschließlichkeitsrechts an dem in der Sache verkörperten immateriellen Gut hinaus und würde dadurch den grundsätzlichen Unterschied zwischen dem Eigentum an einer körperlichen Sache und dem Urheberrecht als Immaterialgüterrecht verwischen. Eine so umfassende Ausstrahlung des Sacheigentums wird aber weder von der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie gefordert noch durch die Zivilrechtsordnung anerkannt. Die Verwertung des äußeren Abbilds einer Sache ist vielmehr von der eigentumsrechtlichen Sachherrschaft getrennt und ausschließlich dem geistigen Urheber des Werkes innerhalb der durch §§ 11 ff. UrhG gezogenen Grenzen zugeordnet. Insoweit hat der Gesetzgeber in § 59 UrhG aber die fotografische Verbreitung der äußeren Ansicht eines Gebäudes selbst dem Urheberrechtsschutz entzogen, so dass der Kl. nicht einmal als geistiger Schöpfer des Bauwerks berechtigt wäre, der Bekl. dessen fotografische Vervielfältigung zu untersagen. Weitergehende Ausschließlichkeitsrechte billigt die Zivilrechtsordnung aber auch dem Sacheigentümer nicht zu.

3. Auch unter Berufung auf sein allgemeines Persönlichkeitsrecht und dessen Ausgestaltungen im Recht auf angemessenen Schutz der Privatsphäre, dem Recht am eigenen Bild und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung steht dem Kl. kein Anspruch auf Untersagung der Aufnahme einer Abbildung seines Wohnhauses in die Gebäude-Bilddatenbank der Bekl. zu. Denn auch insoweit hat der Kl. die Gefahr konkreter Beeinträchtigungen seines Persönlichkeitsrechts in einer für ihn nicht mehr hinnehmbaren und damit auch rechtswidrigen Weise zumindest nicht glaubhaft gemacht.

a) Durch die Aufnahme und gewerbliche Weiterverbreitung von Abbildungen der Außenansicht des Wohngebäudes des Kl. wird dabei nur der Teilbereich seines Persönlichkeitsrechts berührt, der ohnehin der Öffentlichkeit zugewandt ist und deshalb von vornherein allenfalls einen sehr begrenzten deliktischen Schutz genießen kann. Denn dass aus den sich im normalen Verkehrsfluss bewegendem Aufnahmewagen der Bekl. Abbildungen aufgenommen werden können, die über die äußere Gebäudefassade hinaus tiefer gehende Einblicke in die Privat- oder gar Intims-



phäre des Kl. erlauben, hat dieser selbst nicht behauptet. Die Öffentlichkeitssphäre als der Bereich des menschlichen Lebens, von dem jedermann Kenntnis nehmen kann, genießt aber von vornherein keinen Schutz gegen Indiskretionen. Allenfalls gegen unrichtige oder ehrverletzende Darstellungen kann sich der Betroffene auch in diesem Teilbereich seiner Persönlichkeit mit Erfolg zur Wehr setzen. Solche Eingriffe drohen dem Kl. von dem völlig objektiven und wertneutralen Aufnahmeverfahren der Bekl. aber nicht. Angesichts des Massencharakters der Gebäudeerfassung seitens der Bekl. besteht ersichtlich auch nicht die Gefahr, dass der Kl. bei seinen Bekannten in den von ihm unerwünschten Verdacht geraten könnte, sich in besonderer Weise mit dem Vorhaben der Bekl. zu identifizieren und für dieses – z.B. werbemäßig – einzustehen (vgl. dazu BGH NJW 1971, 1359; NJW 1989, 2251, 2253). Auch die mit den technischen Möglichkeiten einer digitalen Bilderfassung und weitgehend automatischen Abrufbarkeit und Reproduzierbarkeit der Gebäudeabbildungen in der Bilddatenbank der Bekl. verbundenen erweiterten Verwertungschancen begründen insoweit keinen erweiterten Persönlichkeitsschutz. Dem Kl. ist zwar darin Recht zu geben, dass die Abbildung seines Gebäudes auf diese Weise dem Zugriff eines zumindest von ihm nicht mehr überschaubaren Personenkreises offen steht. Dies ändert jedoch nichts daran, dass es sich bei den veröffentlichten Gebäudeansichten doch nur um einen sehr marginalen Ausschnitt aus seinem Persönlichkeitsbild handelt, dessen Aussagekraft andere öffentlich zugängliche personenbezogene Daten nicht übersteigt.

