

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur  
**Ausschussdrucksache**  
**18(15)506-A**  
Stellungnahme zur 108. Sitzung  
Öffentl. Anhörung am 26.04.2017

**Verband Deutscher  
Wetterdienstleister**



Verband Deutscher Wetterdienstleister • Am Studio 20a • 12489 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Verband Deutscher Wetterdienstleister e.V.**  
Am Studio 20a  
12489 Berlin

**Vorstand**  
Dennis Schulze ♦ Dr. Joachim Klößen ♦  
Norman Gabler ♦ Frank Böttcher

Telefon: +49 (0) 30 600 98 200  
mobil: +40 (0) 170 6366693  
Telefax: +49 (0) 30 600 98 288

[vorstand@wetterverband.de](mailto:vorstand@wetterverband.de)  
[www.wetterverband.de](http://www.wetterverband.de)

Vorab per E-Mail: [verkehrsausschuss@bundestag.de](mailto:verkehrsausschuss@bundestag.de)

Berlin, 18. April 2017

## **Öffentliche Anhörung zur Änderung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst,**

### **BT-Drucksache 18/11533**

### **Stellungnahme des Verbands Deutscher Wetterdienstleister e. V. (VDW)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nimmt der Verband Deutscher Wetterdienstleister e. V. (VDW) in Vorbereitung der für den 26. April 2017 im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur geplanten öffentlichen Anhörung zur Änderung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst (DWDG) wie folgt Stellung.

#### **1. Zusammenfassung**

Der VDW anerkennt ausdrücklich die erklärte Zielsetzung des Gesetzentwurfs, den Zugang zu und die Nutzung von meteorologischen Geodaten für Bevölkerung, Verwaltung und Wirtschaft zu vereinfachen, um den Mehrwert aus der Nutzung dieser Daten durch den privatwirtschaftlichen Sektor zu vergrößern und um verbesserte Möglichkeiten der Weiterverwendung der Daten für privatwirtschaftliche Nutzer jeglicher Art und insbesondere Start-up-Unternehmen zu schaffen. Dies ist ebenso im Sinne des VDW wie die kostenfreie Herausgabe von amtlichen Warnungen durch den DWD, mit denen die Allgemeinheit auf drohende Gefahren hingewiesen wird.

Die geplante Gesetzesänderung verfehlt diese Ziele indes und würde, so sie denn wie geplant umgesetzt wird,

- **massiven ordnungspolitischen Bedenken** begegnen, weil die bezweckte unbegrenzte Möglichkeit des entgeltfreien Anbietens meteorologischer Leistungen durch den DWD als steuerfinanzierte Behörde eine Wettbewerbsverzerrung und damit einhergehend eine



erhebliche Gefahr für die Existenz privater Anbieter gleicher und ähnlicher Leistungen und damit für bestehende Arbeitsplätze bewirkt;

- dem DWD in deshalb **verfassungswidriger Weise** gestatten, in funktionierende Märkte für meteorologische Dienstleistungen, die seit Langem erfolgreich von Privaten erbracht werden, einzugreifen;
- die **Digitale Agenda weder tatsächlich noch rechtstechnisch umsetzen**, weil es sich in Wahrheit nur um eine „Kann“-Regelung handelt, die Umfang, Zeitpunkt und Qualität der vom DWD anzudienenden meteorologischen Daten in das Belieben dieser Behörde stellt;
- gleich mehrere **Verstöße gegen Unionsrecht** darstellen, weil eine notwendige Notifizierung bei der EU-Kommission unterblieben ist und mit der Ausweitung entgeltfreier, aber steuerfinanzierter Leistungen des DWD europäische Grundfreiheiten wie insbesondere die Dienstleistungsfreiheit verletzt werden;
- **mehr Unklarheiten schaffen als beseitigen**, weil im dann geänderten DWDG eine Vielzahl ähnlicher, voneinander nicht abgrenzbarer Begriffe verwendet würde, die nicht bzw. widersprüchlich definiert sind.

Die geplante Gesetzesänderung ist zur Erreichung dieser Ziele **zudem überflüssig und unsinnig**, weil

- das, was bezweckt wird – die kostenfreie Bereitstellung und Andienung der Daten des DWD zur Umsetzung der Open Data-Strategie – schon jetzt geltendes Recht ist; und
- das Mittel zur Erreichung dieses Zwecks – die Nutzung der Geodateninfrastruktur – völlig ungeeignet ist zur Zweckerreichung.

## 2. Ordnungspolitische und verfassungsrechtliche Bedenken

### a) **Zwingende Minimaländerung: Beschränkung entgeltfreier Leistungen des DWD an die Allgemeinheit auf Warnungen**

Wie aus den Reihen der Regierungsfractionen zu vernehmen war, soll es offenbar einen Änderungsantrag zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung („Regierungsentwurf“) geben, der darauf abzielt, § 6 Abs. 2a DWDG-E so zu ändern, dass nur bestimmte Dienstleistungen des DWD entgeltfrei sein sollen. Insbesondere soll demnach offenbar klargestellt werden, dass an die Allgemeinheit gerichtete Dienstleistungen nur dann entgeltfrei sind, wenn es sich um Unwetterwarnungen und Warnungen vor der Verfrachtung radioaktiver Spurenstoffe handelt.

Eine solche beschränkende Klarstellung im Gesetzentwurf würde vom VDW ausdrücklich begrüßt und stellt eine zwingend notwendige, wenngleich absolute Minimalkorrektur des Regierungsentwurfs dar. Denn hiermit würde – der Intention nach – ein zentrales



ordnungspolitisches und verfassungsrechtliches Problem im Sinne der privaten Wetterdienstleister gelöst, wie wir es seit Bekanntwerden des Referentenentwurfs im November 2016 aus den nachfolgend zusammengefassten Gründen wiederholt gefordert hatten:

Mit dem Regierungsentwurf wird dem DWD ermöglicht, alle denkbaren meteorologischen Endprodukte steuerfinanziert und deshalb entgeltfrei anzubieten. Damit aber wird dem DWD in verfassungswidriger Weise gestattet, in funktionierende Märkte für meteorologische Dienstleistungen, die seit Langem erfolgreich von Privaten erbracht werden, einzugreifen. Das widerspricht dem verfassungsimmanenten Prinzip des Vorrangs der Privatheit. Prof. Dr. v. Coelln, der den Regierungsentwurf untersucht hat, kommt zu dem klaren Ergebnis: *„Alles in allem verstößt die Neuregelung gegen das Grundgesetz.“* Wir fügen die Kurzfassung seines Gutachtens als Anlage 1 bei.

Eben weil auf dem Markt für die Verbreitung von Wetterprognosen und Wetternachrichten kein Marktversagen festzustellen ist, das ein staatliches Angebot rechtfertigen könnte, kommt Prof. Dr. Haucap, der die ökonomischen Auswirkungen des Regierungsentwurfs untersucht hat, zu dem Schluss, *„dass die geplante Novelle des DWDG in ihrer jetzigen Form aus ordnungspolitischer Sicht vollkommen verfehlt ist. Durch die Novelle droht der funktionierende Markt für Wetterdienstleistungen zerstört zu werden, die Innovationsdynamik würde erlahmen und private Arbeitsplätze massiv gefährdet.“* Die Kurzfassung seines Gutachtens ist ebenfalls als Anlage 2 beigefügt.

Diesen verfassungsrechtlichen und ordnungspolitischen Bedenken muss – und kann nur – durch eine Beschränkung entgeltfreier Leistungen des DWD an die Allgemeinheit auf Warnungen Rechnung getragen werden. Technisch ist dies leicht durch eine beschränkte Bezugnahme des § 6 Abs. 2a Nr. 2 DWDG-E lediglich auf § 4 Abs. 1 Nr. 3 und 7 DWDG-E statt auf § 4 Abs. 1 DWDG-E insgesamt sowie § 4 Abs. 6 DWDG-E zu bewerkstelligen.

#### **b) Zwingende Folgeänderung: Streichung von § 4 Abs. 6 DWDG-E**

Der im Raum stehende Änderungsantrag der Regierungsfractionen ist zwar geeignet, diesem ordnungspolitisch und verfassungsrechtlich zwingenden Befund durch eine Minimal Korrektur des Regierungsentwurfs Rechnung zu tragen. Es steht indes zu befürchten, dass er zwar richtig gedacht, in der absehbaren Umsetzung im Gesetzentwurf aber nicht konsequent genug gemacht worden ist. Vielmehr droht ohne eine weitere zwingende Folgeänderung des Regierungsentwurfs eine Hintertür für entgeltfreie allgemeine meteorologische Dienstleistungen des DWD an die Allgemeinheit zu verbleiben.

