

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 16/10530, 16/10580 –**

Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz – GeoZG)

A. Problem

Das Geodatenzugangsgesetz dient der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie (ABl. L 108 vom 25. 4. 2007, S. 1) in deutsches Recht. Es zielt einerseits auf die Schaffung einer europäischen Geodateninfrastruktur ab, andererseits baut die europäische Geodateninfrastruktur auf entsprechenden Strukturen in den EU-Mitgliedstaaten auf. Um die von der Richtlinie geforderte Interoperabilität auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zu gewährleisten, wurden der Entwurf des Geodatenzugangsgesetzes in enger Abstimmung mit den Ländern und unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände erarbeitet und eine enge Verbindung zu der in Deutschland im Aufbau befindlichen Geodateninfrastruktur GDI-DE hergestellt. Die INSPIRE-Richtlinie ergänzt für den Bereich der Geodaten die Umweltinformationsrichtlinie (Richtlinie 2003/4/EG, ABl. L 41 vom 14. 2. 2003, S. 26) sowie die PSI-Richtlinie (Richtlinie 2003/98/EG, ABl. L 345 vom 31. 12. 2003, S. 90).

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die mit der Richtlinie eingeführten Berichts- und Informationspflichten gegenüber der EU-Kommission verursachen einen Mehraufwand. Diese Kosten sind mit 200 000 Euro pro Jahr veranschlagt. Diese werden zwischen Bund und Ländern hälftig aufgeteilt, da die Berichts- und Informationspflichten von Bund und Ländern zu erfüllen sind.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 16/10530, 16/10580 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 12. November 2008

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Petra Bierwirth
Vorsitzende

Ulrich Petzold
Berichterstatter

Gerd Bollmann
Berichterstatter

Horst Meierhofer
Berichterstatter

Lutz Heilmann
Berichterstatter

Sylvia Kotting-Uhl
Berichterstatlerin

Bericht der Abgeordneten Ulrich Petzold, Gerd Bollmann, Horst Meierhofer, Lutz Heilmann und Sylvia Kotting-Uhl

I.

Der Gesetzentwurf auf **Drucksachen 16/10530, 16/10580** wurde in der 183. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. Oktober 2008 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Innenausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung überwiesen.

II.

Das Geodatenzugangsgesetz dient der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie (ABl. L 108 vom 25. 4. 2007, S. 1) in deutsches Recht. Es zielt einerseits auf die Schaffung einer europäischen Geodateninfrastruktur ab, andererseits baut die europäische Geodateninfrastruktur auf entsprechenden Strukturen in den EU-Mitgliedstaaten auf. Um die von der Richtlinie geforderte Interoperabilität auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zu gewährleisten, wurden der Entwurf des Geodatenzugangsgesetzes in enger Abstimmung mit den Ländern und unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände erarbeitet und eine enge Verbindung zu der in Deutschland im Aufbau befindlichen Geodateninfrastruktur GDI-DE hergestellt. Die INSPIRE-Richtlinie ergänzt für den Bereich der Geodaten die Umweltinformationsrichtlinie (Richtlinie 2003/4/EG, ABl. L 41 vom 14. 2. 2003, S. 26) sowie die PSI-Richtlinie (Richtlinie 2003/98/EG, ABl. L 345 vom 31. 12. 2003, S. 90).

Um Geodaten interoperabel verfügbar zu machen, definiert die INSPIRE-Richtlinie konkrete Instrumente. Mit sogenannten Geodatendiensten sollen Geodaten im Internet gesucht und dargestellt werden können. Für die weitere Nutzung der Daten sollen Geodatendienste zum Herunterladen sowie für mögliche Transformationen – insbesondere bei Anpassungen an verschiedene geodätische Referenzsysteme – bereitgestellt werden. Sowohl die Geodaten als auch Geodatendienste sind über sogenannte Metadaten zu beschreiben. Für Geodaten, Geodatendienste und Metadaten legt die Richtlinie Inhalt und Funktion nicht im Einzelnen fest. Die Konkretisierung der technischen, semantischen und inhaltlichen Details erfolgt schrittweise im Rahmen eines in der Richtlinie festgelegten Zeitrasters über sogenannte Durchführungsbestimmungen.

