

# OPTIMIERUNG INNERKOMMUNALER INFORMATIONSFLOWE

PRAKTISCHE ARBEITSHILFEN AM BEISPIEL ADAPTION AN STARKREGENEREIGNISSE

I-QUADRAT

TEILBERICHT RECHTSSICHERHEIT



DONOTH FUHRMANN TÜXEN

DEZEMBER 2020



Autoren:

Prof. Dr. Hans-Peter Donoth, Kiel

Dr. Markus Tüxen, Kiel

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Bereitstellung kommunaler Informationen zum Thema Klimaanpassung für die Bevölkerung; insbesondere Starkregenhinweise und Starkregengefahrenkarten .....	5
2.1	Ausgangslage: .....	5
2.2	Problemaufriss: .....	8
2.3	Pragmatische Lösungsansätze: .....	10
2.4	Rechtliche Zulässigkeit:.....	14
2.4.1	<i>Erhebung von Geodaten</i> .....	15
2.4.2	<i>Nutzung von Geodaten, insbesondere Zurverfügungstellen</i> .....	16
2.4.2.1	<i>Schleswig-Holstein</i> .....	17
2.4.2.2	<i>Niedersachsen</i> .....	21
2.4.2.3	<i>Übrige Bundesländer</i> .....	24
3	Schlussfolgerungen und Ablaufplan für Schleswig-Holstein .....	26
3.1	Allgemein .....	26
3.2	Praktische Auswirkungen auf die Situation in der Hansestadt Lübeck .....	26
3.3	Praktische Ergebnisse für andere Bundesländer .....	29
3.4	Ablaufplan für Schleswig-Holstein .....	30

## 1 Einleitung

In der Hansestadt Lübeck waren bereits in der Vergangenheit bei einer breit angelegten Befragung in der Kommunalverwaltung zu den Auswirkungen des Klimawandels die Klimasignale Starkregen und Flusshochwasser als prioritär eingestuft worden. Dies hatte auch Anlass gegeben für das Leuchtturmprojekt RainAhead, welches ein Planungs- und Warn-Tool zur Überflutungsvorsorge durch Starkregen entwickelt hat.

Während der Umsetzung im Rahmen dieses Projekts wurde deutlich, dass trotz vieler erzielter Fortschritte noch viel zu tun bleibt: Der wertvolle Wissensfundus aus wissenschaftlichen Grundlagen, raumgenauen Informationen und Erfahrungen aus der Praxis müssen, um eine effektive Überflutungsvorsorge durch Starkregen erreichen zu können, an die breite Öffentlichkeit vermittelt und durch Bürgerwissen erweitert werden. Im Rahmen von RainAhead konnte ersteres, hauptsächlich aufgrund von rechtlichen Unsicherheiten, namens datenschutzrechtlichen Problemen, nur in Ansätzen erfolgen. Die Klärung einer rechtssicheren Erhebung, Verarbeitung und Zurverfügungstellung von Daten, insbesondere personenbezogener Daten, ist damit wesentlicher Teil des Projektes I-Quadrat.

Die nachfolgende Darstellung befasst sich mit den rechtlichen Möglichkeiten sowie den rechtlichen Grenzen einer solchen Datenverarbeitung zur Erreichung einer effektiven Überflutungsvorsorge infolge auftretender Starkregenereignisse.

## **2 Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Bereitstellung kommunaler Informationen zum Thema Klimaanpassung für die Bevölkerung; insbesondere Starkregenhinweise und Starkregengefahrenkarten**

### **2.1 Ausgangslage:**

Der voranschreitende Klimawandel sorgt dafür, dass es in immer kürzeren zeitlichen Abständen zu Starkregenereignissen kommt, die die kommunalen Entwässerungssysteme komplett überfordern. In der Folge kommt es zu mehr oder minder stark ausgeprägten Überflutungssituationen gerade auch im besiedelten Bereich mit den hier anzutreffenden oftmals versiegelten Oberflächen. Schäden an Immobilien sowie sonstigem beweglichen Eigentum sind unvermeidbar.

Allerdings ist eine konkrete Vorhersage, wo und wann Regen in Form eines sogenannten Starkregens mit den oben bezeichneten Folgen auftritt, nur mit Unsicherheiten möglich. Es bedarf mithin anderer präventiver Maßnahmen, um Bürgerinnen und Bürger in der erforderlichen Form zu sensibilisieren.

An dieser Stelle bekommt die von den Kommunen zu gewährleistende allgemeine Daseinsvorsorge besondere Bedeutung: Rechtliche Grundlage der Daseinsvorsorge ist in Deutschland die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Hiernach muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Was dabei im Einzelnen Inhalt der Daseinsvorsorge wird, muss jede Kommune im Rahmen der Selbstverwaltung selbst entscheiden. Die Aufgaben orientieren sich dabei zum einen an den Bedürfnissen der Einwohner und zum andern an der Leistungsfähigkeit der Kommunen.

Anerkannt ist dabei, dass auch Aufgaben zur Anpassung an den Klimawandel zu diesen staatlichen Aufgaben zählen [1]. Insofern haben die Kommunen auf Grundlage eines solchen Verständnisses der allgemeinen Daseinsvorsorge die Aufgabe, die in Ihrem Gebiet ansässigen Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer im Sinne einer

Bürgeraktivierung so zu sensibilisieren, dass diese in die Lage versetzt werden, eine konkrete Gefahrensituation im Zusammenhang mit Starkregenereignissen für ihr Grundstück zu erkennen, um hieraus die im Einzelfall gebotenen Schutzmaßnahmen ableiten zu können [2]. Dies gilt umso mehr auch deshalb, da Kommunen schon lange, bevor das Thema Starkregen überhaupt zu einem allgemein wahrgenommenen Problem geworden ist, an vielfältigen Stellen mannigfaltig Daten betreffend ihr jeweiliges Gemeindegebiet erhoben und verwaltet haben, insbesondere auch entsprechende Geodaten, die letztlich zur Identifizierung bestimmter Risikogebiete im Hinblick auf Starkregenereignisse fruchtbar gemacht werden können. Auf dieser Basis als Ausgangspunkt hat sich als wichtiges Instrument für eine effiziente Starkregengefahrenvorsorge konkrete Starkregenhinweiskarten bzw. Starkregengefahrenkarte herausgebildet, mithin Karten, aus welcher für bestimmte Grundstücke bestehende Starkregengefahren auch für den Bürger leicht interpretierbar ablesbar sind.

Grundlage hierfür ist die Verwendung und, soweit nicht bereits vorhanden, die Erfassung möglichst aussagekräftiger Geodaten das Gemeindegebiet betreffend, um hieraus Ableitungen bezogen auf die jeweils bestehenden Gefährdungsintensität vornehmen zu können. Dabei hängt die Interpretationsmöglichkeit und damit die Beurteilung, ob bestimmte Bereiche gefährdet sind oder nicht, von dem Umstand ab, mit welchem Maßstab das Gebiet betrachtet wird. Hierbei gilt, dass, je parzellenschärfer in dem Gebiet Daten erhoben werden, desto genauer die Aussage bezüglich der Gefährdungsintensität bezogen auf einzelne Gebiete betroffen werden kann.

In technisch-praktischer Hinsicht ist diese Herangehensweise seit langem unbestritten. Probleme bereitet in tatsächlicher Hinsicht allerdings die Frage, inwieweit überhaupt eine Berechtigung besteht, solche Daten zu erheben beziehungsweise solchermaßen erhobene oder bereits vorhandene Daten weiter zu verarbeiten und der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen. Denn jede dieser Handlungen führt letztlich dazu, dass unter Umständen in geschützte Rechte der Bürger, insbesondere Grundrechte, eingegriffen wird. Vor dem Hintergrund dieser Problematik wurde die Frage einer solchen Berechtigung entweder nicht gestellt, jedenfalls aber nicht abschließend beantwortet. Getragen von

einem Konsens, dass erhobene Daten, die eine Bewertung der Gefährdungsintensität durch Starkregenereignisse möglich machen, dem Bürger wohl nicht vorenthalten werden dürften, sind insofern losgelöst von einer Klärung der Frage der rechtlichen Zulässigkeit im gesamten Bundesgebiet in einzelnen Kommunen Starkregengefahrenkarten entwickelt worden. Dies ändert allerdings nichts daran, dass die Frage, auf welche Weise dies rechtlich zulässig erfolgen kann, nach wie vor zu klären ist.

