

Staatliche Daten als Güter

Informationen öffentlicher Stellen zwischen Arkantradition und wirtschaftlicher Nutzung

Gerrit Hornung, Kassel

I. Wesen und Wert staatlicher Informationen

1. Jede moderne Gesellschaft wendet erhebliche Ressourcen auf, um Informationsgrundlagen für die staatliche Tätigkeit zu beschaffen. Diese staatliche Daten oder „Public Sector Information“ (PSI) werden traditionell ausschließlich oder überwiegend von öffentlichen Stellen genutzt.

2. Diese Abschottung wird (auch) in Deutschland zunehmend aufgebrochen. Staatliche Informationen können einerseits dem aktiv und eigenverantwortlich am öffentlichen Leben teilnehmenden Citizen nützen und seine demokratische Partizipation ebenso fördern wie die Transparenz der Verwaltungstätigkeit. Andererseits können zumindest bestimmte „öffentlichen Daten auf dem privaten Markt“ dem ökonomisierten Bourgeois bei der Entwicklung innovativer Produkte und Dienstleistungen unschätzbare Dienste leisten. Der wirtschaftliche Wert dieser staatlichen Informationen wird für die EU auf bis zu 68 Mrd. Euro jährlich geschätzt.

3. Als Wirtschaftsgüter weisen Informationen strukturelle Besonderheiten auf. Sie haben in der Regel hohe Produktionskosten, aber nur geringe Reproduktionskosten. Einen spezifischen Wert erlangen Informationen regelmäßig erst dann, wenn es Marktteilnehmern gelingt, vollständige oder teilweise Exklusivität zu erzeugen. Diese kann unterschiedlich hergestellt werden: durch faktische Geheimhaltung oder durch rechtliche Normierung.

4. Informationen werden praktisch nie durch einen Akteur autark produziert, sondern sind Ergebnis kommunikativer Interaktionen. Um von „staatlichen“ Informationen zu sprechen, ist zumindest eine teilweise faktische oder rechtliche Exklusivität erforderlich, aber auch ausreichend.

II. Vom Arkanprinzip zur Informationsfreiheit

5. Der Zugang privater Akteure zu staatlichen Informationen wurde in Deutschland historisch zunächst durch das Prinzip des Amtsgeheimnisses, dann durch das der beschränkten Aktenöffentlichkeit bestimmt. Die Normierung im Grundsatz voraussetzungsloser Rechte auf Zugang zu staatlichen Informationen stellt eine qualitative Veränderung der Kommunikationsbeziehung zwischen Staat und Gesellschaft dar.

6. Die deutsche Begründung dieses Rechts folgt ganz überwiegend demokratischen und rechtsstaatlichen Argumenten. Die wirtschaftliche Dimension der Nutzung staatlicher Daten wurde dagegen erst aufgrund europäischer Vorgaben (Weiterverwendungsrichtlinie und IN-SPIRE-Richtlinie) diskutiert und normiert.

7. Beide Dimensionen sind separat voneinander zu betrachten. Staatsbürgerliche und marktwirtschaftliche Interessen können in Einzelfallabwägungen miteinander oder mit Gegenrechten wie dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in Konflikt kommen. Im Grundsatz sprechen aber sowohl demokratische Öffentlichkeit und Partizipation als auch wirtschaftliche Wohlfahrt und staatliche Innovationsverantwortung für den Zugang zu und die Nutzung von staatlichen Daten.

8. Deshalb sind Normen wie § 13 Abs. 7 des Berliner IFG (der die wirtschaftliche Nutzung staatlicher Informationen untersagt) nicht nur wirtschaftspolitisch verfehlt, sondern suggerieren auch einen unzutreffenden Gegensatz zwischen gemein- und privatnütziger Verwendung staatlicher Informationen.

III. Regulierungsebenen

9. Konzeptionell lässt sich die Regulierung der wirtschaftlichen Nutzung staatlicher Informationen in drei Ebenen unterscheiden: grundsätzlicher Zugang für private Akteure, Zulässigkeit kommerzieller Verwertung und Rechtmäßigkeit der konkreten Verwendung. Dies lässt sich an den Beispielen des allgemeinen, grundsätzlich voraussetzungslosen Informationszugangs zu Verwaltungsinformationen einerseits und der bereichsspezifischen Normierung der Nutzung von Geodaten im Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) vom 14. November 2008 andererseits exemplifizieren.

10. Auf der ersten Ebene sind wirtschaftliche Verwertungsinteressen regelmäßig – und zu Recht – irrelevant. Lediglich bei Abwägungsentscheidungen wie im Rahmen von § 5 IFG kann neben dem Informationsinteresse der Allgemeinheit auch das jeweilige Interesse des Antragstellers berücksichtigt werden.

11. Für die zweite Ebene existiert mit dem Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) vom 13. Dezember 2006 eine Teilregulierung, die offenbar implizit davon ausgeht, dass das Recht auf Informationszugang noch kein Recht auf wirtschaftliche Weiterverwendung einschließt. Demgegenüber ist daran festzuhalten, dass die wirtschaftliche Nutzung nach geltendem Recht jenseits spezieller Normen wie § 11 Satz 2 GeoZG zulässig ist.

12. Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der konkreten Verwendung staatlicher Informationen auf dem privaten Markt (dritte Ebene) erfordert insbesondere die Berücksichtigung von Gegenrechten Dritter. Diese können etwa wettbewerbs-, urheber- oder datenschutzrechtlicher Natur sein. Die grundsätzliche Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Weiterverwendung ist mit anderen Worten nicht gleichbedeutend mit der Zulässigkeit der spezifischen Nutzungsform.

IV. Kurzfristige Einnahmen oder strategische Innovationspolitik?

13. Für die fundamentale Frage des Entgelts gewährt § 4 Abs. 3 IWG die Möglichkeit, Kosten für Erfassung, Bereitstellung, Reproduktion und Verbreitung abzuwälzen, aber auch eine „an-gemessene Gewinnspanne“ zu erzielen. Das Geodatenzugangsgesetz enthält ein abgestuftes System, nach dem auch die Erteilung von Lizenzen und das Fordern von Geldleistungen für bestimmte Dienste möglich sind.

14. Die vollständige Überwälzung der Kosten ist aus prinzipiellen Gründen abzulehnen. Staatliche Stelle sammeln Informationen in aller Regel in Ausübung einer gesetzlichen Aufgabe, die zumindest nicht vollständig durch den oder die Antragsteller finanziert werden sollte. Deshalb ist nicht erst die Erwirtschaftung staatlicher Gewinne, sondern bereits die Abwälzung von Kosten für die Erhebung und Produktion von Informationen prinzipiell problematisch. Dies verschärft sich, wenn die staatliche Stelle tatsächlich Gewinne erzielt, also die Grenzen des Kostendeckungsprinzips überschritten werden.

15. Ordnungs- und innovationspolitisch ist in aller Regel eine kostengünstige oder kostenlose Abgabe vorzugswürdig. Sie stellt sicher, dass die Informationen in ihrer Rohform allgemein zugänglich und somit nicht-exklusiv sind. Dies lässt die größten Netzwerkeffekte und damit einen steigenden Gesamtnutzen der Informationen und ihres Innovationspotentials zum Wohl der gesamten Gesellschaft erwarten: Es werden Entwicklungs- und Innovationsanreize gesetzt, deren gesamtgesellschaftlich positive Wirkungen die des Gebührenaufkommens übersteigen, auf welches der Staat verzichtet. Mithin kann der Staat seiner Innovationsverantwortung auf diesem Wege am besten gerecht werden.

16. Wenn Gebühren und Entgelte auf die Reproduktionskosten der Informationen beschränkt werden, ist auch eine private Gewinnerzielung durch den reinen Weiterverkauf auf demselben Markt – die man als wirtschaftspolitisch ungerechtfertigt beurteilen könnte – nicht zu befürchten. Umgekehrt wird sichergestellt, dass Gewinne nur insoweit privatisiert werden, als eine Aufbereitung oder besondere Strukturierung der Informationen durch private Anbieter erfolgt. Die so „veredelten“ Informationen können eine (faktische oder normative) spezifische Exklusivität erhalten, die sich in einem gegenüber der Rohform erhöhten Wert abbildet. Dieser ist der Zusatzleistung der privaten Akteure zuzuordnen und stellt keine ungerechtfertigte Ausnutzung staatlicher Informationen dar.

17. Schließlich – und wesentlich – tritt die Entgeltfrage als rechtlich regulierter Wettbewerbsfaktor auf dem „Markt“ der Nationalstaaten auf: Angesichts des wirtschaftlichen Werts staatlicher Informationen wird die kostengünstige Weiterverwendungsmöglichkeit Investitionsentscheidungen beeinflussen. Wenn die Herstellung von Produkten (wie regelmäßig) und die Erbringung von Dienstleistungen (zunehmend) nicht

von einem spezifischen Ort abhängen, und die unternehmerische Tätigkeit von der Bereitstellung staatlicher Informationen am gewählten Ort abhängt oder zumindest gefördert wird, so werden sich Unternehmen dort niederlassen, wo sie (auch) insoweit günstige Bedingungen vorfinden. Überdies ist zu erwarten, dass die Verwendung staatlicher Informationen zur Entwicklung von Mehrwertdiensten führen wird, die die Innovationsstärke desjenigen Standorts fördern, an dem sie entwickelt, patentiert und lizenziert werden (first mover advantage).

V. Grundrechtliche Grenzen der Weiterverwendung

18. Die Bedeutung der dritten Regulierungsebene lässt sich anhand des Datenschutzrechts verdeutlichen, welches als Beispiel entgegenstehender Grundrechte Dritter dienen kann. Für den Anwendungsfall der Geodaten kommt erst langsam in den Blick, dass und in welchem Umfang diese personenbezogene Daten darstellen und entsprechend ein spezifisches Nutzungsregime erfordern, wenn sie als Güter auf Märkten auftreten.

19. Mit dem Grundsatz der Zweckbindung enthält das Datenschutzrecht überdies eine spezifische Systemrationalität, die mit dem Grundsatz eines voraussetzungslosen Zugangs zu staatlichen Informationen in Konflikt gerät. Dieses Spannungsverhältnis darf nicht einseitig zugunsten einer zweckfreien (wirtschaftlichen oder nicht-wirtschaftlichen) Weiterverwendung personenbezogener Daten aufgelöst werden. Vielmehr bleibt das allgemeine Datenschutzrecht insoweit für die konkrete Form der Weiterverwendung zu beachten.