Eine zwingende Folgeänderung ist deshalb die Streichung des erst nachträglich im Rahmen der Ressortabstimmung auf Drängen des BMWI wegen *„wettbewerbsrechtlicher Bedenken“* eingefügten § 4 Abs. 6 DWDG-E.

Unseres Erachtens muss diese Vorschrift wieder gestrichen werden, nachdem der Verweis hierauf in § 6 Abs. 2a Nr. 2 DWDG-E gemäß dem im Raum stehenden Änderungsantrag der Regierungsfractionen bereits zutreffend gestrichen worden ist. Abgesehen davon, dass weder nachvollziehbar noch vom BMWI begründet worden ist, welchen *„wettbewerbsrechtliche(n)“*



*Bedenken“* der § 4 Abs. 6 DWDG-E Rechnung tragen soll, ist die Vorschrift schlicht überflüssig, weil § 6 Abs. 2a Nr. 2 DWDG-E selbst in der Fassung des im Raum stehenden Änderungsantrags der Regierungsfractionen vorsehen würde, dass auch die öffentliche Verbreitung entgeltfreier Dienstleistungen selbst entgeltfrei ist und durch den DWD erfolgt. Einer gesonderten Regelung im § 4 Abs. 6 DWDG-E bedarf es deshalb nicht. Sie wäre vielmehr ohne gesonderten Anwendungsbereich und ist deshalb zu streichen.

**c) Ungelöste ordnungspolitische Probleme: Umkehrung des bisherigen Regel-Ausnahme-Verhältnisses mit Blick auf die Steuerfinanzierung des DWD**

Ein übergeordnetes ordnungspolitisches Problem, das durch die DWDG-Novelle nicht gelöst bzw. sogar erst geschaffen wird, ist gleichwohl folgendes:

Nach der derzeitigen Rechtslage muss der DWD für seine Dienstleistungen eine Vergütung verlangen, um seine vielen nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben so gering wie möglich zu halten. Das entspricht dem eindeutigen gesetzgeberischen Ziel der letzten DWDG-Reform 1998, den Steuermittelbedarf des DWD auf den notwendigen Umfang zu begrenzen.

Unklar ist aber, welche Bedeutung dem unverändert fortgeltenden § 6 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 DWDG (der die Vergütungsforderungspflicht vorsieht) nach der jetzt anstehenden Reform noch zukommen soll. Wie sich diese Verpflichtungen des DWD mit dem gleichzeitigen Verzicht auf Einnahmen für die Bereitstellung von Geodaten und Geodatendiensten vertragen sollen (§ 6 Abs. 2a Nr. 3 DWDG-E), bleibt unklar. Hier scheint die bisherige Regel zur Ausnahme zu werden, was allerdings mit der gewählten Gesetzgebungstechnik nicht zum Ausdruck kommt. Insofern bedarf es einer Klarstellung in Bezug auf diese Vorschriften.

**3. Mangelhafte Umsetzung der Digitalen Agenda auf Grund bloßer „Kann“-Regelung**

Der dem Vernehmen nach vorliegende Änderungsantrag der Regierungsfractionen löst weitgehend das Problem, dass dem DWD – ohne diese zwingend erforderliche Minimaländerung des Entwurfs – eine kostenfreie Bereitstellung auch von Endprodukten basierend auf seinen eigenen Daten gestattet würde. Letzteres widerspräche klar den Zielen der Digitalen Agenda, deren Umsetzung die DWDG-Novelle erklärtermaßen vorrangig dienen soll. Auch aus diesem Grund ist die zuvor geforderte Minimaländerung absolut zwingend.

Das gilt im Übrigen auch aus Gründen, die über den konkreten Fall „DWDG-Novelle“ weit hinausreichen. Das Thema berührt Kernanliegen der Digitalen Agenda der Bundesregierung, deren Idee es ist, dass Daten der öffentlichen Hand im Netz maschinenlesbar verfügbar gemacht werden, damit Unternehmen der digitalen Wirtschaft, Entwickler und Start-ups auf diese zugreifen und daraus Endprodukte (Smart Services) erstellen können. Mit einer Änderung des DWDG gemäß dem Regierungsentwurf wird die Digitale Agenda und die Open-Data-Politik der Bundesregierung auf den Kopf gestellt. Denn es übernimmt die datenhaltende Stelle – der DWD – selbst das Erstellen und Anbieten von Smart Services (beispielsweise in Form seiner Wetter-App), und das gesetzlich legitimiert und für den Endnutzer entgeltfrei. Es droht deshalb, ein Präzedenzfall dafür geschaffen zu werden, dass dem Staat – in



Verkennung der eigentlichen Ziele der Digitalen Agenda – auch die kostenfreie Bereitstellung von Endprodukten gestattet wird, die auf den Daten basieren, welche gemäß der Digitalen Agenda zugänglich gemacht werden sollen. Das hätte fatale Folgen für die gesamte deutsche digitale Wirtschaft, die an sich von der Digitalen Agenda gerade profitieren soll.

Die Möglichkeit des entgeltfreien Anbietens meteorologischer Leistungen durch den DWD an die Allgemeinheit bewirkt deshalb eine Wettbewerbsverzerrung und damit einhergehend eine erhebliche Gefahr für die Existenz privater Anbieter gleicher und ähnlicher Leistungen. Das ist nicht im Sinne der Digitalen Agenda. Gerade die an sich zu befürwortende Open-Data-Politik darf nicht dazu führen, dass staatliche datenhaltende Stellen wie etwa der DWD unter Nutzung ihrer Daten zugleich selbst am Markt als entgeltfreie Anbieter jener Daten in Form von Endprodukten für die Bevölkerung auftreten und sich so einen steuerfinanzierten staatlichen Wettbewerbsvorteil verschaffen, der den Wettbewerb verzerrt und sogar zu zerstören vermag. Dann entsteht gerade keine wirtschaftliche Nutzung der Daten, sondern die privaten Wetterdienstleister und andere Unternehmen der digitalen Wirtschaft werden zum Kollateralschaden der Digitalen Agenda. Prof. Dr. Haucap resümiert: *„Eine solche Politik steht (...) in völligem Widerspruch zur prinzipiellen Idee der Open Data -Politik.“*

Aber selbst wenn der Regierungsentwurf in diesem Punkt gemäß dem im Raum stehenden Änderungsantrag der Regierungsfractionen geändert würde, bliebe ein ganz zentraler Punkt, den auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme angesprochen hat, im dann neuen DWDG ungeklärt. Die Frage nämlich, welche Geodaten der DWD wann und in welcher Qualität im Geoportal zur Verfügung zu stellen hat (vgl. § 6 Abs. 2a Nr. 3 DWDG-E).

Im Sinne der Ziele der Digitalen Agenda ist es wichtig, den vollständigen Datenbestand des DWD maschinenlesbar und vor allem aktuell und mit aktuellem Bezug frei verfügbar zu machen. Dies geschieht über das Geoportal des Bundes schon derzeit nicht in einer Weise, die für die privaten Wetteranbieter und andere Interessenten wirtschaftlich nutzbar wäre. Vielmehr sind es ausschließlich Daten, die keinen aktuellen Bezug haben, und bei weitem auch nicht den tatsächlichen Geodatenbestand des DWD widerspiegeln. Erforderlich wäre aber die aktuelle, d. h. Echt-Zeit-Bereitstellung von aktuellen Daten.

Dies würde durch die Novellierung des DWDG gemäß dem Regierungsentwurf (auch unter Berücksichtigung des offenbar vorliegenden Änderungsantrags der Regierungsfractionen) nicht erreicht, weil der DWD sich schon heute nicht an seine derzeit schon bestehende Pflicht zur Verfügbarmachung seiner Geodaten hält und der Regierungsentwurf diese Pflicht weder konkretisiert noch Verstöße sanktioniert. Der Widerspruch zwischen bestehender gesetzlicher Verpflichtung und gelebter Realität wird nicht dadurch aufgelöst, dass die Bereitstellungspflicht nun entgeltfrei sein soll. Erforderlich wäre ergänzend ein gesetzlicher Kontrollmechanismus, mit dem der DWD auch zur Umsetzung seiner gesetzlichen Pflichten angehalten werden kann. Dass es sich vielmehr um eine „Kann“-Regelung handelt, zeigt gerade die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates (*„... können alle meteorologischen Daten des DWD ... zur Verfügung gestellt werden.“*).