Insbesondere bereits im weiteren Umfeld zu der Thematik vorgelegte Studien und Aufsätze befassen sich nicht mit der hier interessierenden Frage einer rechtlich zulässigen Erhebung und Verarbeitung, insbesondere Zurverfügungstellung von derartig aussagekräftigen Daten [3].

Gerade auch im Rahmen des vorangegangenen Projekts RainAhead war die Frage aufgetreten, wie städtische Informationen zum Thema Klimaanpassung für die Bevölkerung, das gleichzeitig intensive geordnete Sammeln und Auswerten von Informationen aus der Bevölkerung in einem einheitlichen, den Standards entsprechenden Datenverwaltungssystem und die Nutzung der vorhandenen Informationen zur Entwicklung passgenauer Maßnahmen für verschiedene Handlungsfelder rechtssicher gewährleistet werden könnte, ohne dass in diesem Projekt dieser Frage bereits weitergehend nachzugehen war.

Gerade auch ein Blick auf die projektbeteiligten Städte Hameln und Lüneburg zeigt die bestehende Rechtsunsicherheit eines Umganges mit dieser Thematik. So ist auf Seiten der Stadt Lüneburg darauf hingewiesen worden, dass ein Fachdatenaustausch schon im internen Verhältnis Schwierigkeiten bereite. Die Stadt Hameln verweist auf das dortige, eher pragmatische Vorgehen, in dem bei einem dort errichteten Solarkataster offensiv vorgegangen sei, indem das Kataster letztlich einfach veröffentlicht und auf Protest aus der Bevölkerung gewartet worden war, was letztlich wohl nur durch wenige wahrgenommen worden ist.

## **2.2 Problemaufriss:**

Das Hauptproblem, welches im Zusammenhang mit Starkregengefahrenkarten besteht, liegt darin, dass es sich bei allen georeferenzierten Daten um solche Daten handeln kann, die datenschutzrechtlich besonders geschützt sind. Dabei kann die Abgrenzung, ob es sich um ein nicht besonders geschütztes bloßes Sachdatum oder aber um einen Fall mit Personenbezug handelt, im Einzelfall schwierig sein [4]. Damit ein Geodatum überhaupt Personenbezug aufweisen kann, muss es sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Höchstrichterliche Rechtsprechung zur Persönlichkeitsrelevanz von Geoinformationen gibt es bislang allerdings nicht. Um für die Praxis Standardfälle festzulegen, in denen der Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht hinzunehmen ist, weil die Geodaten nur einen mittelbaren und entfernten Personenbezug haben und die Rückschlüsse auf eine konkrete Person nur gering ausgeprägt sind, werden jedenfalls für die Bundesverwaltung konkrete Auflösungsschwellen empfohlen [5]. Im Hinblick auf die nur geringe Wahrscheinlichkeit und Intensität von möglichen Persönlichkeitsverletzungen ist nach der Kontrollpraxis des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in der Regel davon auszugehen, dass das öffentliche Interesse überwiegt bei Daten, die alternativ eine der folgenden Auflösungsschwellen erfüllen:

1. Karten mit einem Maßstab kleiner als 1:5000 oder
2. Satelliten- oder Luftbildinformationen mit einer Bodenauflösung von 20 cm oder größer pro Bild oder
3. eine gerasterte Fläche auf 100 m x 100 m oder größer oder
4. mindestens auf 4 Haushalte aggregierte Informationen [6]

Im Zusammenhang mit den hier interessierenden Starkregengefahrenkarten wird eine genaue Aussage zur Gefährdung durch Starkregen nur dann erreicht werden können, wenn die vorbezeichneten Auflösungsschwellenwerte nicht eingehalten werden. In diesen Fällen ist gerade ein genauer Bezug auf ein Grundstück gewollt. Hieraus resultiert allerdings zwingend sodann auch ein direkter Personenbezug des jeweiligen Grundstückseigentümers, bei nach Wohnungseigentumsgesetz geteilten Grundstücken der



Bezug zu den einzelnen Wohnungseigentümern. Da damit nicht nur ein mittelbarer Personenbezug besteht, wird in erheblicher Weise in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, insbesondere in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 GG eingegriffen. Darüber hinaus wird auch die Eigentumsfreiheit nach Artikel 14 GG betroffen. Dabei gilt, je tiefer ein Grundrechtsträger durch einen staatlichen Eingriff beeinträchtigt wird, umso höhere Anforderungen sind an die Rechtfertigung zu stellen.

Dabei wird bereits bei der **Erhebung** derartiger Geodaten, erfolgen sie außerhalb der bezeichneten Auflösungsschwellen, in zu rechtfertigender Art und Weise in die Grundrechte des einzelnen Bürgers eingegriffen. Dasselbe gilt für den Bereich der **Veröffentlichung** solcher Datensätze, die Personenbezug haben, also einen Rückschluss auf bestimmte Personen zulassen. Unerheblich ist es im Bereich der Veröffentlichung solcher personenbezogenen Daten, ob diese durch öffentliche Stellen erhoben werden - hier stellt sich zusätzlich die Frage der Zulässigkeit der Erhebung derartiger Daten - oder aber durch private Dritte bereitgestellte Daten weiterverarbeitet, insbesondere veröffentlicht werden sollen.

Sollen mithin derartige Daten erhoben und verarbeitet werden und ist in oben genannter Art und Weise von der entsprechenden Grundrechtsrelevanz auszugehen, ist sowohl das **Erheben** als auch das **Verbreiten**, damit die gesamte **Verarbeitung** unter Gesetzesvorbehalt gestellt. Denn jede Beeinträchtigung von Grundrechten ist nicht ohne weiteres „so“ möglich. Vielmehr muss sich der Gesetzgeber im Vorwege Gedanken darüber gemacht haben, ob in ein Grundrecht durch eine bestimmte Maßnahme staatlichen Handelns eingegriffen wird, welche Konsequenz dieser Eingriff für den betroffenen Bürger hat und ob diese Konsequenzen in einem Verhältnis zu dem beabsichtigten „höheren“ Zweck stehen. Diese Eingriffsermächtigung muss durch ein formelles Parlamentsgesetz erfolgen. Nur hierdurch wird sichergestellt, dass nicht willkürlich Grundrechte beschnitten werden. Seit dem sogenannten Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1983 gilt dies auch für die Verarbeitung von personenbezogenen

Daten. Unabhängig also davon, ob es sich um durch öffentliche Stellen verwaltete oder sogar erst erhobene Daten handelt oder aber von Privaten bereitgestellte Geodaten vorliegen: Die Zulässigkeit einer Verarbeitung dieser Daten hängt von einer Abwägung zwischen dem Nutzungsinteresse und dem Persönlichkeitsinteresse der Betroffenen ab[7].

### **2.3 Pragmatische Lösungsansätze:**

Losgelöst von der Problemstellung, dass es im Hinblick auf die Veröffentlichung von jedenfalls parzellenscharfen Starkregengefahrenkarten einer spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf, werden in mehreren Kommunen aus rein praktischen Erwägungen bereits seit längerem derartig parzellenscharfe Starkregengefahrenkarten veröffentlicht. Unabhängig von der – rein rechtlichen – Problematik, dass mit entsprechend parzellenscharfen Karten Grundrechte betroffener Eigentümer berührt werden, ist bereits seit langem erkannt, dass ein starkes Erfordernis besteht, mit dem Instrumentarium so genannter Starkregengefahrenkarten Transparenz auf Bürgerseite herzustellen, um so überhaupt erst eine effektive Starkregenvorsorge praktizieren zu können. Zur Anwendung gelangt hier ein als insgesamt pragmatisch zu bezeichnender Ansatz, der dahin geht, dass datenschutzrechtliche Belange betroffener Eigentümer letztlich im Ergebnis dann zurückzustehen haben, wenn es um Gefahren durch Starkregenereignisse geht, von denen viele betroffen sein können, zumal es sich um Gefahren nicht nur für das Eigentum sondern auch um solche für Leib und Leben handelt. Schon im Jahre 2018 hatte insofern das Umweltministerium in Nordrhein-Westfalen folgende Aussage getroffen:

*Aus der Sicht unseres Hauses ergibt sich grundsätzlich die Veröffentlichung der Informationen, damit alles getan werden kann, um solche Gefährdungen zu vermindern und die damit resultierenden Schäden zu verhindern.*

Schließlich gehe es auch um Menschenleben. Als am 27. Juli 2014 in Münster die Wolken platzten und so viel Regen in Stunden viel, wie sonst in Wochen, starben zwei Menschen in den Fluten [8].

