

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes: Möglichkeiten und Grenzen der Erlangung von Geodaten aus datenschutzrechtlicher Sicht

Am 1. Januar 2006 ist das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes in Kraft getreten. Mit dem Informationsfreiheitsgesetz werden Daten aus öffentlichen Aktenbeständen des Bundes auf Nachfrage zur Verfügung gestellt. Zwar existieren bereits Informationsfreiheitsgesetze auf Länderebene in Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Mit dem neuen Gesetz erweitert sich allerdings das Potential und der Umfang an Informationen, die zugänglich werden, erheblich. Daraus können sich erhebliche Chancen für die Geoinformationswirtschaft ergeben. Schließlich sind insbesondere Unternehmen, die raumbezogene Daten für bestimmte privatwirtschaftliche Angebote erheben und verarbeiten wollen, in vielen Fällen auf Daten aus öffentlicher Hand angewiesen.

Die Frage, ob der Datenschutz einer Auskunft im Hinblick auf Geodaten entgegenstehen kann, wird bei der Prüfung des Auskunftsbegehrens nach dem Informationsfreiheitsgesetz häufig eine Rolle spielen. Allerdings sollte ein vorgeblicher Schutz personenbezogener Daten, die Möglichkeit frei und ungehindert an die gewünschten Informationen zu gelangen, nicht grundsätzlich wieder aushebeln.

Das kommende Informationsweiterverwendungsgesetz wird die Erlangung von Geodaten aus öffentlichen Quellen weiter erleichtern und der Geoinformationswirtschaft damit weitere Impulse geben.

Erste praktische Erfahrungen mit dem Gesetz

Erste Rückmeldungen von Ministerien und Bundesbehörden zeigen, dass das Gesetz in der Praxis angekommen ist. Allerdings gab es bisher nicht die erwartete Flut von Anträgen. Nach einer ersten Erhebung des Bundesinnenministeriums Mitte Mai

dieses Jahres wurden seit In-Kraft-Treten des Gesetzes knapp 400 Anträge auf Informationszugang bei Ministerien und Bundesbehörden gestellt. Davon wurden bisher ungefähr 100 Anträge positiv beschieden. Ungefähr 90 Anträge wurden abgelehnt und weitere 150 Anträge befinden sich noch in Bearbeitung. Soweit

Informationsanträge abgelehnt wurden, bezog sich der Ablehnungsgrund häufig darauf, dass die begehrte Information nicht mehr vorhanden oder die entsprechende Behörde nicht zuständig ist. Im Hinblick auf die Art der begehrten Informationen lässt sich noch keine schwerpunktmäßige Tendenz erkennen.

Informationszugang für Jedermann

Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes ist es, das Verwaltungshandeln des Bundes durch erleichterten Informationszugang transparenter zu gestalten. Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes hat

„jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen.“

Tatsächlich jede Person ist zum Informationszugang berechtigt. Es spielt keine Rolle, ob es sich um eine natürliche oder juristische Person handelt. Unerheblich ist auch, ob Deutsche oder Ausländer Informationen begehren.

Für den Anspruch auf Information muss kein berechtigtes Interesse geltend gemacht werden. Das Informationsfreiheitsgesetz soll einen allgemeinen und voraussetzungslosen Zugang zu amtlicher Information gewährleisten. Die Gesetzesbegründung lässt den Schluss zu, dass gerade auch Unternehmen, die die begehrten Daten rein kommerziell nutzen wollen, Informationszugang erhalten sollen. Ein derartiger Nutzungszweck berechtigt die Behörde jedenfalls nicht, die betreffende Person vom Informationszugang auszuschließen oder den Informationszugang zu beschränken.

Das Recht auf Informationszugang besteht nach dem Gesetz gegenüber sämtli-

chen Bundesbehörden. Zu diesen Behörden gehören beispielweise folgende Bundesämter und Bundesanstalten, die sich mit Geoinformationen befassen: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Umweltbundesamt Berlin, Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie sowie die Zentralstelle für Agrardokumentation und -information.