#### 4. Verfehler Pauschalverweis aus dem DWDG in das Geodatenzugangsgesetz (GeoZG)

Eng verknüpft mit dem vorweg genannten Aspekt der mangelhaften Umsetzung der Digitalen Agenda sind Probleme, die sich aus dem pauschalen und unbedachten Verweis in § 6 Abs. 2a Nr. 3 DWDG-E in das GeoZG ergeben. Hierdurch werden Fragen aufgeworfen wie etwa zur Qualität der meteorologischen Geodaten, die von der Bereitstellungspflicht gemäß §§ 5, 11 GeoZG erfasst sein sollen, ob es nur um Mess- oder auch um Prognosedaten geht, welche zeitlichen Vorgaben für die Bereitstellung der Daten (nach GeoZG oder DWDG) gelten sollen, und ob hiervon auch Daten Dritter (Privater wie anderer Behörden) erfasst sein sollen. Angesichts dieser grundlegenden Fragen war auch den – im Ergebnis zu verneinenden Fragen – nachzugehen, ob der Verweis aus dem DWDG in das GeoZG überhaupt einen Mehrwert im Vergleich zur schon jetzt geltenden Rechtslage bringt und ob das Geodatenzugsregime überhaupt geeignet ist für die Bereitstellung der für die privaten Wetteranbieter hauptsächlich relevanten aktuellen Wetterdaten des DWD.

Unklarheiten gibt es auch bei der unverändert bleibenden Regelung des Quellenschutzes in § 7 DWDG. In welchem Verhältnis diese zum GeoZG bzw. speziell § 3 GeoNutZV stehen soll, bleibt offen und wird von dem Regierungsentwurf nicht beantwortet.

Wir haben zu einzelnen dieser Fragen ein Rechtsgutachten bei Prof. Dr. Rossi in Auftrag gegeben, das wir als weitere Anlage 3 beifügen (im Folgenden zitiert als „Gutachten Rossi“). Er kommt u. a. zu dem Ergebnis, dass der *„Begriff der Geodaten keine Daten verschiedener Qualität und Veredelung (unterscheidet)“*, der *„Datenbegriff [des GeoZG] sowohl Messdaten als auch Prognosedaten (erfasst)“* und das *„GeoZG keine zeitlichen Vorgaben für die Bereitstellung und Verfügbarmachung der Geodaten nach §§ 5, 11 GeoZG (enthält)“*. Letztlich ist ein Verweis aus dem DWDG in das GeoZG nicht nur überflüssig, sondern sogar unsinnig.

Während dieser Befund einerseits zwar bedeutet, dass der DWD grundsätzlich alle von ihm gehaltenen meteorologischen Daten bereitzustellen hat, offenbart er aber andererseits auch zwei gravierende Nachteile des pauschalen Verweises des § 6 Abs. 2a Nr. 3 DWDG-E in das GeoZG, die dringend durch eine Überarbeitung bzw. Klarstellung im DWDG-E behoben werden müssen, wenn es der Gesetzgeber ernst meint mit der Umsetzung der Digitalen Agenda durch die geplante DWDG-Novelle und der von der Digitalen Agenda bezweckten marktfördernden Wirkung.

##### a) **Drohende Vernichtung von Wertschöpfungspotenzial durch kostenfreie Bereitstellung anderer als Rohdaten**

Zum einen folgt aus der fehlenden Unterscheidung des GeoZG zwischen Geodaten verschiedener Qualität und Veredelung, dass der DWD auf Grund des vorgesehenen Pauschalverweises auch zur entgeltfreien Bereitstellung von veredelten, d. h. bearbeiteten Rohdaten verpflichtet ist. Was auf den ersten Blick für private Wetteranbieter als Abnehmer dieser Daten vorteilhaft klingt, ist in Wirklichkeit eine ernsthafte Bedrohung für bestehende Geschäftsmodelle diverser privater Wetteranbieter. Denn diese haben sich z. B. gerade auf die Veredelung bzw. Weiterbearbeitung von meteorologischen Rohdaten wie etwa Messdaten spezialisiert, was meist zu einer deutlichen Wertsteigerung dieser Daten führt und damit bereits einen erheblichen Teil der Wertschöpfungskette ausmacht, die durch die Open-Data-Strategie zu Gunsten der Privatwirtschaft eigentlich gerade aktiviert werden soll.



Im Gutachten Rossi heißt es hierzu: „Nimmt die Verwaltung solche Veredelungen bereits vorweg und bietet diese Daten dann kostenfrei an, kann dies Märkte oder Geschäftszweige beeinträchtigen oder gar beseitigen“ (Gutachten Rossi, S. 30). Und: „Wenn Private solche oder ähnliche Daten an dem Markt anbieten, an dem nunmehr die öffentliche Hand durch Anbieten von Informationen als Akteur in Erscheinung tritt, tritt zunächst ein Dumpingeffekt ein“, was im Ergebnis zu einer auch unionsrechtlich bedenklichen Wettbewerbsverzerrung führt (Gutachten Rossi, S. 24).

Daraus folgt, dass es zwingend einer einschränkenden Klarstellung in § 6 Abs. 2a Nr. 3 DWDG-E geben muss, aus der hervorgeht, dass die entgeltfreie Bereitstellung von Geodaten des DWD im Rahmen der nationalen Geodateninfrastruktur auf (unbearbeitete) Rohdaten beschränkt ist. Nur so ist sichergestellt, dass die von Privaten mit der Veredelung bzw. Bearbeitung von Rohdaten betriebene Wertschöpfung nicht durch eine kostenfreie Bereitstellung solcher Daten durch die öffentliche Hand verhindert bzw. vernichtet wird.

#### **b) Ungeeignetheit des Geodatenzugangsregimes für aktuelle meteorologische Daten**

Besonders schwer wiegt zum anderen, dass das grundsätzlich begrüßenswerte Ziel, mit der DWDG-Novelle und dem Verweis in das GeoZG die Digitale Agenda umzusetzen, gar nicht erreicht werden kann. Denn das „Geodatenzugangsregime (ist) eher von einem statischen denn von einem dynamischen Charakter – es geht im Grundsatz von sich nicht oder jedenfalls nicht sehr schnell ändernden Daten aus“, die „mittel- und langfristige für eine effektive Umweltpolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten genutzt und von dem freien Markt wertschöpfend benutzt werden können“ (Gutachten Rossi, S. 52, 26 f.). Damit ist es von vornherein ungeeignet zur Andienung und Bereitstellung von aktuellen meteorologischen Daten, die ihrem Inhalt nach gerade dynamisch, da sich permanent ändernd sind. Das belegt nicht zuletzt die derzeit faktisch (trotz schon heute bestehender gesetzlicher Verpflichtung, dazu sogleich) nicht vorhandene Nutzung des Geoportals für die umfassende und kostenfreie Bereitstellung aktueller Wetterdaten des DWD.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass „das GeoZG auch keine Aktualisierungspflicht (auslöst). Es knüpft vielmehr allein an den Bestand der vorhandenen Daten an. Ob und in welchem zeitlichen Abstand eine Aktualisierung von Geodaten notwendig ist, ergibt sich allein aus den jeweiligen Fachgesetzen und folgt dort aus der konkreten Aufgabenübertragung“, wobei festzuhalten ist, dass „im DWDG eine solche Aktualisierungspflicht indes weder in der geltenden noch in der geplanten Fassung vorgesehen (ist)“ (Gutachten Rossi, S. 11). „Insbesondere lassen sich dem GeoZG keine Vorgaben für eine Echt-Zeit-Aktualisierung entnehmen“ (Gutachten Rossi, S. 52). Das verdeutlicht einmal mehr, dass es sich bei dem Regierungsentwurf um eine bloße „Kann“-Regelung handelt. Mangels Vorgaben dazu, wann der DWD seine Daten verfügbar zu machen hätte, läuft der geplante Verweis in § 6 Abs. 2a Nr. 3 DWDG-E vollkommen leer und überlässt es dem Belieben des DWD, wann er seine Daten verfügbar macht. Dass darüber hinaus auch Vorgaben zur Qualität und Art der verfügbar zu machenden Daten fehlen, ist bereits ausgeführt worden und unterstreicht die Problematik.

Deshalb stellt sich zudem die ganz praktische – und vom Regierungsentwurf nicht beantwortete – Frage, wie ein Inkrafttreten des geänderten DWDG am Tag nach der Verkündung mit einer unmittelbaren geltenden Pflicht des DWD zur entgeltfreien Bereitstellung seiner Geodaten vereinbar sein soll. Nach unserer Einschätzung wird es Monate wenn nicht Jahre dauern, bis der



DWD seinen schon heute existierenden Geodatenbestand im Rahmen der – hierfür gar nicht geeigneten – Geodateninfrastruktur des Bundes verfügbar gemacht hat. Das neue DWDG würde den DWD – ohne Aufnahme einer realistischen Umsetzungsfrist – also faktisch zu etwas Unmöglichem verpflichten.