In diversen Kommunen im Bundesgebiet wird mit ähnlicher Begründung bereits seit längerem zur Erschaffung entsprechender Transparenz auf Bürgerseite auf das Instrumentarium von Starkregengefahrenkarten beziehungsweise Starkregenwarnkarten zurückgegriffen, ohne dass jedoch eine konkrete Rechtsgrundlage benannt würde, die eine solche Verwendung von Daten rechtfertigen könnte. So wird teilweise von vorneherein aus der Erkenntnis heraus, dass das allgemeine Interesse an einer Veröffentlichung solcher Daten immer den Schutz betroffener Grundrechte einzeln betroffener Eigentümer überwiege, auf eine ausdrückliche weitere Rechtfertigung durch die Nennung von Rechtsgrundlagen ausdrücklich verzichtet. In anderen Kommunen sind Tendenzen erkennbar, sich auf Rechtsvorschriften aus anderen Regelungsbereichen, so zum Beispiel Vorschriften aus der allgemeinen Hochwasservorsorge, zur Rechtfertigung der Veröffentlichung dieser Daten zu berufen. Betrachtet man diese unterschiedlichen Verfahrensweisen, die allesamt davon getragen sind, einen Beitrag zur Gefahrenvorsorge zu leisten, entsteht der Eindruck, dass hinsichtlich der Zulässigkeit der Veröffentlichung von Starkregengefahrenkarten zwar grundsätzlich Zweifel bestehen, diese jedoch letztlich für nicht so erheblich erachtet werden, um Anlass zu haben, auf eine Veröffentlichung von vorneherein zu verzichten. Insofern lässt sich insgesamt die Tendenz ausmachen, dass bei denjenigen Kommunen, die entsprechende Veröffentlichungen bereits seit längerem vornehmen, die Auffassung vorzuherrschen scheint, dass letztlich nicht unzulässig sein kann, was am Ende einer Mehrzahl der Einwohnerinnen und Einwohner effektiv zu schützen hilft.

Aus diesem pragmatischen Ansatz heraus existieren in mehreren Bundesländern seit längerem Strategien zur Realisierung einer effektiven Starkregenvorhersage, die letztlich nicht nur durch die Landesregierungen „abgesegnet“ worden sind sondern für die teilweise sogar öffentliche Fördermittel bereitgestellt werden. Erwähnenswert ist hier unter anderem das Kommunale Starkregenrisikomanagement in Baden-Württemberg [9]. Hier hat das Land einen Leitfaden zum Kommunalen Starkregenrisikomanagement herausgegeben. Soweit die Kommunen auf der hier enthaltenden Risikoanalyse sowie den

Handlungskonzepten des Leitfadens folgen, erhalten diese vom Land einen Zuschuss von 70 % der Kosten, die für die Erstellung der kommunalen Starkregengefahrenkarten entstehen. Förderfähig sind weiterhin Vorhaben auf der Grundlage eines Gesamtkonzepts, die geeignet sind, Sturzfluten aus Außengebieten abzufangen oder abzuleiten, um Überflutungsschäden zu vermeiden.

Entsprechendes gilt für das Saarland: Hier hatte das Saarländische Umweltministerium das Pilotprojekt „Starkregenvorsorgekonzepte“ auf den Weg gebracht und finanziell gefördert, dass den Kommunen geeignete Instrumente zur Starkregenvorsorge aufzeigen sollte. Dabei wurden exemplarisch drei kommunale Starkregenkonzepte in Gemeinden Eppelborn, Sulzbach und Wadern mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad erstellt. Entstanden sind hieraus die „Handlungsempfehlungen zur Erstellung von Starkregengefahrenkarten im Saarland“ der Hochschule Kaiserslautern aus April 2019 [10]. Als wichtigster Baustein der kommunalen Starkregenkonzepte waren dabei die Starkregengefahrenkarten sowie die Kenntnis über die Abflusswege des Wassers bei einem extremen Starkregenereignis erkannt worden. Nach den Erkenntnissen der Studie Maßnahmen im Hochwasser- und Starkregensegment besser lenken zu können, hat das Umweltministerium des Saarlands unter dem 01.05.2019 eine entsprechende Förderrichtlinie, die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen des Hochwasser- und Starkregenrisikomanagements (FRL-HWS) vorgelegt [11]. Gefördert werden nach dieser Richtlinie unter anderem die Erarbeitung von kommunalen Hoch-/Starkregenvorsorgekonzepten, sofern eine Abstimmung mit der obersten Wasserbehörde erfolgt und die Karten veröffentlicht werden beziehungsweise die Erstellung und Fortschreibung von Starkregengefahrenkarten (vgl. Richtlinie, Ziffern 2.1.1 und 2.1.2).

In Bayern wird mit einem durch das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz zum 15.09.2017 aufgelegte Sonderförderprogramm den bayerischen Kommunen bei der Vorsorge gegen Sturzfluten und Starkregenereignisse finanziell geholfen. Das Sonderförderprogramm richtet sich dabei insbesondere an kleine Kommunen, für die Sturzfluten, die letztlich auch durch Starkregenereignisse ausgelöst werden

können, eine existenzielle Bedrohung sein können. Ziel des Sonderförderprogrammes ist es, die Hochwassergefahren nicht nur von kleinen Gewässern, sondern auch von sogenanntem wild abfließendem Wasser in einer Kommune zu erkennen. Insbesondere gehört es mit zur Zielsetzung, dass bayernweite Hinweiskarten Bürger und Kommunen bei der Vorsorge gegen Hochwassergefahren durch Sturzfluten unterstützen sollen. Diese Hinweiskarten sollen für ganz Bayern bis 2020 vorliegen. Das entsprechende Förderprogramm wurde insofern noch einmal bis Ende des Jahres 2020 verlängert [12].

Länderübergreifend ist eine Strategie der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) für ein effektives Starkregenrisikomanagement im Jahre 2018 vorgelegt worden [13]. Auch hier wird – unabhängig von Fragen der Zulässigkeit – darauf hingewiesen, dass wesentliche Grundlage für Konstellation und Umsetzung von Vorsorgemaßnahmen auf kommunaler oder privater Ebene ein angemessenes Gefahren- und Risikobewusstsein sowie die Kenntnis über bestehende Handlungsoptionen sei. Insofern sei die Aufbereitung und Vermittlung von Informationen zum Starkrisikomanagement auf allen Ebenen eine wichtige Aufgabe. Die Sensibilisierung in Form einer umfassenden Gefahren- und Risikokommunikation der beteiligten Akteure und potentiell Betroffenen sei einer der ersten und wichtigsten Schritte auf der kommunalen Ebene in der Starkregenvorsorge. Es sei erforderlich, Akteure und potentiell Betroffene über bestehende Gefahren und Risiken aus Starkregenereignissen zu informieren, um ihnen zu ermöglichen, ihr Risiko gegenüber Überflutungen aus Starkregenereignissen selbst einschätzen und jeweils geeignete Vorsorgemaßnahmen ergreifen zu können [14].

Allen vorstehend aufgezeigten Strategien ist gemein, dass die Frage der Zulässigkeit des jeweils empfohlenen Vorgehens keine Rolle zu spielen scheint. Letztlich liegt jeder Strategie allerdings die pauschale Abwägung etwaig zu schützender Grundrechte einzelner mit dem Interesse des Schutzes der Allgemeinheit vor Starkregengefahren mit dem Ergebnis zugrunde, dass dem allgemeinen Schutzinteresse vor solchen Gefahren der Vorrang einzuräumen ist.

## **2.4 Rechtliche Zulässigkeit:**

So, wie das pragmatische Vorgehen mit der hier zugrunde gelegten Grundabwägung der wechselseitigen Risiken sicherlich im Ergebnis zutreffend ist, handelt es sich im Ergebnis gleichwohl um eine aus der Not geborene Hilfskonstruktion, eben einer solchen Konstruktion, die den pragmatischen Bedürfnissen folgen soll. Es können insofern die Augen nicht davor verschlossen werden, dass es mit der Erhebung und Verarbeitung der entsprechenden Geodaten zur Erstellung der Starkregengefahrenkarten zu ernst zu nehmenden Grundrechtseingriffen kommen kann, die nach dem bereits zitierten Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1983 ohne eine spezialgesetzliche Eingriffsgrundlage nicht zulässig sind. Eine generelle Rechtfertigungssituation,

die die pragmatischen Lösungsansätze annehmen, reicht nicht aus. Wie zu zeigen sein wird, bedarf es dieses Kunstgriffes des pragmatischen Ansatzes auch überhaupt nicht, da die zwischenzeitlich zur Verfügung stehenden Rechtsquellen sowohl Erhebung als auch Verarbeitung der hier interessierenden Geodaten rechtfertigen:

Auf der Suche nach einer Ermächtigungsgrundlage fällt, da datenschutzrechtliche Belange im Mittelpunkt stehen, zunächst der Blick auf Artikel 6 Abs. 1 e DSGVO, wonach eine Verarbeitung von Daten, also das Erheben, das Erfassen, die Offenlegung durch Übermittlung, die Verarbeitung oder jede andere Form der Bereitstellung nur dann rechtmäßig ist, wenn die **Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe** erforderlich ist, **die im öffentlichen Interesse liegt** oder **in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde**.