III.

Der **Innenausschuss** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 16/10530, 16/10580 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP

empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 16/10530, 16/10580 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 16/10530, 16/10580 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 16/10530, 16/10580 anzunehmen.

IV.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 16/10530, 16/10580 in seiner 75. Sitzung am 12. November 2008 beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** vertrat die Auffassung, es sei notwendig, das Wissen, das in den Behörden vorhanden sei, auch der Bevölkerung zugänglich zu machen. Insofern sei das GeoZG ein dringendes Gesetz. Das Landesamt für Geoinformationen mache die Erfahrung, dass bei der Bearbeitung von Anfragen die Bürger die gewünschten Informationen noch vor ihrer Zusendung durch die Behörde über Internetsuchmaschinen gewinnen würden. Der Gesetzentwurf liege daher im Interesse einer schnellen und seriösen Informationsgewinnung. Dabei sei der Schutz des geistigen Eigentums zu gewährleisten. Geldleistungen und Lizenzen dürften nicht dazu führen, dass der Zugang bei berechtigtem Interesse beschränkt werde. Bei der Gebührenerhebung sei eine Differenzierung von kommerzieller und privater Nutzung notwendig. Die Fraktion der CDU/CSU erwarte, dass sich einerseits die Bundesregierung gegenüber den Ländern kooperativ verhalte und andererseits die Bundesländer mit der Bundesregierung kooperierten, wenn es um die Frage der Zulieferung von Geodaten und deren Gewinnung gehe.

Die **Fraktion der SPD** verwies darauf, dass 80 Prozent aller Entscheidungen einen räumlichen Bezug hätten. Die Rentabilität einer Geothermieranlage und der Sinn von Energieeffizienzmaßnahmen hingen von räumlichen Überlegungen ab. Bisher sei es nicht immer möglich oder, wenn doch, mit hohem Aufwand und Kosten verbunden gewesen, Zugang zu entscheidenden Daten zu bekommen. Die umzusetzende Richtlinie sehe die Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft vor, die allgemein zugänglich sein solle. Das Geodatengesetz regle den Zugang zu und die Nutzung von Geodaten der öffentlichen Verwaltung. Zukünftig müssten harmonisierte Geodaten und Metadaten der öffentlichen Verwaltung aus dem Themenbereich der europäischen Umweltpolitik über entsprechende Geodatendienste für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwal-

tung öffentlich zur Verfügung gestellt werden. Durch die Vereinfachung des Zugangs und der Nutzung dieser Daten sei man in der Lage, das Wertschöpfungspotential dieser Daten zu erschließen. Die Daten müssten dabei interoperabel sein; eine enge Verbindung zu der im Aufbau befindlichen Geoinfradatenstruktur sei herzustellen. Der Entschließungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 16(16)523 werde abgelehnt. Unzutreffend sei, dass nicht mehr Daten zur Verfügung gestellt würden als in der Europäischen Richtlinie gefordert. Der Datenschutzbeauftragte sei angehört worden.

Die **Fraktion der FDP** stellte klar, internationale Daten seien zu harmonisieren, damit gleichwertige Überprüfungs-möglichkeiten europaweit hergestellt werden könnten. Dass keine neuen Geodaten erhoben werden müssten, sei ein Fortschritt. Das Geodatenzugangsgesetz umfasse alle Geodaten, was in INSPIRE nicht der Fall sei. Die Regelungen zum Datenschutz seien aus Sicht der Fraktion der FDP unzureichend. Der Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts werde vernachlässigt. Es sei nicht völlig ausgeschlossen, dass personenbezogene Daten ebenfalls erhoben würden. Eine Einzelabwägung der Behörde zwischen Zugangs- und Informationsinteresse der Öffentlichkeit einerseits und datenschutzrechtlichen Interessen der Betroffenen andererseits sei kein unbürokratischer und schnell umzusetzender Vorgang. Die Fraktion der FDP habe daher einen Vorschlag aufgegriffen, der in einer vom unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein in Auftrag gegebenen Studie unterbreitet worden sei. Vorzugswürdig sei eine Art Ampellösung, nach der Geodaten in bestimmte Kategorien eingeteilt und dafür unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen vorgesehen würden. Der Gesetzentwurf gehe über das hinaus, was auf europäischer Ebene vorgeschrieben werde. Die Chance, bei der Etablierung einer Geodateninfrastruktur wirksame Sicherungen für die informationelle Selbstbestimmung zu etablieren, sei nicht genutzt worden.