Prof. Rossi resümiert in seinem Gutachten daher vollkommen zutreffend:

*„Es erscheint deshalb wahlweise fernliegend, irreführend oder gar missbräuchlich, das Geodatenzugangsregime als Instrument für eine wie auch immer definierte Open Data Politik einzusetzen“ (Gutachten Rossi, S. 48).*

Ohne entsprechende Einschränkungen bzw. Ergänzungen im Hinblick auf den geplanten Verweis aus dem DWDG in das GeoZG stellt die geplante Novelle insoweit nichts weiter als eine politische Absichtserklärung ohne rechtliche Folgen dar. Wir meinen, dass dieser unsinnige Fehlgriff dringend korrigiert werden muss.

### **c) Überflüssigkeit des Verweises – Notwendige Streichung von § 6 Abs. 2a Nr. 3 DWDG-E**

Eine Korrektur dieses unsinnigen Fehlgriffs geschieht am besten und einfachsten durch eine vollständige Streichung des § 6 Abs. 2a Nr. 3 DWDG-E. Hierdurch würde zudem ein weiterer Fehler des Regierungsentwurfs behoben. Denn selbst soweit sich in einer (kleinen) Schnittmenge das bestehende Geodatenzugangsregime und die Zielsetzungen des Verweises des DWDG in das GeoZG decken, ist dieser Verweis in doppelter Hinsicht überflüssig. Prof. Rossi führt hierzu aus:

*„Überflüssig ist der Verweis zunächst, soweit mit ihm eine Andienungspflicht des DWD im Sinne des GeoZG begründet werden soll. Denn der DWD ist auch nach geltendem Recht bereits andienungspflichtig. Soweit beim DWD Geodaten im Sinne des § 4 GeoZG vorhanden sind, muss der DWD diese Geodaten bereits unmittelbar nach den Vorschriften des GeoZG bereitstellen, ohne dass es eines Verweises des DWDG auf das GeoZG bedarf. (...) Vor diesem Hintergrund ist es mindestens miss-, eher jedoch unverständlich, dass die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates meint, dass ‚nach Inkrafttreten des geänderten DWDG [...] alle meteorologischen Geodaten des DWD, die die Bedingungen des Geodatenzugangsgesetzes erfüllen, zur Verfügung gestellt werden können‘. (...)*

*Auch soweit eine Entgeltfreiheit bewirkt werden soll, bedarf es keines Verweises auf das GeoZG. Denn ‚die Bereitstellung von Geodaten und Geodatendiensten im Sinne des § 3 Absatz 1 und 3 GeoZG im Geoportal der nationalen Geodateninfrastruktur‘ ist nach § 2 GeoNutzVO kostenfrei“ (Gutachten Rossi, S. 27 f.).*

## **5. Europarechtliche Bedenken**

Völlig ungelöst und nicht einmal berührt von dem offenbar vorliegenden Änderungsantrag der Regierungsfractionen werden die europarechtlichen Bedenken gegen den Regierungsentwurf, die namentlich auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 10. März 2017 formuliert hat.



Dazu gehört insbesondere, dass die geplante Novelle dem DWD eine nach Art. 107 Abs. 1 AEUV europarechtlich unzulässige staatliche Beihilfe gewähren würde, was bislang im Gesetzgebungsverfahren ebenso wenig beachtet worden ist wie die Tatsache, dass der Gesetzentwurf primär- und sekundärrechtlich notifizierungspflichtig bei der EU-Kommission ist, was bislang unterblieben ist.

**a) Unzulässige staatliche Beihilfen für den DWD**

Bei der DWDG-Novelle handelt es sich auf Grund der – sogar umfassender als bisher – vorgesehenen Steuerfinanzierung der kostenfreien Leistungen des DWD um eine – im Ergebnis sogar verbotene – staatliche Beihilfe (zum Begriff der Beihilfe siehe nur die Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der europäischen Union, 2016/C 262/01 – nachfolgend kurz „EU Kommission, Bekanntmachung staatliche Beihilfen“ – Rn. 5).

Da die Finanzierung des DWD unterschiedslos für jede Tätigkeit und damit auch die wirtschaftliche Tätigkeit des DWD am Markt erfolgt, erlangt der DWD einen finanziellen Vorteil gegenüber seinen Wettbewerbern einschließlich unserer Mitglieder. Es liegt kein Fall einer staatlichen Maßnahme vor, die nicht unter Art. 107 AEUV fällt, da es sich insoweit nicht lediglich um einen Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen handelt. Der DWD ist auch der einzige Marktteilnehmer, der diesen finanziellen Ausgleich erhält. Im Übrigen ist die vom Staat an den DWD für dessen wirtschaftliche Tätigkeit gewährte Maßnahme geeignet, die Wettbewerbsposition des Empfängers (also des DWD) gegenüber seinen Wettbewerbern zu verbessern, so dass sie den Wettbewerb verfälscht oder zumindest zu verfälschen droht (siehe nur EU Kommission, Bekanntmachung staatliche Beihilfen, Rn. 185). Da die Tätigkeit des DWD sich nicht nur auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt, sondern auch Gebiete außerhalb der Bundesrepublik abdeckt, wirkt sich die gewährte Beihilfe auch auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten aus.

Wir haben uns in dieser Sache bereits förmlich an die Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission gewandt, die derzeit abwartet, ob es tatsächlich zu einem Inkrafttreten des novellierten DWDG – zumal ohne vorherige Notifizierung der damit verbundenen Staatsbeihilfen an den DWD – kommt. Sollte dies der Fall sein, wird ein förmliches Beihilfeverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland, dann auch wegen der schon jetzt stattfindenden Steuerfinanzierung des DWD, kaum vermeidbar sein. Wir meinen, dass dies nicht riskiert werden darf und sprechen uns deshalb nachdrücklich für eine Nachholung der zu klärenden europarechtlichen, insbesondere beihilferechtlichen Fragen aus. Die französischen Wettbewerbsbehörden hatten vor wenigen Jahren übrigens ein Verfahren wegen der staatlichen Finanzierung und Förderung des staatlichen französischen Wetterdienstes Météo-France geführt. Deutschland sollte hieraus lernen und nicht die gleichen Fehler unseres Nachbarlandes wiederholen.

**b) Notifizierungspflicht der DWDG-Novelle**

Wegen des Charakters der DWDG-Novelle als (unzulässige) staatliche Beihilfe ist das Gesetzgebungsvorhaben zum einen notifizierungspflichtig bereits nach Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV.



Zum anderen besteht eine Notifizierungspflicht nach Art. 5 der sog. Informationsrichtlinie (Info-Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015), da es sich bei Teilen der Novelle um „Vorschriften betreffend Dienste“ im Sinne dieser Richtlinie handelt.

Sollte die bislang unterbliebene Notifizierung weiterhin unterbleiben, hätte dies nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die Unanwendbarkeit weiter Teile des einmal geänderten DWDG zur Folge (so zuletzt etwa EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Az. C-336/14 – *Ince*, Rd. 67 f.). Zudem würde Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren auf Betreiben der EU-Kommission riskieren.

Dass die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur europarechtlich-kritischen Stellungnahme des Bundesrates lapidar ausgeführt hat, aus ihrer Sicht bestünden „keine Anhaltspunkte für die behauptete Unvereinbarkeit mit europäischem Recht“, unterstreicht unseres Erachtens besonders nachdrücklich, dass diesen bislang völlig übergangenen Fragen noch vertieft nachzugehen sein wird, bevor sich der Bundestag abschließend mit dem Entwurf – zumal in der derzeitigen Version – befassen kann.

## 6. Entwurf schafft mehr Unklarheiten, als er beseitigt – Fehlende Bestimmtheit des Gesetzes

Ganz zentral ist aus Sicht der privaten Wetterdienstleister schließlich, dass mit dem gemäß Regierungsentwurf geänderten DWDG zahlreiche (neue) Begriffe in das Gesetz eingeführt würden, die weder voneinander noch zu jetzt schon verwendeten Begriffen abgrenzbar sind. Das führt zwangsläufig dazu, dass um Ausmaß und Inhalt der gesetzlichen Aufgaben des DWD auch in Zukunft gestritten werden wird, was durch eine sinnvolle DWDG-Novelle an sich gerade vermieden werden sollte.

Völlig unklar ist etwa, in welchem Verhältnis die im geänderten DWDG dann parallel verwendeten Begriffe

- „Produkte“ (§ 6 Abs. 2 S. 3, § 7 DWDG),
- „Leistungen“ (§ 5 Abs. 1 S. 2 DWDG bzw. § 6 Abs. 2a Nr. 1, Nr. 2 DWDG-E),
- „Spezialdienstleistungen“ (§ 6 Abs. 2 S. 3, Abs. 4, § 7 DWDG),
- „Grundleistungen“ (§ 6 Abs. 4, Abs. 5 DWDG),
- „Dienstleistungen“ (§ 5 Abs. 1 S. 1, § 6 Abs. 2 S. 1 DWDG bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 9, § 6 Abs. 2a DWDG-E),
- „Daten“ (§ 6 Abs. 2 S. 3, § 7 DWDG) und
- „Geodaten“ (§ 4 Abs. 1 Nr. 8, Nr. 9, § 6 Abs. 2a Nr. 3 DWDG-E)

zueinander stehen sollen und wie sie voneinander abgrenzbar sein könnten.