Das neue Gesetz eröffnet mithin grundsätzlich die Möglichkeit, von Ministerien und Bundesbehörden Geoinformationen abzufragen.

Kein schrankenloser Informationszugang

Das Informationsfreiheitsgesetz gilt nicht schrankenlos. Der Schutz von besonderen behördlichen Belangen, wie beispielsweise die innere oder äußere Sicherheit, gehen dem Anspruch auf Informationszugang vor. Auch soweit der Schutz des geistigen Eigentums entgegensteht, kann die Behörde den Informationszugang verweigern. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf des Weiteren nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

So ist beispielsweise der Antrag gescheitert, Einsicht in die Vertragswerke zur LKW-Maut bekommen, die vom Bundesverkehrsministerium und dem Maut-Konsortium Toll Collect ausgehandelt worden waren. Politiker der SPD und der Grünen hatten unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz versucht, Einsicht in die Maut-Verträge zu bekommen. Nach einem Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 22.05.2006 lehnte das Bundesverkehrsministerium die Offenlegung der Verträge ab, weil in ihnen Geschäftsgeheimnisse stünden,

deren bekannt werden Toll Collect im Wettbewerb schaden oder die Sicherheit des Gesamtsystems gefährden könnten. Des Weiteren wurde ein Auskunftsbegehren im Hinblick auf die Unterlagen betreffend die technische Sicherheit der bei der letzten Bundestagswahl eingesetzten softwaregesteuerten Wahlgeräte unter Berufung auf das Urheberrecht zurückgewiesen. Die softwaregesteuerten Wahlgeräte wurden in knapp 2 200 von insgesamt rund 80 000 Stimmbezirken eingesetzt. Laut einem Bericht des Online-Magazins „Heise“ vom 10.05.2006 willigte die Herstellerfirma Nedap zwar in die Freigabe des Prüfberichts der physikalisch-technischen Bundesanstalt ein, nicht jedoch in die Freigabe der Anlagen, die die Grundlage der summarischen Bewertungen des Prüfberichts bilden. Bei diesen Anlagen soll es sich angeblich ausnahmslos um urheberrechtlich geschützte Werke handeln.

Neben den vorab aufgeführten Beschränkungen wird für die Belange der Geoinformationwirtschaft der Ausschlussgrund des Datenschutzes von besonderem Interesse sein. Insoweit kann nach § 5 des Informationsfreiheitsgesetzes Zugang zu Informationen, die personenbezogene Daten enthalten, nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat.

Der Datenschutz stellt gleichsam die Kehrseite der Medaille eines allgemeinen Informationszugangsrechts dar. In die Privat- und Intimsphäre eines Menschen sollen weder der Staat noch Dritte mit staatlicher Unterstützung in unzumutbarer Weise eingreifen können. Allerdings mag

in der Praxis die Versuchung der Behörden groß sein, aus Unkenntnis oder Angst vor falschen Entscheidungen vorschnell und unbegründet den Informationszugang mit dem Hinweis auf vorrangigen Datenschutz zu verweigern.

Informationszugang versus Datenschutz

Die Behörde hat nach dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) genau zu prüfen, welche Daten im Einzelfall geschützt sind und wie weit der Schutz im betreffenden Fall gehen kann.

Geschützt sind in jedem Fall nur und ausschließlich personenbezogene Daten. Dies sind nach § 3 Absatz 1 BDSG Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person. Dabei geht es ausschließlich um Daten einer natürlichen Person. Daten von Unternehmen, Vereinen oder Stiftungen fallen nicht unter den Schutz des Bundesdatenschutzgesetzes. Das ist nicht so selbstverständlich wie man annehmen könnte. Datenschutzgesetze anderer Länder haben durchaus auch juristische Personen in ihren Schutzbereich eingeschlossen. Zu diesen Ländern gehören beispielsweise Österreich, Dänemark und Luxemburg.