In diesem Zusammenhang dürfte es fraglos sein, dass die Kommunen im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge auch für Starkregenschutz der in ihrem Hoheitsbereich gelegenen Grundstücke verantwortlich sind. Artikel 6 Abs. 1 e DSGVO ist allerdings nicht die Ermächtigungsgrundlage oder Rechtsgrundlage für eine solche Verarbeitung von Daten. Die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung gem. Artikel 6 Abs. 1 e DSGVO wird insofern festgelegt durch das „Recht der Mitgliedstaaten, dem der Verantwortliche unterliegt“ –

so der Gesetzeswortlaut. Dabei muss der Zweck der Verarbeitung in dieser Rechtsgrundlage festgelegt oder hinsichtlich der Verarbeitung gem. Abs. 1 e für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich sein, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde, Artikel 6 Abs. 3 b DSGVO.

Insofern bleibt es dabei, dass es einer **spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage** bedarf.

#### **2.4.1 Erhebung von Geodaten**

Bereits die Erhebung von Geodaten, soweit diese durch öffentliche Stellen erfolgt, wodurch in Grundrechte Einzelner eingegriffen wird, bedarf damit einer Ermächtigungsgrundlage. Gesetzliche Ermächtigungstatbestände für die Erhebung von Daten ergeben sich entweder bereits aus der Datenschutzgrundverordnung selbst, so beispielsweise für öffentliche Hoheitsträger aus Art. 6 Abs. 1 e) DSGVO, wonach dann Daten erhoben werden dürfen, wenn dies der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe dient oder aber über die Öffnungsklauseln der DSGVO (Art. 6 Abs. 2, 3 i.V.m Art 6 Abs. 1 c) bzw. e) DSGVO) über andere Gesetze. Mit Blick auf die hier interessierenden Geodaten findet sich eine entsprechende spezielle Ermächtigungsgrundlage unter anderem in den jeweiligen Katastergesetzen der Länder, aber auch in den Landesdatenschutzgesetzen, die jeweils Regelungen in Entsprechung zu Art. 6 Abs. 1 e) DSGVO enthalten, wonach dann Daten erhoben werden dürfen, wenn dies in Ausübung einer öffentlichen Aufgabe erfolgt. Dass mit Blick auf die Verpflichtung insbesondere der Kommunen, betroffene Bürger auf Starkregen Gefahren aufmerksam zu machen, eine hiermit korrelierende Befugnis einhergehen muss, erst einmal aussagekräftige Daten, die Rückschlüsse auf besondere Gefährdungsbereiche zulassen, zu sammeln, ist ohne weiteres anzunehmen. Insofern besteht das Problem nicht im Hinblick auf die rechtliche Befugnis, solche Daten überhaupt erheben und letztlich auch speichern zu dürfen, sondern vielmehr in der Weiterverarbeitung solcher Daten bis hin zu ihrer Veröffentlichung.

Soweit Geodaten durch private Dritte freiwillig bereitgestellt werden, stellt sich die Frage der Erhebung aufgrund dieser freiwilligen Zurverfügungstellung nicht. In diesen Fällen ergibt sich die Ermächtigung der Erhebung dieser Daten bereits aus Art. 6 Abs. 1 a) DSGVO. Hier interessiert lediglich, wie auch bei den von staatlichen Stellen verwalteten oder erst erhobenen Geodaten, die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Weiterverarbeitung, insbesondere der Zurverfügungstellung breiter Personengruppen.

#### **2.4.2 Nutzung von Geodaten, insbesondere Zurverfügungstellen**

Der Zugang einer breiten Öffentlichkeit zu sowie die Nutzung von Geodaten ist, soweit ersichtlich, rechtlich verbindlich erstmals mit der INSPIRE-Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften (Richtlinie 2007/2/EG) vom 25.04.2007 gefordert worden. Wenn nämlich auch die INSPIRE-Richtlinie vorrangig darauf abstellt, Geodaten öffentlicher Stellen für andere öffentliche Stellen, die Organe der Europäischen Union sowie internationale Institutionen nutzbar zu machen, so eröffnet sie auch der Öffentlichkeit Zugang zu den Daten [15]. Die INSPIRE-Richtlinie verlangt insofern neben Zugang und Nutzung von Geodaten auch die Interoperabilität von Geodaten und Geodatendiensten. Als europäische Richtlinie war INSPIRE dabei zunächst in nationales Recht auf Bundesebene sowie auf Ebene der 16 Bundesländer umzusetzen.

Für den Zugang zu ausschließlich deutschen Geodaten, die in elektronischer Form vorliegen und dem Zuständigkeitsbereich einer geodatenhaltenden Stelle des Bundes oder bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts liegen, ist in Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie das Geodatenzugangsgesetz am 16.11.2012 in Kraft getreten. Auf Ebene der Bundesländer haben sämtliche 16 Länder die Richtlinie durch die jeweiligen Landes- und Geodateninfrastrukturgesetze umgesetzt, so für Schleswig-Holstein durch das Geodateninfrastrukturgesetz für das Land Schleswig-Holstein (GDIG) sowie für das Land Niedersachsen durch das niedersächsische Geodateninfrastrukturgesetz (NGDIG).



Um insgesamt eine möglichst einheitliche Umsetzung in nationales Recht zu gewährleisten und mit Blick auf bereits vorhandene Strukturen in der Bundesrepublik wurde bereits der Referentenentwurf des Geodatenzugangsgesetzes des Bundes unter Beteiligung sämtlicher Länder und der kommunalen Spitzenverbände erarbeitet. Auf der Grundlage des Bundesgesetzentwurfes wurde anschließend durch die Länder ein Musterentwurf für das Geodateninfrastrukturgesetz (GDIG) der Länder erstellt.

Im Wesentlichen ist damit die Struktur der Geodateninfrastrukturgesetze der Länder ähnlich.

#### **2.4.2.1 Schleswig-Holstein**

Als hier relevante spezialgesetzliche Rechtsgrundlage kommt für die geodatenhaltenden Stellen in Schleswig-Holstein sowie die hier zu erhebenden und zur Verfügung stehenden Geodaten §§ 11, 12 des Geodateninfrastrukturgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (GDIG) infrage. Geodatenhaltende Stellen sind dabei Behörden des Landes, der Gemeinden, Kreise und Ämter sowie die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, einschließlich der sie beratenden satzungsmäßigen Gremien, die natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts sowie nichtrechtsfähige Vereinigungen, soweit ihnen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zur Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts, insbesondere Aufgaben in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, öffentlicher Nahverkehr, Energieerzeugung und -versorgung oder Krankenhauswesen, übertragen wurden. Ferner gehören die Beliehenen i. S. d. § 24 LVwG zu den geodatenhaltenden Stellen und im Kontext der Umweltinformationen natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Aufgaben wahrnehmen (ohne dabei Beliehene zu sein) und dabei der Kontrolle des Landes oder einer unter Aufsicht des Landes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen. Zu den sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zählen auch die Anstalten des öffentlichen

Rechts, die Stiftungen des öffentlichen Rechts und die sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, d. h. solche ohne Gebietshoheit. Ob sie dabei öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit wahrnehmen oder privatrechtlich handeln, ist unerheblich.