Diese Unklarheit wird dadurch verstärkt, dass der unverändert bleibende § 6 Abs. 6 DWDG eine Reihe von gesetzlichen Definitionen enthält, die aber zum einen nicht alle soeben genannten Begriffe umfassen und zum anderen erklärtermaßen nur für die Interpretation des § 6 Abs. 2 DWDG gelten sollen, nicht also für andere Paragraphen, in denen die Begriffe ebenfalls verwendet werden.



Zudem ist zu beachten, dass § 6 Abs. 4 und Abs. 5 DWDG völlig unverändert bleiben sollen. Diese Vorschriften dienen dem DWD nach eigener – freilich unzutreffender – Auffassung seit Langem dazu, sich selbst einen Katalog kostenfreier Grundleistungen zu definieren, der ständig erweitert und vom DWD als Grundversorgung definiert wird. Es sind von Gerichten bereits erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens geäußert worden, weil so kostenfreie staatliche Leistungen ohne gesetzliche Legitimierung zu Lasten privater Wettbewerber definiert werden. Die DWDG-Novelle wäre der richtige Anlass, diese Frage zu klären. Zudem droht, auf Basis dieses fragwürdigen Vorgehens des DWD quasi „durch die Hintertür“ ein Katalog zusätzlicher kostenfreier Leistungen definiert zu werden. Dadurch würde die Beschränkung, die der offenbar vorliegende Änderungsantrag der Regierungsfractionen in § 6 Abs. 2a Nr. 2 DWDG-E an sich völlig zu Recht vorsehen würde, faktisch wieder aufgehoben. Auch dieser Widerspruch im Gesetz muss gelöst werden.

Wir bitten, diesen Bedenken im weiteren Gesetzgebungsverfahren dringend Rechnung zu tragen.

Dennis Schulze

Dr. Joachim Klauen



**Anlagenverzeichnis**

- Anlage 1** Thesen zur verfassungsrechtlichen Beurteilung der geplanten Reform des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst von Prof. Christian von Coelln, 26. Januar 2017
- Anlage 2** Thesenpapier zu den ökonomischen Konsequenzen und der ordnungspolitischen Bewertung der geplanten Novelle des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst von Prof. Justus Haucap, 20. Januar 2017
- Anlage 3** Rechtsgutachten zu ausgewählten Fragen zum GeoZG von Prof. Matthias Rossi, April 2017

### **Thesen zur verfassungsrechtlichen Beurteilung der geplanten Reform des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst**

Die Bundesregierung hat am 18. Januar 2017 auf der Grundlage eines Entwurfs des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) eine Vorlage zur Änderung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst (DWD-Gesetz) beschlossen. Durch die angestrebte Neufassung des DWD-Gesetzes soll der DWD dazu berechtigt werden, Leistungen an die Allgemeinheit zur öffentlichen Verbreitung oder an spezielle Nutzergruppen entgeltfrei abzugeben. Für die privaten Wetterdienstleister, die entsprechende Leistungen derzeit entgeltlich oder werbefinanziert anbieten, hätte das voraussichtlich massive Umsatzeinbußen und den Abbau einer großen Zahl von Arbeitsplätzen zur Folge.

Verfassungsrechtlich bestehen gegen die Zulässigkeit einer derartigen Regelung erhebliche Bedenken:

- Als Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit der privaten Anbieter ist die Konkurrenz durch den DWD unverhältnismäßig. Es ist bereits unklar, welchem Zweck die Maßnahme dient. Ein Mangel an allgemein zugänglichen und erschwinglichen Wetterinformationen ist jedenfalls nicht zu beklagen.
- Unzulässig ist sie auch nach den tendenziell staatsfreundlichen Kriterien des Bundesverwaltungsgerichts, das die Berufsfreiheit erst für verletzt hält, wenn private Akteure aus dem Markt verdrängt werden und der Staat sich eine (faktische) Monopolstellung verschafft. Eben dies droht durch die Neuregelung zu geschehen: Der DWD wird in die Lage versetzt, private Anbieter zu verdrängen oder zumindest zu marginalisieren. Die geplante Gesetzesänderung ermöglicht dem DWD eine erhebliche Ausweitung seiner schon jetzt zu beobachtenden Aktivitäten, die privaten Konkurrenten keinen Raum zur Entfaltung mehr lässt.
- Insofern ist namentlich zu berücksichtigen, dass die "Leistungen", die der DWD in Zukunft entgeltfrei erbringen darf, nicht näher definiert werden. Der Begriff umfasst letztlich jedes denkbare Angebot an die Allgemeinheit und spezielle Nutzergruppen – bereits vorhandene bzw. zumindest bekannte Angebote ebenso wie in Zukunft neu entwickelte. Anders lässt sich der vorgeschlagene Gesetzestext nicht interpretieren. Einem engeren Verständnis, nach dem nur bestimmte Leistungen gemeint wären, steht das Bestimmtheitsgebot entgegen: Wenn der Gesetzgeber die Entgeltfreiheit nur bestimmter Leistungen gestatten wollte, müsste er dies in hinreichend bestimmter Weise regeln.

- Besonders gravierend wirkt sich aus, dass der DWD die in Rede stehenden Leistungen vom Inkrafttreten der Neuregelung an vollständig entgeltfrei erbringen darf. Es geht also nicht bloß um anderweitig subventionierte „Kampfpreise“, sondern um das dauerhaft legalisierte „Verschenken“ von Leistungen, das zudem ohne jede Übergangsfrist – die zum Entwickeln neuer Geschäftsmodelle genutzt werden könnte – ermöglicht werden soll.
- Die Verdrängung der privaten Anbieter lässt sich auch nicht als „systemimmanente“ Verschärfung des Wettbewerbs verstehen. Für die Erstellung der von ihm entgeltfrei abgegebenen Leistungen setzt der DWD u.a. solche Daten ein, die er selbst kostenpflichtig erwirbt. Dazu verwendet er Steuermittel – wozu kein Mitbewerber in der Lage wäre.
- Zwar ähnelt die Problematik dem Grunde nach dem Streit um die „Tagesschau-App“: Auch hier stellt sich die Frage, in welchem Umfang sich öffentlich-rechtliche Akteure zulasten privater Anbieter betätigen dürfen. Während öffentlich-rechtliche Information im Rundfunk aber verfassungsrechtlich geboten ist, fehlt es – abgesehen von sicherheitsrelevanten Warnungen – im Bereich der Wetterdienstleistungen an einem vergleichbaren Postulat des Grundgesetzes.

**Alles in allem verstößt die Neuregelung gegen das Grundgesetz.**

Düsseldorf, 26. Januar 2017



(Professor Dr. Christian von Coelln)

## THESENPAPIER ZU DEN ÖKONOMISCHEN KONSEQUENZEN UND DER ORDNUNGSPOLITISCHEN BEWERTUNG DER GEPLANTEN NOVELLE DES GESETZES ÜBER DEN DEUTSCHEN WETTERDIENST

Die Bundesregierung plant eine Novelle des Gesetzes über den deutschen Wetterdienst (DWD-Gesetz, DWDG). Basierend auf einem Entwurf des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat das Bundeskabinett am 18. Januar 2017 den Entwurf für eine Novelle des Gesetzes über den deutschen Wetterdienst (DWD-Gesetz, DWDG) vorgelegt. Dieser Kabinettsentwurf ist nun Gegenstand des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens. Dem Entwurf zufolge (§ 6 Abs. 2a Nr. 2 DWDG-E) soll der Deutsche Wetterdienst (DWD) die Befugnis erhalten, meteorologische und klimatologische Dienstleistungen für die Allgemeinheit entgeltfrei zu erbringen und zu verbreiten.