Die Informationen über persönliche oder sachliche Verhältnisse sind allumfassend zu verstehen. Zu ihnen gehören insbesondere Adressdaten, Daten über Grundbesitz und Daten über Bauplanungen. Auch die Geostrukturdaten eines Gebietes, wie beispielsweise Daten über Bausubstanz, Altlasten oder Kontaminationen, bilden im Zusammenhang mit einer bestimmten Person in aller Regel Aussagen über deren persönliche oder sachliche Verhältnisse ab. Schließlich sind auch geostatistische

Daten, wie Altersstruktur, Sozialstruktur oder Ausländeranteil eines Gebietes, datenschutzrechtlich relevant.

Entscheidend ist allerdings, ob die Informationen auf eine bestimmte Person Bezug nehmen oder geeignet sind, einen derartigen Bezug herzustellen. Um eine offensichtliche personenbezogene Angabe handelt es sich, wenn der Name einer Person und deren Adresse vorliegen. Diese Daten lassen einen unmittelbaren Rückschluss auf den gewöhnlichen Aufenthaltsort einer bestimmten Person zu. Und nicht nur das. Je mehr Geoinformationen über den Aufenthaltsort erhoben werden, desto mehr Informationen lassen sich über die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse einer Person gewinnen.

Problematischer wird es, wenn die Zuordnung bestimmter Informationen zu einer Person erst mit Zusatzwissen möglich ist. So ist beispielsweise fraglich, ob es sich bei Luftbildern von einzelnen Grundstücken um personenbezogene Daten handelt. Zwar können aus den Bildern unter Umständen Informationen über persönliche oder sachliche Verhältnisse der Grundstückseigentümer entnommen werden. Zu personenbezogenen Daten werden diese Informationen jedoch erst dann, wenn der Name des Grundstücksbesitzers mit der Luftbildinformation bekannt gegeben wird oder anderweitig offensichtlich bekannt ist. Die bloße Möglichkeit, sich den Namen des Grundstücksbesitzers aus anderen Quellen zu beschaffen, macht die Informationen noch nicht zum Gegenstand des Datenschutzes. Personenbezogene Daten liegen jedenfalls dann nicht mehr vor, wenn eine effektive Erkennbarkeit einer bestimmten Person im Zusammenhang mit einer Information nicht mehr gegeben ist.

Was ist erlaubt nach dem Bundesdatenschutzgesetz?

Das Bundesdatenschutzgesetz stellt ein generelles Verarbeitungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt auf. Danach können personenbezogene Daten verarbeitet werden, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Personenbezogene Daten können weiterhin im Rahmen der Zweckbestimmung eines Vertrags verarbeitet werden. Wenn beispielsweise jemand einen Servicevertrag für die Nutzung von Geoinformationen geschlossen hat, wird im Allgemeinen die Nutzung seiner persönlichen Daten, die für die Bereitstellung der gewünschten Informationen erforderlich ist, zulässig sein.

Weiterhin besteht kein Verarbeitungsverbot, soweit die personenbezogenen Daten aus allgemein zugänglichen Quellen stammen. Zu den allgemein zugänglichen Quellen gehören beispielsweise das Handelsregister und das Schiffsregister; nicht jedoch Grundbücher und Liegenschaftskataster.

Zahlung von Entgelt für Informationen nach dem beabsichtigten Informationsweiterverwendungsgesetz

Derzeit ist, abgesehen von einer relativ geringen Gebühr für die Amtshandlung der Informationserteilung, die kommerzielle Nutzung und Weiterverwertung der Informationen grundsätzlich nicht entgeltpflichtig. Dies wird sich jedoch in absehbarer Zeit ändern. Die Bundesregierung hat erkannt, dass die Informationsbestände der Ministerien und Behörden ein bedeutendes Wirtschaftspotential in sich bergen, das es zu heben gilt. Öffentliche Stellen gehören zu den größten Informationsproduzenten in ganz Europa. Der wirtschaftliche Wert der Informati-

onsbestände wird in der Europäischen Union auf 68 Milliarden Euro geschätzt. Allein für den Bereich der Geodaten in Deutschland wird nach einer Studie des Bundeswirtschaftsministeriums bis zum Jahr 2008 ein Wertschöpfungspotential von 2 Milliarden Euro angenommen.