In § 11 GDIG ist zunächst geregelt, dass zu Geodaten und Geodatendiensten vorbehaltlich der Möglichkeit eines Ausschlusses einer Weiterverwendung der Daten, insbesondere zu kommerziellen Zwecken, unter Berücksichtigung der weiteren Vorgaben aus § 12 GDIG ein Zugang für die Öffentlichkeit und andere geodatenhaltende Stellen bereitzustellen ist. Werden Geodaten über Darstellungsdienste bereitgestellt, kann dies in einer Form geschehen, die eine Weiterverwendung, insbesondere zu kommerziellen Zwecken, ausschließt. Nach § 12 Abs. 2 GDIG gelten für den Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten und Geodatendiensten die Zugangsbeschränkungen nach § 9 sowie § 10 Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein. In § 10 Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein ist geregelt, dass der Antrag auf Offenlegung von Informationen dann abzulehnen ist, wenn durch die Bekanntgabe einer Information insbesondere personenbezogene Daten offenbart, Rechte am geistigen Eigentum verletzt, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht oder aber berechnigte Interessen einer Person anderweitig beeinträchtigt würden, und nach einer vorzunehmenden Abwägung das schutzwürdige private Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung gegenüber dem öffentlichen Bekanntgabeinteresse überwiegt. Es bedarf insofern nach Schleswig-Holsteinischen Landesrecht grundsätzlich einer *einzelfallbezogenen* Abwägung. Für den Fall offenzulegender Geodaten existiert in § 12 Abs. 3 GDIG die Spezialregelung, dass die einzelfallbezogene Abwägung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe von Geodaten gegenüber dem Schutz privater Belange durch eine *daten- und nutzungsspezifische Kategorisierung von Geodaten* ersetzt werden kann, wenn schutzwürdige Belange nur geringfügig beeinträchtigt werden. Eine solche Kategorisierung wäre von den jeweiligen geodatenhaltenden Stellen im Einvernehmen mit dem unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz durchzuführen und von der Koordinierungsstelle nach § 9 GDIG öffentlich verfügbar bereitzustellen.

Der Gesetzesentwurf zum Geodateninfrastrukturgesetz für das Land Schleswig-Holstein [16] rechtfertigt die Gesetzesformulierung in § 12 Abs. 3 GDIG wie folgt: Da die INSPIRE-Richtlinie und damit auch das GDIG in erster Linie auf den Zugang zu massenhaften Daten abstellt, ist es nicht praktisch umsetzbar, den Zugang zu diesen Daten nach den Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes (UIG-SH) zu regeln. Denn das UIG-SH macht den Zugang von einer *einzelfallbezogenen* Abwägung des öffentlichen Interesses an einer Bekanntgabe der Daten mit den Interessen des Bürgers an einer Verweigerung der Bekanntgabe abhängig. Eine solch einzelfallbezogene Abwägung ist bei der Frage nach einem Zugang zu massenhaften Daten aber praktisch nicht durchführbar, so dass gegebenenfalls die Wahrung der Vertraulichkeit personenbezogener Daten nicht sichergestellt ist oder aber das Ziel der INSPIRE-Richtlinie, nämlich die Vereinfachung des Zugangs für Öffentlichkeit, Verwaltung und Wirtschaft, nicht erreicht wird. Es wird daher die Möglichkeit eingeräumt, unter definierten Voraussetzungen die einzelfallbezogene Abwägung durch eine daten- und nutzungsspezifische Kategorisierung der Geodaten zu ersetzen. Damit wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, um mit einer pauschalisierten Abwägung zu einer praktikablen Zugangsregelung zu gelangen. Zur Stärkung der Rechtssicherheit der geodatenhaltenden Stellen, ist die Kategorisierung der Geodaten von der jeweiligen geodatenhaltenden Stelle im Einvernehmen mit dem ULD durchzuführen. Es ist die Aufgabe der Koordinierungsstelle nach § 10 GDIG, die Ergebnisse der Kategorisierung öffentlich verfügbar bereitzustellen (z.B. Internet). Für das Land Schleswig-Holstein ist dies für bestimmte INSPIRE-Dienste bereits erfolgt und wird auf der Internetseite der Koordinierungsstelle zur Verfügung gestellt [17]

Das Verfahren der Kategorisierung basiert dabei auf der Grundlage des Gutachtens "Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft" (sog. "Ampel-Studie") [18]. Damit kann massenverfahrenstauglich die datenschutzrechtliche Prüfung durchgeführt werden, ohne zwingend immer eine Einzelfallprüfung vorzunehmen.

Auf Grundlage dieser Gesetzgebung nehmen die betroffenen geodatenhaltenden Stellen im Land Schleswig-Holstein in Zusammenarbeit mit dem ULD die datenschutzrele-

vante Prüfung vor. Vor den Prüfungen der Geodaten wird seitens des ULD und der Koordinierungsstelle GDI-SH eine Übersicht erarbeitet, die bereits eine grobe Kategorisierung der für INSPIRE-relevanten Geodaten vornimmt. Als Resultat der Prüfung wird für jedes Datenthema ein kurzes Info-Blatt entwickelt, auf dem die Einordnung des Geodatenatzes und sein datenschutzrechtlicher Aspekt abgedeckt sind.

Die Einteilung der Geodaten unterscheidet analog der Ampel-Studie nach "grünen", "gelben" und "roten" Daten [19]:

- "Grüne Daten" sind aus datenschutzrechtlicher Sicht unbedenklich und dürfen ohne weitere Prüfung veröffentlicht werden.
- "Gelbe Daten" sind aus datenschutzrechtlicher Sicht bedenklich und bedürfen einer weiteren Absprache zwischen der geodatenhaltenden Stelle und dem ULD.

Hier wird entschieden, ob die Daten veröffentlicht werden dürfen und in welchem Maße Beschränkungen greifen (z. B. Maßstabsbeschränkungen für einen Darstellungsdienst oder vordefinierte Datenpakete für einen Downloaddienst)

- "Rote Daten" sind aus datenschutzrechtlicher Sicht äußerst bedenklich und dürfen nicht veröffentlicht werden. Neben der Absprache zwischen der geodatenhaltenden Stelle und dem ULD bedarf es weiterhin des Nachweises eines berechtigten Interesses auf Seiten des Antragsstellers.

Im Rahmen der bereits durch das ULD sowie die Koordinierungsstelle durchgeführten groben Kategorisierung von grundsätzlich INSPIRE-relevanten Geodaten ist für Daten folgender Themenbereiche eine Einordnung anhand des Ampelsystems vorgenommen worden:

- Geografische Bezeichnungen
- Verwaltungseinheiten

- Adressen
- Flurstücke / Grundstücke (Katasterparzellen)
- Verkehrsnetze
- Gewässernetz
- Schutzgebiete
- Bodenbedeckung
- Orthofotografie
- Gebäude
- Bodennutzung
- Gesundheit und Sicherheit

Für sämtliche Daten aus diesen Themenbereichen ist hinsichtlich einer Veröffentlichung über VIEW-/WMS-Dienste oder in Form von Downloaddiensten eine Einordnung als „unbedenklich“ in datenschutzrechtlicher Hinsicht, also als sog „grüne Daten“ vorgenommen worden.

Gleichwohl hat die jeweils geodatenhaltende Stelle vor Veröffentlichung auch solcher „grüner Daten“ die Abstimmung mit dem ULD zu suchen, um die konkret in Frage stehenden Daten einer der Kategorien überhaupt erst einmal zuordnen zu können. Um die Absprache zwischen der geodatenhaltenden Stelle und dem ULD zu vereinfachen, wird ein standardisierter Fragenkatalog entwickelt, der von den geodatenhaltenden Stellen beantwortet werden muss. Mit diesem Katalog soll eine Zuordnung der Geodaten zu einer Kategorie ermöglicht werden. Im Fall von "gelben" und "roten" Geodaten werden Möglichkeiten zur Offenlegung aufgezeigt (Maßstabsbeschränkungen, Aggregationen).

#### **2.4.2.2 Niedersachsen**

Das Landesrecht für Niedersachsen regelt in § 10 NGDIG die Zugangsbeschränkungen zu Geodaten und Geodatendiensten auf Grundlage der Artikel 13 und 17 der INSPIRE-Richtlinie und schränkt den Zugang zu Geodaten und Geodatendiensten in den in der Norm

aufgeführten Fällen ein, unter anderem, wenn die dort aufgeführten besonders geschützten privaten Interessen des einzelnen Bürgers oder aber überragende öffentliche Interessen, namentlich unter anderem am Fortbestand der nationalen Sicherheit, einer Zugänglichmachung entgegenstehen.