Der entgeltfreien Erbringung meteorologischer und klimatologischer Dienstleistungen sollen weder im DWDG-E selbst wirksame Schranken gesetzt werden noch ist eine institutionelle Beschränkung geplant wie sie etwa in Form des sog. Drei-Stufen-Tests im Bereich der Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht. Aufgrund wettbewerbsrechtlicher Bedenken gegenüber dem ursprünglichen Referentenentwurf ist zwar auf Wunsch des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie ein neuer Absatz 6 in § 4 eingefügt worden mit folgendem Wortlaut: „Der DWD darf Leistungen, die im Sinne des § 6 Absatz 2a unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, soweit dies zu seinen gesetzlichen Aufgaben gehört.“ Die gesetzlichen Aufgaben sind jedoch in § 4 Abs. 1 Nr. 1 mit der „Erbringung meteorologischer und klimatologischer Dienstleistungen für die Allgemeinheit“ so weit gefasst, dass der hinzugefügte Absatz 6 in § 4 faktisch kaum eine Einschränkung im Bezug auf Wetter-Dienste beinhaltet.

Aus ökonomischer Perspektive bestehen ganz erhebliche Bedenken gegen die geplante Ermächtigung des DWD, steuerfinanziert und entgeltfrei faktisch unbegrenzt in Konkurrenz zu privaten Anbietern meteorologische und klimatologische Dienstleistungen zu erbringen.

1. Ein steuerfinanziertes staatliches Angebot von Dienstleistungen kann aus ökonomischer Perspektive insbesondere dann gerechtfertigt sein, wenn es ansonsten zu sogenanntem Marktversagen zu kommen droht. Marktversagen besteht, wenn von einem Produkt oder einer Dienstleistung ohne staatliche Intervention aus gesamtgesellschaftlicher Sicht zu wenig (oder auch zu viel) produziert wird.
2. Darüber hinaus werden im Bereich der Daseinsvorsorge Produkte und Dienstleistungen staatlich erbracht oder subventioniert, von denen ohne diese staatlichen Maßnahmen weniger angeboten würde als politisch erwünscht.
3. Auf dem Markt für die Verbreitung von Wetterprognosen und Wetternachrichten ist heute kein Marktversagen festzustellen, das ein staatliches Angebot, geschweige denn eine Ausdehnung desselben, rechtfertigen könnte. In Deutschland existiert ein wettbewerblicher Markt mit zahlreichen privaten Dienstleistern, die über verschiedene Kanäle (etwa mobile Wetter-Apps) meteorologische Dienstleistungen für die Allgemeinheit entweder werbefinanziert und entgeltfrei oder auch entgeltlich anbieten. Aus ökonomischer Sicht besteht kein Bedarf für ein weiteres Angebot, das aus Steuermitteln finanziert wird.
4. Eine Ausnahme können Unwetterwarnungen sein. Für deren Verbreitung ist jedoch keine steuerfinanzierte App notwendig, da diese auch heute bereitwillig durch zahlreiche private und öffentlich-rechtliche Medien sowie private Wetteranbieter verbreitet werden.
5. Ein darüber hinausgehender Ausbau unentgeltlicher staatlicher Angebote für die Allgemeinheit, also für Endverbraucher, droht vielmehr einen funktionierenden Markt mit innovativen Angeboten zu zerstören.

Je nach Qualität des staatlichen Angebots (etwa Nutzerfreundlichkeit einer App) kann es für private Anbieter unmöglich werden, mit entgeltlichen oder werbefinanzierten Angeboten gegen unentgeltliche werbefreie Produkte weiter zu bestehen. Das Resultat wäre eine steuerfinanzierte staatliche Monopolisierung des Marktes.

6. Staatliche Monopole sind selten besonders innovativ noch besonders effizient. Zu erwarten ist vielmehr langfristig (i) eine kostspielige und ineffiziente staatliche Produktion und somit eine weitere Verschwendung von Steuergeldern, (ii) der Verlust von Arbeitsplätzen im privaten Sektor und (iii) ein Erschlaffen der Innovationsdynamik.

7. Die zu befürchtende Verdrängung privater Wetterdienstleister und staatliche Monopolisierung des Marktes für meteorologische Dienstleistungen steht in krassem Gegensatz zu den Zielen der Digitalen Agenda und der Politik offener Daten („Open Data“).

8. Die wesentlichen Ziele der Politik offener Daten sind zum einen eine erhöhte Transparenz politischen und behördlichen Handelns, zum anderen positive ökonomische Effekte. Ersteres spielt bei meteorologischen und klimatologischen Daten bestenfalls eine sehr untergeordnete Rolle, da behördliches oder politisches Handeln regelmäßig nicht mit Hilfe von meteorologischen und klimatologischen Daten überprüft wird. Wohl aber können von einer Bereitstellung von Daten als „Rohstoff der Digitalisierung“ sehr positive ökonomische Effekte ausgehen. Vor allem geht es um die Inkubationswirkung für Innovationen für neue meteorologische und klimatologische Dienste sowie eine Ermöglichung wirksamen Wettbewerbs um Endverbraucher. Öffentliche Daten sollen dieser Philosophie folgend als Rohstoff – ähnlich wie die öffentliche Verkehrsinfrastruktur – bereitgestellt werden, um so Wettbewerb und Innovationen zu ermöglichen und anzureizen. Eigene Speditionen hingegen, die unentgeltlich Transportdienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen, sollte der Staat nicht betreiben. Der DWD sollte der Open Data-Philosophie folgend auf die Stufe der Datenerhebung und ihre Datenbereitstellung als „Rohstoff“ beschränkt sein, nicht aber die gesamte Wertschöpfungskette bis hin zum Endverbraucher erbringen, solange kein Marktversagen droht.

9. Ziel der Open Data-Philosophie und der Digitalen Agenda ist es nämlich nicht, durch die eigene staatliche Weiterverarbeitung von Daten und das unentgeltliche Anbieten eigener Apps mit Hilfe von Steuergeldern private Anbieter vom Markt zu verdrängen und die Entwicklung privater Angebote drastisch zu erschweren. Eine solche Politik steht vielmehr in völligem Widerspruch zur prinzipiellen Idee der Open Data-Politik.

10. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die geplante Novelle des DWDG in ihrer jetzigen Form aus ordnungspolitischer Sicht vollkommen verfehlt ist. Durch die Novelle droht der funktionierende Markt für Wetterdienstleistungen an Endverbraucher zerstört zu werden, die Innovationsdynamik würde dementsprechend erlahmen, private Arbeitsplätze massiv gefährdet und Steuergelder verschwendet, um diese adversen Effekte zu produzieren. Der geplante Freibrief für den DWD zur uneingeschränkten und unentgeltlichen Erbringung und Verbreitung meteorologischer Dienstleistungen ist daher aus ökonomischer Perspektive aufgrund der zu erwartenden schädlichen Effekte für die digitale Wirtschaft in Deutschland abzulehnen.

Düsseldorf, 20. Januar 2017



Professor Dr. Justus Haucap

# **Ausgewählte Fragen zum GeoZG**

Rechtsgutachten

erstellt im Auftrag  
des Verbands Deutscher Wetterdienstleister e.V. (VDW)

von

Professor Dr. Matthias Rossi,

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht,  
Europarecht sowie Gesetzgebungslehre

an der Universität Augsburg,

April 2017.

## **Wesentliche Ergebnisse**

### **Zu Frage 1:**

Der Begriff der Geodaten ist nicht auf eine bestimmte „Qualitätsstufe“ bezogen, die ohnehin stets von der konkreten Nachfrage und somit subjektiv bestimmt wird. Der Begriff der Geodaten unterscheidet keine Daten verschiedener Qualität oder Veredelung.

### **Zu Frage 2:**

Der Datenbegriff umfasst sowohl Messdaten als auch Prognosedaten. Der intendierte Aufbau einer Geodateninfrastruktur wird aber nur durch solche Daten gefördert, die von bleibender Richtigkeit sind.

### **Zu Frage 3:**

Der Begriff der Darstellungsdienste ist grundsätzlich weit zu verstehen, weil § 3 III 2 Nr. 2 GeoZG nur Mindestanforderungen normiert, dem Wortlaut nach aber keine Grenzen für Darstellungsdienste bestimmt. Indes ist die Norm mit Blick auf die allgemeinen Zielsetzungen des Geodatenzugangsregimes dahingehend zu reduzieren, dass rein endverbraucherorientierte Dienste nicht vom Begriff der Darstellungsdienste im Sinne des § 3 III 2 Nr. 2 GeoZG umfasst sind.

### **Zu Frage 4:**

Das GeoZG enthält keine zeitlichen Vorgaben für die Bereitstellung und Verfügbarmachung der Geodaten nach §§ 5, 11 GeoZG. Insbesondere lassen sich dem GeoZG keine Vorgaben für eine Echt-Zeit-Aktualisierung entnehmen. Insgesamt ist das Geodatenzugangsregime eher von einem statischen denn von einem dynamischen Charakter – es geht im Grundsatz von sich nicht oder jedenfalls nicht sehr schnell ändernden Daten aus.