Deshalb bereitet die Bundesregierung zurzeit auf der Grundlage einer entsprechenden EU-Richtlinie (Richtlinie 2003/98 EG) den Erlass eines Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen vor. Ein erster Gesetzesentwurf liegt seit dem 17.05.2006 vor.

Das Gesetz wird nicht den Zugang zu Informationen selbst regeln. Hierzu wird auf die bereits existierenden Gesetze, insbesondere auf das Informationsfreiheits- oder Umweltinformationsgesetz verwiesen. Es soll vielmehr die effektive (auch grenzüberschreitende) Nutzung von Informationen durch Privatunternehmen zur Entwicklung von Mehrwert-Informationsprodukten und -diensten auf eine vernünftige und angemessene gesetzliche Grundlage gestellt werden. Das bedeutet zum einen, dass in den Fällen, in denen öffentliche Stellen ihre Informationen zur kommerziellen Weiterverwendung zur Verfügung stellen, dies transparent sowie nichtdiskriminierend im Sinne eines fairen Wettbewerbs geschehen soll. Zum anderen soll es den öffentlichen Stellen ermöglicht werden, für die Informationen angemessene Entgelte zu verlangen. Der Partizipation der öffentlichen Stellen an dem wirtschaftlichen Wert der Informationen soll eine zügige Auskunftserteilung gegenüber stehen. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass über Anträge auf Informationserteilung zwecks Weiterverwendung dieser Informationen innerhalb von 20

bzw. 40 Arbeitstagen nach Eingang des Antrags entschieden werden soll.

Fazit

Das Informationsfreiheitsgesetz wird neue Chancen für die Geoinformationswirtschaft eröffnen. Raumdaten werden auf gesetzlicher Grundlage umfassender zugänglich und können von den Bundesbehörden abgefragt werden. Noch nicht absehbar ist, wie sich insbesondere datenschutzrechtliche Beschränkungen auf die Effektivität des Zugangs auswirken werden. In jedem Fall kann ein Zugang nur dann verwehrt werden, wenn tatsächlich personenbezogene Daten im Sinne des Bundesdatenschutzgesetzes vorliegen. Die Informationen müssen mindestens geeignet sein, eine natürliche Person zu identifizieren. Das ist bei Geoinformationen nicht per se der Fall.

Das kommende Informationsweiterverwendungsgesetz könnte im Hinblick auf die Geoinformationswirtschaft mit dazu beitragen, dass die Schrankenregelungen des Informationsfreiheitsgesetzes im Einzelfall objektiv und verhältnismäßig angewandt werden. Die Möglichkeit, an der Weiterverwendung von Informationen finanziell zu partizipieren, könnte öffentliche Stellen stimulieren, Informationen vor Auskunftserteilung sorgfältiger auszuwerten und aufzuarbeiten. Beispielsweise könnte sich ein etwaiger Aufwand, Informationen entsprechend den Schrankenregelungen des Informationsfreiheitsgesetzes „auskunftsfähig“ zu machen und beispielsweise von personenbezogenen Daten Dritter (falls diese tatsächlich vorliegen) zu bereinigen bzw. personenbezogene Daten zu anonymisieren, auch für die öffentlichen Stellen lohnen.

Quellen:

- (1) Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)
BGBl. I 2005, Seite 2722;
- (2) Übersicht des BMI betreffend IFG-Anträge, BDS-004 294 – 22/13, Stand 15.05.2006;
- (3) Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.05.2006, <http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~eC88A6F3969284A829CA7CA996C2F8E61~aTpl~ecommon~scontent.html>;
- (4) Heise-Online vom 10.05.2006, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/72938>;
- (5) Entwurf eines Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen mit Begründung vom 17.05.2006, Kabinettsache, Datenblatt-Nr. 16/09/004;
- (6) Pressemitteilung des BMWi vom 17.05.2006 zur Vorlage des Entwurfs eines Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen;
- (7) Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.11.2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.