Angesichts des auch vom Kl. angegebenen Preises der Datenbank der Bekl., der für eine mittlere Großstadt bei mehreren 100.000 DM liegen soll, erscheinen die vom Kl. befürchteten Missbrauchsmöglichkeiten durch Kriminelle im Hinblick auf diesen begrenzten Aussagegehalt der Übersichtsaufnahme einer Gebäudeaußenseite ebenfalls eher abstrakt. Abwehrfähige Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht des Kl. lassen sich daher auch aus den technischen Aspekten einer digitalen Bildverarbeitung nicht ableiten.

b) Das Recht am eigenen Bild eröffnet dem Kl. ebenfalls keine weiter gehenden Abwehrrechte. Denn die fotografische Abbildung allein des Wohngebäudes des Kl. greift in diese Ausgestalten seines Persönlichkeitsrechts gar nicht ein. Insoweit weist die Bekl. vielmehr zu Recht darauf hin, dass sogar eine Aufnahme des Kl. selbst vor seinem in erster Linie fotografisch erfassten Wohnhaus gem. § 23 Abs. 1 Nr. 2 KunstUrhG nicht verboten wäre. Die ausschließliche fotografische Erfassung der Gebäudeaußenseite begründet daher auch unter diesem Aspekt keine weiter gehenden Schutzrechte.

c) Gleiches gilt schließlich für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das seit dem Volkszählungsurteil des BVerfG ebenfalls als eine besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts anerkannt ist (vgl. BVerfGE 65, 141 ff.). Danach muss zwar auch i.R.d. §§ 823, 1004 BGB die Befugnis des Einzelnen gewährleistet bleiben, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen, weshalb die Regelungen des BDSG auch als Schutzgesetze i.S.d. § 823 Abs. 2 BGB anzusehen sind (vgl. z.B. OLG Hamm NJW 1996, 131). Auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist aber nicht schrankenlos gewährleistet, der Einzelne hat also nicht ein Recht i.S.e. absoluten, uneinschränkbaren Herrschaft über „seine“ Daten; er ist vielmehr als eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit verpflichtet, eine ihn nicht unangemessen stark belastende Preisgabe und Verwertung personenbezogener Daten im überwiegenden Allgemeininteresse oder auch im gleichrangigen Interesse Dritter hinzunehmen.



Auch nach diesen Grundsätzen stellt die digitale Erfassung einer Abbildung der Gebäudeaußen-
seite des Wohnhauses des Kl. aber keinen unzulässigen Eingriff in sein Persönlichkeitsrecht dar.
Insoweit räumt letztlich auch der Kl. selbst ein, dass das Vorhaben der Bekl. zumindest nach
derzeitiger Rechtslage nicht gegen die Bestimmungen des § 29 BDSG verstoßen dürfte. So ist
bereits zweifelhaft, ob es sich bei der Abbildung eines Gebäudes bei isolierter Betrachtungsweise
überhaupt um Einzelangaben über sachliche Verhältnisse einer bestimmten natürlichen Person
und damit um personenbezogene Daten i.S.d. § 3 Abs. 1 BDSG handelt, auch wenn nicht zu ver-
kennen ist, dass die Gebäudeabbildung zu solchen personenbezogenen Daten zumindest in Be-
ziehung gesetzt werden kann. Weiterhin dürfte davon auszugehen sein, dass es sich bei der
Bilddatenbank der Bekl. nicht um eine Datei i.S.d. § 3 Abs. 2 BDSG handelt, was Voraussetzung
einer Anwendbarkeit der für die Datenverarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen geltenden
Vorschriften der §§ 27 ff. BDSG wäre. Denn angesichts dessen, dass die einzelnen Gebäudeabbil-
dungen lediglich mit den jeweiligen Koordinaten des Standorts des Aufnahmefahrzeugs bzw.
stattdessen mit dem jeweiligen Straßennamen und dem dazugehörigen Ortsnamen nebst Post-
leitzahl verknüpft sind, ohne dass die Einzelabbildungen noch sinnvoll nach anderen Ordnungs-
kriterien ausgewertet werden können, dürfte es an einer Mehrzahl von Auswertungsmerkmalen
fehlen, die tatbestandliche Voraussetzung des Dateibegriffs des § 3 Abs. 2 BDSG ist.

Selbst im Falle einer Anwendbarkeit des § 29 BDSG wäre die geschäftsmäßige Speicherung der
öffentlich ohne weiteres zugänglichen Gebäudeabbildungen nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 BDSG aber
nur dann unzulässig, wenn dem offensichtlich überwiegende schutzwürdige Interessen des Be-
troffenen entgegenstünden. Auch hiervon kann angesichts des eher begrenzten Aussagegehalts
der Abbildung einer Gebäudefassade nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Dass die für eine
Verwertung dieser Daten sprechenden Interessen der Bekl. rein kommerzieller Natur sind, ändert
hieran nichts, da auch die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit grundgesetzlichen Schutz (Art. 14
Abs. 1 GG) genießt und bei der Abwägung der gegenläufigen Interessen der datenspeichernden
Stelle und des Betroffenen somit durchaus zu berücksichtigen ist.