Die **Fraktion DIE LINKE.** begrüßte die umfassende Bereitstellung von Umweltinformationen, insbesondere zu Naturschutzgebieten, und die Verteilung von Arten- und Lebensräumen sowie Biotopen. Der vorliegende Gesetzentwurf beschränke sich aber nicht auf umweltrelevante Daten. Geodaten ließen auch Schlüsse über Krankheitsraten, die Ansiedlungsschwerpunkte von Migrantinnen und Migranten und Hochburgen der Arbeitslosigkeit zu. Auch seien alle Grundstücke erfasst, wenn auch nicht mit Zuordnung der Namen der Bewohner. Wenn Dritte diese Daten nutzen könnten, würden Menschen aus bestimmten Gebieten möglicherweise keine Kredite mehr erhalten oder nur zu erhöhten Zinsen und es werde ihnen verwehrt, eine Krankenversicherung abzuschließen. Viele Daten ließen sich perso-

nenbezogen zuordnen. Die Schranken für den Zugang zu diesen Daten seien unzureichend. Bei der Bereitstellung amtlicher Geodaten sei sowohl nach der Europäischen Richtlinie als auch nach deutschem Verfassungsrecht der Schutz personenbezogener Daten zu gewährleisten. Der Gesetzentwurf sehe zwar eine Anwendung der Schutzvorschriften des Umweltinformationsgesetzes bei massenhaften Abrufen vor. Durch diesen werde aber auch ein höheres datenschutzrechtliches Gefährdungspotenzial ausgelöst. Der Verweis auf das Umweltinformationsgesetz sei nach Ansicht der Konferenzen der Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder deshalb nicht interessengerecht. Ein Geodatenzugangsgesetz müsse einen differenzierenden Ausgleich zwischen Informations- und Schutzinteressen für die spezielle Problematik der Geobasis und der Geofachdaten vornehmen. Die Zugangsmöglichkeit müsse eingeschränkt werden, wenn der Zugang nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit personenbezogener Daten habe. Da dies nicht gewährleistet sei, lehne die Fraktion DIE LINKE. den Gesetzentwurf ab.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßte die Verfügbarkeit von Umweltinformationen. Besonders hervorzuheben sei das Projekt Schutzgebietsinformationen auf dem Geoportal des Bundes. Dem Schutz personenbezogener Daten sei aber der gleiche Stellenwert beizumessen wie dem Umweltschutz. Wenn sachbezogene Geodaten mit personenbezogenen Geodaten verbunden würden, was nicht zu vermeiden sei, könnten weitgehende Aussagen über einzelne Personen getroffen werden. Teile der Wirtschaft hätten durchaus Interesse an diesen Datenverbindungen. Das Geoscoreing sei zunehmend im Einsatz, um die vermeintlich attraktive Kundschaft von der weniger interessanten zu selektieren. Dieser Prozess dürfe nicht gefördert werden. Insoweit sei der Entschließungsantrag der Fraktion der FDP begrüßenswert. Die Ampellösung, die darin vorgeschlagen werde, sei das Richtige, weil sie differenziere und den Zugang zu sensiblen Daten nur unter bestimmten Voraussetzungen erlaube.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 16/10530, 16/10580 anzunehmen.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Entschließungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 16(16)523 abzulehnen.