Abs. 1 der Vorschrift regelt dabei Beschränkungen des Zugangs zu Geodaten und Geodatendiensten sowie des Austausches und der Nutzung von Geodaten zwischen geodatenhaltenden Stellen. Über die Zugangsbeschränkung entscheidet allein die Geodatenstelle für die von ihr oder von Dritten für sie gehaltenen Daten. Dabei wird hier nicht auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten und Geodatendiensten abgestellt. Dem Text der INSPIRE-Richtlinie folgend, die mit Artikel 17 bezüglich der gemeinsamen Nutzung nur auf Behörden (geodatenhaltende Stelle nach dem Niedersächsischen Geodateninfrastrukturgesetz) im Sinne von Artikel 3 Nr. 9 a und b der INSPIRE-Richtlinie abstellt, werden natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer geodatenhaltenden Stelle stehen (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 NGDIG) bzw. Behörde im Sinne von Artikel 3 Nr. 9 c der INSPIRE-Richtlinie, ausgenommen; sie werden hinsichtlich der Versagungsgründe der Öffentlichkeit gleichgestellt. Unter Kontrolle im Sinne des Gesetzes bedeutet nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 3 NGDIG, dass das Land oder eine oder mehrere der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, mittelbar oder unmittelbar die Mehrheit der Anteile oder Stimmrechte bei der juristischen Person innehaben oder mehr als die Hälfte der Mitglieder eines Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans der juristischen Person bestimmen können. Kontrolle liegt im Sinne des Gesetzes aber auch dann vor, wenn eine juristische Person des Privatrechts, die als geodatenhaltende Stelle fungiert, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung besonderen Pflichten unterliegt oder ihr besondere Rechte eingeräumt worden sind. Die Beschränkungen gelten in gleicher Weise gegenüber entsprechenden Stellen des Bundes, der Länder, Kommunen und anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie den Organen und Einrichtungen der Europäischen Union. Nicht einbezogen sind Dritte, da sie im Sinne der Versagungsgründe als Öffentlichkeit anzusehen sind [20]. Zulässig ist der Zugang zu, die

Nutzung und der Austausch von Geodaten zwischen den geodatenhaltenden Stellen der öffentlichen Verwaltung unter der Maßgabe, dass dies „zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können“ erforderlich ist. Unter dieser Voraussetzung können auch personenbezogene Daten ohne Beschränkung zwischen Behörden übermittelt werden, sofern keine bereichsspezifischen Datenschutzregelungen Beschränkungen festlegen [21].

Der Zugang der *Öffentlichkeit* zu Geodaten und dessen Beschränkung ist in Abs. 4 des § 10 NGDIG geregelt. Abs. 4 dient damit dem Schutz privater Belange in Anlehnung an § 9 Abs. 1 des Umweltinformationsgesetzes. Bei Vorliegen der Voraussetzungen ist der Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten grundsätzlich zu beschränken, wenn die oder der Betroffene nicht zustimmt und kein öffentliches Interesse am Zugang überwiegt. Zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 2 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG ist ein Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten nach dieser Vorschrift grundsätzlich abzulehnen, wenn durch das Bekanntgeben der Information personenbezogene Daten offenbart und dadurch schutzwürdige Interessen der oder des Betroffenen beeinträchtigt würden, es sei denn diese oder dieser hat der Bekanntgabe zugestimmt. Bei der Abwägung sind gem. Artikel 13 Abs. 1 unter Abs. 2 f der INSPIRE-Richtlinie, insbesondere auch die datenschutzrechtlichen Vorgaben der Europäischen Union, vor allem deren Konkretisierung in der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr zu berücksichtigen, welche durch das Bundesdatenschutzgesetz und das Niedersächsische Datenschutzgesetz (NDSG) umgesetzt worden. Insoweit ist aufgrund eines Einzelfalles zwischen dem Informationsanspruch einerseits und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung andererseits abzuwägen. Dies bedeutet, dass nicht mehr nur die erhebliche Beeinträchtigung, sondern bereits die (einfachen) Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen der Betroffenen durch die Offenbarung personenbezogener Daten eine Abwägung erforderlich macht, ob der Zugang der Öffentlichkeit nach Abs. 3 zu Geodaten und Geodatendiensten zu beschränken ist oder ob das öffentliche Interesse an dem Zugang überwiegt.

Die erforderliche Abwägung bereits bei einer (einfachen) Beeinträchtigung wahrt die Belange des Schutzes personenbezogener Daten, ohne dass zwingend ein größerer Bereich von Geodaten und Geodatendiensten dem öffentlichen Zugang entzogen werden sollen [22].

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass auch im Niedersächsischen Landesrecht eine Abwägung der widerstreitenden privaten und öffentlichen Interessen vorzunehmen ist, allerdings bezogen auf den jeweiligen Einzelfall. Die im Schleswig-Holsteinischen Landesrecht vorgesehene Vereinfachung der Abwägung durch eine daten- und nutzungsspezifische Kategorisierung der Geodaten, die eine einzelfallbezogene Abwägung ersetzen kann, fehlt im Niedersächsischen Landesrecht des dortigen NGDID.

### **2.4.2.3 Übrige Bundesländer**

Auch in den übrigen Bundesländern ist die INSPIRE-Richtlinie durch Parlamentsgesetze umgesetzt worden. In 15 Bundesländern sind separat Zugangsgesetze zu entsprechenden Geodaten in Kraft gesetzt worden. Einzig im Bundesland Hessen existiert ein separates Geodatenzugangsgesetz nicht. Hier sind jedoch die Regelungen zum Geodatenzugang in das Hessische Gesetz über das öffentliche Vermessungs- und Geoinformationswesen (Hessisches Vermessungs- und Geoinformationsgesetz – HVGG vom 06.09.2007) implementiert worden, und zwar in den §§ 39 ff..

Eine Übersicht der Bundesländer mit den jeweils amtlichen Abkürzungen der dort geltenden Geodatenzugangsgesetze finden sich in nachstehender Tabelle:

<b>Bundesländer</b>	<b>Landesgesetzgebung zum Geodatenzugang</b>
Baden-Württemberg	LGeoZG



Bayern	BayGDIG
Berlin	GeoZG Bln
Brandenburg	BbgGDIG
Bremen	BremGeoZG
Hamburg	HmbGDIG
Hessen	HVGG
Mecklenburg-Vorpommern	GeoVermG M-V
Niedersachsen	NGDIG
Nordrhein-Westfalen	GeoZG-NRW
Rheinland-Pfalz	LGDIG
Saarland	SGDIG
Sachsen	SächsGDIG
Sachsen-Anhalt	GDIG LSA
Schleswig-Holstein	GDIG
Thüringen	ThürGDIG

### **3 Schlussfolgerungen und Ablaufplan für Schleswig-Holstein**

#### **3.1 Allgemein**

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Frage der rechtlichen Zulässigkeit sowohl der Erhebung von Geodaten (dies war eigentlich von vorneherein niemals wirklich Kern eines rechtlichen Problems) als auch die Verarbeitung, insbesondere die Eröffnung eines Zugangs der Öffentlichkeit zu solchen Daten durch auf Grundlage der INSPIRE-Richtlinie in Kraft gesetzte Parlamentsgesetze abschließend geklärt ist, wenn auch die Umsetzung gerade des Schutzes der privaten Rechte betroffener Grundstückseigentümer durch die in allen Fällen erforderliche Abwägung des privaten Interesses gegen das öffentliche Interesse einer Zugänglichmachung Schwierigkeiten bereiten mag.

Insofern sind die in einzelnen Bundesländern bzw. einzelnen Kommunen dieser gefundenen pragmatischen Ansätze nicht mehr erforderlich bzw. könnten unter Anwendung der entsprechenden Zugangsgesetze legalisiert werden.

Derzeit muss sich jedoch der Eindruck ergeben, dass gerade im Hinblick auf Starkregenhinweise bzw. so genannte Starkregengefahrenkarten der Umstand, dass solche Instrumente mit hoher Aussagekraft aus rechtlicher Sicht voraussichtlich unproblematisch zur Verfügung gestellt werden könnten, bislang noch nicht flächendeckend zur Kenntnis genommen worden ist.

#### **3.2 Praktische Auswirkungen auf die Situation in der Hansestadt Lübeck**

Vorstehende Feststellungen sind damit auch praktisch relevant im Hinblick auf die hier interessierende Fragestellung, inwieweit es in rechtssicherer Weise möglich ist, städtische Informationen zum Thema Klimaanpassung, hier insbesondere zu Starkregenereignissen und deren möglichen Auswirkungen, für die Bevölkerung bereitzustellen.