**Zu Frage 5:**

Grundsätzlich sind auch die Geodaten Dritter bereitzustellen. Allerdings können Rechte des geistigen Eigentums der Bereitstellung ebenso entgegenstehen wie der Schutz personenbezogener Daten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Mangels eines verfahrensbezogenen Anknüpfungspunktes beim individuellen Zugang muss die Prüfung der zugänglichen Daten schon bei ihrer generellen Bereitstellung erfolgen.

**Teilfrage a:**

Von Privaten erhobene Daten dürfen bereit gestellt werden, soweit keine Rechte Dritter entgegenstehen.

**Teilfrage b:**

Die Daten anderer als Bundesbehörden erfasst sie nur, soweit eine Behörde des Bundes deren Daten übernimmt, aber auch dann nur, wenn sich das referenzierte Datum nicht im Geltungsbereich der INSPIRE-Richtlinie findet. Andernfalls steht die Behörde, von der das Datum ausgeht, gemäß Art. 4 II INSPIRE-Richtlinie in der Anbietungspflicht. Die Anbietungspflicht nach § 11 I GeoZG erfasst grundsätzlich alle Bundesbehörden und damit auch das BSH (Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie).

**Teilfrage c:**

Gleiches gilt auch für die Daten von Behörden anderer Länder.

**Teilfrage d:**

Auch Daten zwischenstaatlicher Einrichtungen sind nur insoweit anzubieten, wie sie von nationalen Behörden erstrezipiert werden. Gibt es einen anderen Erstrezipienten im Unionsgebiet gilt dieser als Primärquelle nach Art. 4 II INSPIRE-Richtlinie und steht alleine in der Anbietungspflicht.

## Inhaltsverzeichnis

Wesentliche Ergebnisse .....	II
Inhaltsverzeichnis .....	IV
A. Gutachtenauftrag .....	1
B. Grundsätze des Geodatenzugangsregimes .....	3
I. Rechtsquellen des Geodatenzugangsregimes .....	3
1. INSPIRE-Richtlinie .....	3
2. Umsetzung durch das GeoZG.....	4
3. GeoNutzVO.....	5
II. Ziele und Funktionen des Geodatenzugangsregimes .....	6
1. Infrastruktur, Ordnungs- und Umsetzungsfunktion des GeoZG .....	6
2. Umwelt- und wirtschaftspolitische Funktion der INSPIRE-Richtlinie .....	7
3. Unterschiede zum Informationsfreiheitsrecht.....	10
III. Instrumentarium des Geodatenzugangsregimes.....	10
1. Anbietungspflicht .....	10
a) Austausch vorhandener, keine Beschaffung neuer Geodaten .....	11
b) Keine Pflicht zur Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit .....	11
c) Unterschied zwischen Erhebung, Andienung und Nachfrage der Geodaten.....	11
2. Bereitstellung notwendiger Dienste und Metadaten.....	12
a) Aufgaben der Geodatendienste.....	12
b) Abgrenzung zu Diensten privater Wirtschaftsakteure.....	13
c) Grenzen der Bereitstellung von Diensten.....	13
3. Proaktive Bereitstellung von Geodaten.....	14
a) Konsequenz für den Adressatenkreis .....	14
b) Konsequenz für den Schutz öffentlicher und privater Belange.....	15
IV. Adressaten und Akteure des Geodatenzugangsregimes.....	15
1. Behörden der Mitgliedstaaten.....	15

2. Nationale Anlaufstellen und ähnliche Akteure.....	15
3. Private.....	16
V. Kostenfreie Nutzung der zugänglichen Geodaten.....	18
1. Vorgaben der INSPIRE-Richtlinie.....	18
2. Grundsatz der Kostenfreiheit – Geodaten als öffentliche Güter?.....	19
VI. Finanzierung der Geodatenanbietung.....	22
1. Entwicklung hin zur Entgeltlosigkeit der Anbietung.....	22
2. Grundsätzliche Zulässigkeit einer Entgeltlichkeit.....	22
3. Marktbeeinträchtigung als Folge der Entgeltlosigkeit.....	24
VII. Allgemeine Bemerkungen zum Verweis des DWDG auf das GeoZG.....	25
1. Unterschiedliche Zielsetzungen.....	25
2. Charakter der Daten.....	26
3. Überflüssigkeit des Verweises.....	27
a) Bestehende Andienungspflicht.....	27
b) Entgeltfreiheit.....	28
c) Verschleierte Einführung einer partiellen Kostenfreiheit?.....	28
4. Fazit.....	29
C. Beantwortung der einzelnen Fragen.....	30
I. Frage 1: Qualitätsstufen von Geodaten.....	30
1. Vorbemerkungen.....	30
a) Problem.....	30
b) Begrifflichkeiten.....	30
2. Gesetzliche Ausgangslage und Herangehensweise.....	31
3. Verschiedene Kategorien von Geodaten im GeoZG.....	31
a) Differenzierung zwischen anbieterpflichtigen und anderen Geodaten.....	31
b) Priorisierung gewisser Daten bei der Schaffung der unionalen Geodateninfrastruktur.....	32

c) Unterscheidung zwischen fachneutralen Kernkomponenten und der Datengrundlage im Übrigen.....	32
d) Unterscheidung zwischen Geobasisdaten und Geofachdaten .....	32
e) Fazit: Kategorien von Daten im GeoZG.....	33
4. Möglichkeit der Differenzierung zwischen Rohdaten und veredelten Daten?.....	34
a) Keine ersichtliche Differenzierung nach Verarbeitungsstufe.....	34
b) Beschränkte Andienungspflicht?.....	34
c) Parallele zu Metadaten?.....	35
d) Qualität bei Geodatendiensten.....	36
5. Antwort: Einfache und veredelte Daten sind Geodaten im Sinne des GeoZG.....	38
II. Frage 2: Mess- und Prognosedaten.....	38
1. Normative Anknüpfungspunkte .....	38
2. Wortlautanalyse.....	39
a) Kennwerte, Bedingungen und Objekte.....	39
b) Modelle als Geodaten.....	40
c) Thema als Referenzpunkt .....	40
d) Irrelevanz der Richtigkeit des Datums in § 4 GeoZG .....	41
2. Teleogische Auslegung.....	42
a) Unterscheidung von statischen und dynamischen Daten .....	42
b) Nicht abgeschlossene Prognosen.....	43
3. Antwort.....	43
III. Frage 3: Darstellungsdienste .....	44
1. Wortlaut.....	45
2. Mindestanforderungen ohne funktionale Obergrenzen .....	45
3. Berücksichtigung der Nutzeranforderungen.....	46
4. Systematisch-teleologische Einbeziehung der allgemeinen Ziele des GeoZG.....	46
a) Fehlende Interoperabilität? .....	47
b) Wirtschaftsschädigende Wirkung?.....	48

5. Antwort.....	48
IV. Frage 4: Zeitliche Vorgaben für die Bereitstellung von Geodaten .....	49
1. Zeitrahmen zur Implementation der Geodatenanbietungspflichten .....	49
2. Keine zeitlichen Angaben für die Andienung im Einzelfall.....	50
3. Aktualisierungspflichten.....	51
4. Antwort.....	52
V. Frage 5: Meteorologische Daten Dritter.....	52
1. Daten Privater (z.B. Blitzdaten der nowcast GmbH) .....	52
a) Bereitstellung geschützter Daten Privater .....	52
b) Vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten .....	53
c) Bereitstellung von Datenbanken und Datenbankwerken Privater .....	53
d) Vorbedingungen einer Beteiligung Privater an der staatlichen Geodateninfrastruktur .....	54
2. Daten anderer Behörden .....	54
3. Daten von Behörden anderer Länder (Wetterdienste anderer Staaten) .....	56
4. Daten zwischen- und suprastaatlicher Einrichtungen (z.B. EUMETSAT, ECMWF).....	57
a) Grundsatz der Nichtanwendbarkeit der INSPIRE-Regelungen auf internationale Organisationen mit unionsexternen Mitgliedern .....	57
b) Verwendung von Geodaten Dritter durch Unionsstaaten.....	57
c) Entgegenstehen von Rechten Dritter oder internationalen Vereinbarungen .....	58
5. Antworten .....	59
D. Verzeichnis der zitierten Literatur .....	61

## A. Gutachtauftrag

Im Gutachten sind insgesamt fünf Fragenkomplexe zu beantworten. Diese betreffen die Bestimmung der Reichweite der staatlichen Anbietungspflicht nach dem Geodatenzugangsgesetz (GeoZG). Die Fragen sind allgemeiner Natur, stehen aber im Zusammenhang mit der geplanten Novellierung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst (DWDG).<sup>1</sup> Dieses soll künftig in § 6 IIa Nr. 3 DWDG-E einen Verweis auf das GeoZG enthalten. Vor diesem Hintergrund werden auch die allgemeinen Fragen des Gutachtens stets mit Blick auf die mögliche Bedeutung des GeoZG für meteorologische Daten beantwortet. Der fünfte Fragenkomplex nimmt eine solche Konkretisierung auf bestimmte meteorologische Daten bereits selbst vor.