Berlin, den 12. November 2008

Ulrich Petzold
Berichtersteller

Gerd Bollmann
Berichtersteller

Horst Meierhofer
Berichtersteller

Lutz Heilmann
Berichtersteller

Sylvia Kotting-Uhl
Berichterstellerin

Anlage

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
16. Wahlperiode
Ausschussdrucksache 16(16)523
zu Top 1 der TO am 12. 11. 2008
12. 11. 2008

Entschließungsantrag der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst und der Arbeitsgruppe der FDP-Bundestagsfraktion im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

*zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz – GeoZG)
– Drucksache(n) 16/10530, 16/10580 –*

Der Ausschuss wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Geodaten werden bei zahlreichen Tätigkeiten der Analyse, Bewertung und Vorhersage verwendet, da viele Sachverhalte einen Raumbezug aufweisen. Sie bieten daher bei vielen wirtschaftlichen oder politischen Entscheidungen eine wertvolle Hilfestellung, um komplexe Sachverhalte zu verstehen und nachteilige Auswirkungen schon bei Planungen zu begrenzen.

Eine umfassende europäische Geodateninfrastruktur mit einfachem Zugang und Nutzung von Geodaten ist zurzeit in Europa noch nicht vorhanden. Problematisch sind vor allem Datenlücken, inkompatible Geodatenätze und Geodienste durch unterschiedliche Normen sowie Hindernisse für die gemeinsame Nutzung und Weiterführung von Geodaten. Umweltphänomene wie die Artenwanderung, Windbewegungen und Gewässerverschmutzungen machen jedoch nicht an nationalen Grenzen halt. Umweltpolitik kann sich daher nicht an nationalen Grenzen orientieren, sondern muss in Bewirtschaftungseinheiten denken, die das Hoheitsgebiet von verschiedenen Mitgliedstaaten umfassen kann. Zur Wirksamkeitsüberprüfung von Maßnahmen sind daher interoperable Geodaten, die grenzüberschreitend genutzt werden können, sowie effiziente Zugangs- und Nutzungsmöglichkeiten notwendig.

Die Richtlinie 2007/2/EG Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE-Richtlinie) greift diese Probleme auf, schafft die wesentlichen Grundlagen für den Aufbau einer europäischen Geodateninfrastruktur für umweltrelevante Geodaten und setzt den rechtlichen und technischen Rahmen. Durch die INSPIRE-Richtlinie wird kein umfassendes Programm zur Erfassung neuer Geodaten in den Mitgliedstaaten geschaffen. Stattdessen wird die Dokumentierung vorhandener Geodaten vorrangig bei öffentlichen Stellen verlangt, um die Nutzung bereits verfügbarer Daten zu optimieren. Des weiteren soll ein gemeinschaftsweiter einheitlicher Zugang zu umweltrelevanten Geodaten geschaffen werden. Beschränkungen des Zugangs zu Geodaten werden von der Richtlinie aus lizenzrechtlichen Grün-

den und wegen des Schutzes personenbezogener Daten zugelassen.

Der Bundestag erkennt die Notwendigkeit von qualitativ hochwertig georeferenzierten Informationen und den Zugang zu diesen Daten ausdrücklich an. Die Nutzung von Geodaten spielt in allen gesellschaftlichen Bereichen wie der Wirtschaft, der Forschung, der Politik, der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für verschiedene politische Themen und Bürgerinitiativen eine große Rolle. Die Möglichkeit der Nutzung dieser Daten muss grundsätzlich bestehen.

Die Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie durch ein Geodatenzugangsgesetz bietet die einmalige Chance, bei der Etablierung einer Geodateninfrastruktur wirksame Sicherungen für die informationelle Selbstbestimmung zu etablieren und die derzeit bestehende Rechtsunsicherheit bei der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Geoinformationen durch die Entscheidung des Gesetzgebers zu normieren.