Im Einzelnen geht es konkret im Stadtgebiet um die Erhebung und Verarbeitung, das heißt der Zurverfügungstellung folgender Daten:

- Senken
- Fließwege
- Gewässer
- Verrohrte Gewässer
- Mischkanalisation
- Versickerungsfähigkeit
- Moor
- Grünland/Ackerland
- Siedlungsflächen
- Küstenhochwasser
- Flusshochwasser

Informationen zu diesen insgesamt 11 Parametern liegen der Hansestadt Lübeck bereits vor. Derartige Geodaten sind, auch wenn sie von unterschiedlichen geodatenhaltenden Stellen erfasst und zunächst verarbeitet worden sind, nach § 8 GDIG-SH interoperabel bereitzustellen. Das heißt, auch andere geodatenhaltende Stellen als die Hansestadt Lübeck selbst, haben die bei ihnen zur Verfügung stehenden Daten der Lübeck zur weiteren Verwendung bereitzustellen. Um zu einer größtmöglichen Aussagekraft der Daten im Hinblick auf die hier gegebene Zielsetzung zu gelangen, ist eine hohe Auflösung erforderlich, die parzellenscharf Aussagen bezüglich etwaig gegebener Gefahren für die einzelnen Grundstücke zulässt. Dies wiederum führt dazu, dass sämtliche der oben aufgeführten Daten personenbeziehbar sind, mithin Personenbezug haben, so dass es der daten- und nutzungsspezifischen Kategorisierung als Ersatz für die faktisch nicht mögliche einzelfallbezogene Abwägung nach § 12 Abs. 3 GDIG bedarf. Diese Abwägung ist dabei nicht für jedes einzelne oben aufgeführte Datum separat vorzunehmen sondern vielmehr, da diese Daten letztlich zu einer Warnkarte für Umweltgefahren, namentlich einer Starkregengefahrenkarte, zusammengeführt werden, in Bezug auf die Gesamtdarstellung auf Grundlage der durch das ULD sowie die Koordinierungsstelle GDI-SH erarbeiteten groben Kategorisierung der INSPIRE-relevanten Geodaten analog der so genannten Ampel-Studie einzuordnen.

Ob die hier in Frage stehenden Daten einer der Themenbereiche der Grob-Kategorisierung zuzuordnen sind, ergibt sich im Rahmen der durchzuführenden Abstimmung zwischen der geodatenhaltenden Stelle der Hansestadt Lübeck und dem ULD.

Nach Durchführung dieser Abstimmung zwischen der Stadt als geodatenhaltenden Stelle sowie dem ULD betreffend das konkrete Vorhaben der Zurverfügungstellung der Daten können diese ohne Bedenken in haftungsrechtlicher Hinsicht der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Die in jedem Fall vorgesehene Abstimmung mit dem ULD führt dazu, dass Rechtsunsicherheiten gerade bei einer Veröffentlichung personenbezogener Daten ausgeschlossen werden.

Vor dieser nutzungsspezifischen Kategorisierung ist eine Veröffentlichung personenbezogener Daten letztlich als in datenschutzrechtlicher Hinsicht nicht abschließend rechtsicher attestiert. Auch eine Haftungsausschlussklausel ist für mögliche datenschutzrechtliche Probleme nicht denkbar. Allerdings dürfte sowohl der Umstand, dass in diversen Kommunen bereits seit mehreren Jahren entsprechende Warnkarten mit personenbezogenen Daten unbeanstandet öffentlich sind und sogar in einigen Bundesländern, wie beispielsweise dem Saarland oder Baden –Württemberg die Veröffentlichung von solchen Warnkarten gesondert gefördert wird, der Rückschluss möglich, dass letztlich eine Veröffentlichung der oben aufgeführten Daten im Rahmen einer parzellenscharfen Warnkarte auch ohne abschließende Abstimmung mit dem ULD sowie der Koordinierungsstelle ohne größere Risiken möglich sein dürfte.

Mit Blick auf die Richtigkeit und abschließende Verbindlichkeit der im Rahmen einer derartigen Karte veröffentlichten Daten bietet sich allerdings eine Klausel zur Einschränkung einer Haftung an. Dies wird auch von anderen Kommunen, die entsprechende Warnkarten bereits veröffentlicht haben, so praktiziert. Hier ist unter anderem folgende Wendung gebräuchlich:

Alle Informationen von xxx.de erfolgen ohne Gewähr für ihre Richtigkeit. In keinem Fall wird für Schäden, die sich aus der Verwendung abgerufener Informationen oder Online-Services ergeben, Haftung übernommen.

Ergänzende Angaben:

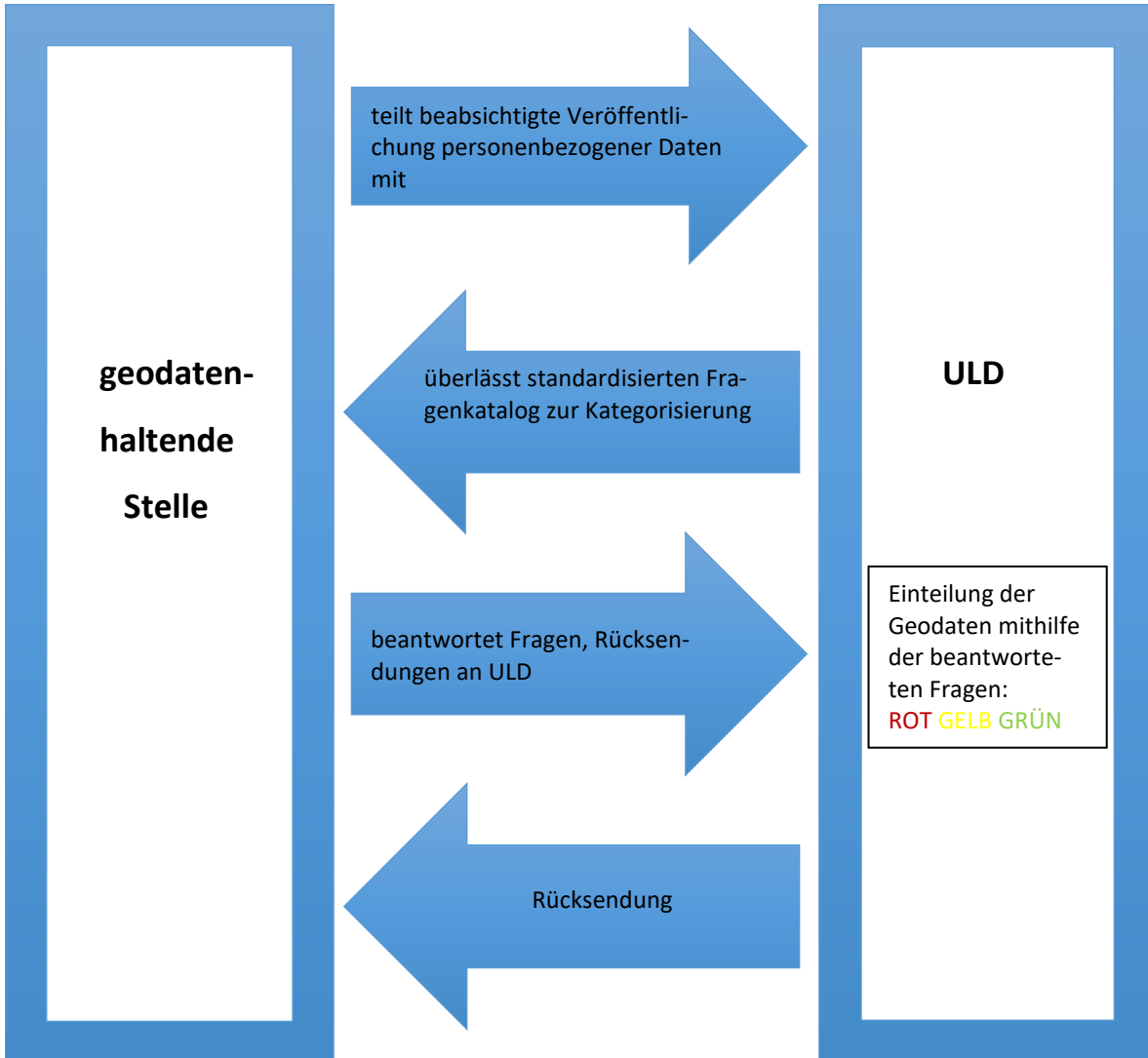
Bitte beachten Sie auch die Hinweise zum Datenschutz und die Informationen im Impressum unter xxx.de .

Alle gezeigten Kartengrundlagen unterliegen Nutzungsbedingungen. Die Rechteinhaber und die Lizenz sind jeweils in der Kartenpräsentation dokumentiert. Nähere Auskünfte finden sich in der Legende zur Präsentation.

### **3.3 Praktische Ergebnisse für andere Bundesländer**

Nachdem die übrigen Bundesländer ebenfalls in Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie Geodatenzugangsgesetze mit im Wesentlichen ähnlichen Regelungen, wie in Schleswig-Holstein, geschaffen haben, dürfte die Vorgehensweise in übrigen Ländern zur Erschaffung eines rechtssicheren Zugangs zu Starkregenwarnkarten etc. ähnlich ausgestattet sein, wie in Schleswig-Holstein bzw. der Stadt Lübeck. Auch wenn zur Vereinfachung der vorzunehmenden Abwägung der widerstreitenden privaten und öffentlichen Interessen die Möglichkeit einer vorangehenden nutzungsbedingten Kategorisierung der Geodaten mit einer anschließenden Abstimmung der geodatenhaltenden Stelle mit dem jeweils zuständigen Landeszentrum/Landesamt für Datenschutz nicht geregelt ist, dürfte die so genannte „Ampel-Studie“ letztlich auch in übrigen Bundesländern wegweisend für den Umgang mit betroffenen personenbezogenen Daten sein. Insofern wird auch dort eine jeweils projektbezogene Abstimmung der jeweils geodatenhaltenden Stelle mit dem jeweils zuständigen Landesamt für Datenschutz unter Zugrundlegung einer Kategorisierung in grüne, gelbe und rote Daten ein gangbarer Weg sein. Hinweise auf das tatsächliche praktische Vorgehen in anderen Bundesländern gibt es ebenso wenig, wie es Berichte über einen solchen praktischen Umgang für den Bereich des Landes Schleswig-Holstein gibt.

### 3.4 Ablaufplan für Schleswig-Holstein



### **Literaturverzeichnis**

[1] Albrecht, Dr. Juliane, Schanze, Prof. Dr. Jochen, Klimmer, Linda, Bartel, Sebastian 2017 Klimaanpassung im Raumordnungs-, Städtebau- und Umweltfachplanungsrecht sowie im Recht der kommunalen Daseinsvorsorge, S. 124.

[2] Rademacher, Klaus-Dieter, Rechtliche Grundlagen der Klimaanpassungsfororderungen bei der Starkregenvorsorge, KW-Korrespondenz Wasserwirtschaft, Heft 8, 2020, 429 ff.

[3] Groth, Dr. Klaus und Buchsteiner, Dipl.-jur. Dirk 2014 Rechtliche Rahmenbedingungen und mögliche Steuerungsinstrumente im Zusammenhang mit der Überflutungsvorsorge in Siedlungsgebieten; Balla, Dr. Stefan, Schönthaler, Konstanze, Wachter, Dr. Thomas F., Bosch & Partner GmbH, Peters, Prof. Dr. Heinz-Joachim 2017 Überblick zum Stand der fachlich-methodischen Berücksichtigung des Klimawandels in der UVP; Albrecht, Dr. Juliane, Schanze, Prof. Dr. Jochen, Klimmer, Linda, Bartel, Sebastian 2017 Klimaanpassung im Raumordnungs-, Städtebau- und Umweltfachplanungsrecht sowie im Recht der kommunalen Daseinsvorsorge; Schönthaler, Konstanze, Balla, Dr. Stefan, Wachter, Dr. Thomas F., Bosch & Partner GmbH, Peters, Prof. Dr. Heinz-Joachim 2017 Grundlagen der Berücksichtigung des Klimawandels in UVP und SUP; Bubeck, Philip, Klimmer, Linda, Albrecht, Dr. Juliane 2016 Klimaanpassung in der rechtlichen Rahmensezung des Bundes und Auswirkungen auf die Praxis im Raumordnungs-, Städtebau- und Wasserrecht Natur und Recht 2016, 297; Battis, Prof. Dr. Dr. Ulrich, Kersten, Prof. Dr. Jens, Mitschang, Prof. Dr. Stephan 2009 Stadtentwicklung- Rechtsfragen zur Ökologischen Stadterneuerung;

[4] Behördenleitfaden zum Datenschutz bei Geodaten und –diensten (Interministerieller Ausschuss für Geoinformationswesen (IMAGI)), S. 8.

[5] Behördenleitfaden zum Datenschutz bei Geodaten und –diensten, S. 11.

[6] Behördenleitfaden zum Datenschutz bei Geodaten und –diensten a.a.O. mit weiteren Nachweisen.

[7] Martini, Prof. Dr. Mario 2016 Do it yourself im Datenschutzrecht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Extra 6/2016, S. 1 ff.

[8] Hauswurz, Tobias 2020 Starkregengefahrenkarten: Klimakrise drängt Kommunen zu mehr Transparenz. <http://www.correctiv.org/ruhr/2020/01/25/starkregengefahrenkarten-klimakrise-draengt-kommunen-zu-mehr-transparenz/> (besucht am 17.08.2020).

[9] Land Baden-Württemberg Kommunales Starkregenrisikomanagement – Von der Starkregengefahrenkarte zum kommunalen Handlungskonzept, Stand 06.05.2019. [https://www.hochwasser.baden-wuerttemberg.de/documents/43970/44031/KI\\_Starkregenrisikomanagement+BW+2019.pdf/f6dd25c3-a534-4199-8456-50df41e957a5](https://www.hochwasser.baden-wuerttemberg.de/documents/43970/44031/KI_Starkregenrisikomanagement+BW+2019.pdf/f6dd25c3-a534-4199-8456-50df41e957a5) (besucht am 01.10.2020).

[10] Illgen Prof. Dr.-Ing. Marc 2019 Handlungsempfehlungen zur Erstellung von Starkregengefahrenkarten im Saarland. [https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/muv/wasser/dl\\_handlungsempfehlungstarkregen\\_muv.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/muv/wasser/dl_handlungsempfehlungstarkregen_muv.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (besucht am 01.10.2020).

[11] Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz des Saarlandes: Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen des Hochwasser- und Starkregenrisikomanagements vom 01.05.2019. [http://www.vorschriften.saarland.de/vorschriften\\_suche.htm?id=2739](http://www.vorschriften.saarland.de/vorschriften_suche.htm?id=2739) (besucht am 01.10.2020).



[12] Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz Sonderförderprogramm gegen Sturzfluten. <https://www.stmuv.bayern.de/themen/wasserwirtschaft/foerderung/sturzfluten.htm> (besucht am 01.10.2020).

[13] Länderarbeitsgemeinschaft Wasser/Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz 2018 LAWA-Strategie für ein effektives Starkregenrisikomanagement (LAWA-Strategie).

[14] LAWA-Strategie, S. 40 f.

[15] Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Referat 34 2010 Erweiterte Begründung zum Niedersächsischen Geodateninfrastrukturgesetz. Nachrichten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung (NaVKV)1/2011, S. 32.

[16] Gesetzesentwurf der Landesregierung – Entwurf eines Geodateninfrastrukturgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (GDIG), Landtagsdrucksache 17/775.

[17] Lenkungsgrremium Geodateninfrastruktur Schleswig-Holstein Übersicht über die Kategorisierung und Bewertung von GDI-SH Daten und Diensten hinsichtlich des Datenschutzes. <https://www.gdi-sh.de/DE/GDISH/AufgabenZiele/documents/Datenschutz.html;jsessionid=167D62B064D84A2C15893FE8BA5E5259.delivery1-replication> (besucht am 01.10.2020).

[18] Karg, Dr. Moritz 2008 Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft, Gutachten im Auftrag der GIW-Kommission.

[19] Lenkungsgrremium Geodateninfrastruktur Schleswig-Holstein Übersicht über die Kategorisierung und Bewertung von GDI-SH Daten und Diensten hinsichtlich des Da-

tenschutzes. [https://www.gdi-sh.de/DE/GDISH/AufgabenZiele/\\_documents/Datenschutz.html;jsessionid=167D62B064D84A2C15893FE8BA5E5259.delivery1-replication](https://www.gdi-sh.de/DE/GDISH/AufgabenZiele/_documents/Datenschutz.html;jsessionid=167D62B064D84A2C15893FE8BA5E5259.delivery1-replication) (besucht am 01.10.2020).

[20] Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Referat 34 2010 Erweiterte Begründung zum Niedersächsischen Geodateninfrastrukturgesetz. Nachrichten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung (NaVKV)1/2011, S. 32.

[21] Erweiterte Begründung zum Niedersächsischen Geodateninfrastrukturgesetz, a. a. O..

[22] Vgl. erweiterte Begründung zum Niedersächsischen Geodateninfrastrukturgesetz, a. a. O., S. 34.