Geodaten weisen in erster Linie Informationen über Gegenstände oder Sachen aus. Die Besonderheit liegt aber darin, dass Informationen über einen Gegenstand generell dazu geeignet sind, Auskunft über die Identität, die Merkmale oder das Verhalten einer Person zu treffen. Zurzeit gibt es keine allgemeinen Kriterien, die eine trennscharfe Abgrenzung zwischen personenbezogenen Daten und Sachdaten erlauben. Vielmehr wird durch einzelfallbezogene Entscheidungen der Verwaltung ein angemessenes Schutzniveau und Ausgleich zwischen dem Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit erreicht. Dies liegt aber vor allem auch daran, dass die bisherigen Zugangsregelungen wie z. B. die Grundbuchordnung (GBO) für einzelfallbezogene und kleine Datenmengen ausgerichtet sind und für die Einsicht grundsätzlich ein berechtigtes Interesse verlangt wird (z. B. § 12 Abs. 1 Satz 1 GBO). Mit der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie wird der Zugang zu Geodaten allerdings erheblich erweitert und auf den Massenabruf von Geodaten ausgerichtet, so dass eine andere Zugangsqualität erreicht wird. Die Zugangsentscheidung kann daher nicht mehr alleine der Verantwortung der Verwaltung überlassen bleiben, sondern muss unter Beachtung der Wesentlichkeitstheorie in den Grundzügen vom Gesetzgeber selbst getroffen werden.

Der vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu digitalen Geodaten trifft jedoch nur eine unzureichende Entscheidung zu dem Verhältnis zwischen dem Zugangs- und Informationsinteresse der Öffentlichkeit und den datenschutzrechtlichen Interessen der Betroffenen. Dies wiegt umso gravierender, als die INSPIRE-Richtlinie teilweise nicht 1:1 umgesetzt wird, sondern noch darüber hinaus geht.

§ 12 Abs. 2 des Gesetzesentwurfes verweist zwar auf die Zugangsregelungen des §§ 8 und 9 Umweltinformationsgesetzes und den darin enthaltenen Beschränkungen. Damit wird jedoch lediglich die Darlegungslast seitens der Zugangssuchenden verringert. Insbesondere bieten diese Regelungen für den massenhaften Abruf auch keine praxistauglichen Entscheidungshilfen für die Verwaltung, da die verantwortlichen Stellen nicht in der Lage sind, die dafür erforderlichen Ressourcen dafür vorzuhalten. Die bestehende Rechtsunsicherheit und die Verantwortung für die we-

sentliche Entscheidung, ob ein Personenbezug bei Geodaten besteht oder nicht, werden an die Verwaltung delegiert und somit gerade nicht in verfassungsgemäßer Weise durch den Gesetzgeber getroffen. Des Weiteren besteht die Gefahr, dass grundsätzlich veröffentlichungsfähige Geodaten tatsächlich nicht online zugänglich gemacht werden können.

Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein hat im Auftrag der Kommission für Geoinformationswirtschaft eine Studie erstellt („Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft/Ampelstudie“), die Geodaten in bestimmte Kategorien einteilt und dafür unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen vorsieht: Grün bedeutet freier Zugang, Gelb bedeutet allgemeiner Zugang, schützwürdige Betroffeneninteressen sind zu berücksichtigen, Orange bedeutet Zugang nur bei berechtigtem Interesse, Rot bedeutet kein Zugang. Bestimmten Angaben wie z. B. Flächenangaben mit einem kleineren Maßstab als 1:10 000 kommt danach in der Regel kein Personenbezug zu. Dieser Vorschlag berücksichtigt damit einerseits die Anforderungen, die sich aus dem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung ergeben und bietet darüber hinaus einen praktisch handhabbaren Umgang mit den Informationsinteresse.

II. Der Ausschuss fordert daher die Bundesregierung auf,

- a. den nunmehr vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu digitalen Geodaten zurückzuziehen und*
- b. einen neuen Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu digitalen Geodaten bis Juni 2009 unter Beachtung der Anforderungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung zu erarbeiten und vorzulegen, der insbesondere die Ergebnissen der Ampelstudie berücksichtigt.*

Berlin, 12. November 2008

*Horst Meierhofer,
Michael Kauch,
Angelika Brunkhorst*