Im Einzelnen sollen folgende fünf Fragen und Unterfragen beantwortet werden:

- Frage 1:** Welche „Daten-Qualitätsstufe“ wird vom Begriff der Geodaten (§§ 3 I, 4 I GeoZG) erfasst? Geht es nur um die Rohdaten erster Stufe oder auch um „veredelte“ Daten oder Datensätze, die auf Rohdaten erster Stufe basieren?
- Frage 2:** Werden vom GeoZG nur Mess- oder auch Prognosedaten erfasst? (vgl. z.B. den Bezug auf „Messungen“ in § 4 I Nr. 4 lit z, z1 GeoZG)?
- Frage 3:** Wie ist der Begriff der Darstellungsdienste in § 3 III 2 Nr. 2 GeoZG zu verstehen? Erfasst er auch Endprodukte im Sinne von z.B. Software oder Apps, mit der Endnutzer Geodaten angezeigt und verständlich gemacht werden können?
- Frage 4:** Welche zeitlichen Vorgaben macht das GeoZG für die Bereitstellung und Verfügbarmachung der Geodaten nach §§ 5, 11 GeoZG?
- Frage 5:** Wie verhält es sich mit den meteorologischen Daten Dritter, die bei der geodatenhaltenden Stelle (DWD) liegen: Sind diese auch im Geodatenportal bereitzustellen? Das können sein:
- a) Daten Privater (z.B. Blitzdaten der nowcast GmbH)
  - b) Daten anderer Behörden (auch solche, die diese selbst nicht ins Geoportal stellen, wie etwa das BSH)

---

<sup>1</sup> Vgl. BT-Drs. 18/11533.

- c)** Daten von Behörden anderer Länder (z.B. andere staatliche Wetterdienste)
- d)** Daten von zwischenstaatlichen Einrichtungen (z.B. EUMETSAT, ECMWF)

Weil das Regime des Geodatenzugangsrechts eine sehr spezielle Materie ist, sind der Beantwortung der konkreten Fragen einige einführende allgemeine Vorbemerkungen zum Geodatenzugangsrecht vorgeschaltet (B.). Erst anschließend werden die einzelnen Fragen beantwortet (C.).

## **B. Grundsätze des Geodatenzugangsregimes**

Das Geodatenzugangsregime speist sich aus verschiedenen Rechtsquellen (I.), die ganz bestimmte Ziele und Funktionen verfolgen und festschreiben (II.). Kerninstrument des Geodatenzugangsregimes ist eine Pflicht zur generellen und antragsunabhängigen Bereitstellung von Geodaten (III.), die sich an unterschiedliche Adressaten richtet (IV.) Diese zugänglichen Geodaten sollen grundsätzlich kostenfrei genutzt werden (V.), was die Frage der Finanzierung des Geodatenzugangsregimes auf den Plan ruft (VI.).

### **I. Rechtsquellen des Geodatenzugangsregimes**

Das Geodatenzugangsregime wird durch verschiedene Rechtsquellen gebildet, die in einem klassischen hierarchischen Verhältnis zueinanderstehen.

#### **1. INSPIRE-Richtlinie**

Grundlage des Geodatenzugangsregimes ist die am 15.05.2007 in Kraft getretenen INSPIRE-Richtlinie (Infrastructure for Spatial Information in the European Community).<sup>2</sup> Sie geht zurück auf einen ersten finalen Richtlinienentwurf der Kommission, der bereits im Jahr 2004 erfolgte.<sup>3</sup> Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zum schrittweisen<sup>4</sup> Aufbau einer europäischen Geodateninfrastruktur.<sup>5</sup> Darüber hinaus dient sie als Grundlage weiterer Maßnahmen der Union im Bereich der gemeinsamen Raumplanung, sieht etwa die Schaffung

---

<sup>2</sup> Richtlinie 2007/2/EG des europäischen Parlamentes und Rates v. 14.03.2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), Abl. L 108/1 v. 25.04.2007.

<sup>3</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Schaffung einer Raumdateninfrastruktur in der Gemeinschaft (INSPIRE), KOM/2004/0516 endg., COD 2004/0175.

<sup>4</sup> Anschaulich zum Zeitplan der INSPIRE-Richtlinie das Positionspapier mit Handlungsempfehlungen der kommunalen Landesverbände in Baden-Württemberg, S. 15, abrufbar unter [www.geoportal-bw.de/geoportal/export/sites/default/galleries/downloads/INSPIRE-Kommunale-Betroffenheit-BW\\_V1.0\\_final\\_20140108.pdf](http://www.geoportal-bw.de/geoportal/export/sites/default/galleries/downloads/INSPIRE-Kommunale-Betroffenheit-BW_V1.0_final_20140108.pdf).

<sup>5</sup> Dieser Prozess soll gemäß VO 1089/2010 v. 23.11.2010, geändert durch VO 1253/2013 v. 31.10.2013 und VO 1312/2014 v. 10.12.2013 bis zum 10.12.2021 seinen Abschluss finden; vgl. hierzu mit ausführlichem Zeitplan [www.inspire.ec.europa.eu/inspire-roadmap/61](http://www.inspire.ec.europa.eu/inspire-roadmap/61).

eines Rahmens für die maritime Raumplanung<sup>6</sup> sowie die Einrichtung des Copernikus-Programmes vor.<sup>7</sup> Hervorzuheben ist freilich, dass die INSPIRE-Richtlinie nur für digitale Geodaten Anwendung findet,<sup>8</sup> ohne den Mitgliedstaaten eine Digitalisierung ihrer Datenbestände vorzuschreiben.

Die INSPIRE-Richtlinie ist in sieben Kapitel und drei Anhänge untergliedert. Während die Kapitel Ziele des Gesetzes, Begrifflichkeiten sowie Umfang und Art der gesetzlichen Pflichten abbilden, differenzieren die Anhänge zwischen verschiedenen Daten-Themen. Die Aufteilung in drei Anhänge erfolgte dabei entsprechend der jeweiligen Frist zur Umsetzung der Anbieterspflicht.<sup>9</sup>

## 2. Umsetzung durch das GeoZG

Die Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie oblag in Deutschland nach der föderalen Kompetenzverteilung sowohl dem Bund als auch den Ländern. Auf Bundesebene wurden die Vorgaben der INSPIRE-Richtlinie insbesondere durch das GeoZG umgesetzt.<sup>10</sup> Dabei übernimmt es die INSPIRE-Richtlinie in weiten Teilen inhalts-, z.T. gar wortgleich. Das gilt insbesondere für die Bestimmung des Geodatenbegriffs. Die von § 4 I Nr. 4 GeoZG adressierten Themen sind z.T. wörtlich aus der INSPIRE-Richtlinie, insbesondere aus deren Anhang III, übernommen.

Die INSPIRE-Richtlinie hat ihre Bedeutung mit ihrer gesetzlichen Umsetzung in Bund und Ländern aber nicht verloren, sondern bestimmt nach wie vor Auslegung und Anwendung der zur Umsetzung erlassenen Gesetze, auf Bundesebene also des GeoZG.<sup>11</sup>

Das GeoZG ist bislang nur einmal geändert worden. Mit Gesetz vom 07.11.2012<sup>12</sup> wurden einerseits rein redaktionelle, andererseits aber auch inhaltliche Änderungen vorgenommen. Die

---

<sup>6</sup> Vgl. Richtlinie 2014/89 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung v. 23.07.2014, Abl. L 257/135 v. 28.08.2014.

<sup>7</sup> VO 377/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Programms Copernicus und zur Aufhebung der VO 911/201 v. 03.04.2014, Abl. L 122/44 v. 24.04.2014.

<sup>8</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. b) Richtlinie 2007/2/EG verlangt, dass die Geodatenätze „in elektronischer Form“ vorliegen. Näher *Neumann*, Zugang zu Geodaten, 2014, S. 182; *ders.*, Geodatenzugangsrecht versus Datenschutz?, in: Dix u.a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2013, S. 169, 173.

<sup>9</sup> Dazu später im Rahmen der Frage 4, vgl. S. 32 ff.

<sup>10</sup> Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten – Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) vom 10.2.2009, BGBl I. S. 278.

<sup>11</sup> Zur europarechtlichen Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung vgl. statt vieler *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 288 AEUV, Rn. 77 ff.

<sup>12</sup> BGBl. I S. 2289 ff.

inhaltlichen Änderungen betreffen mit den §§ 11 und 14 GeoZG die allgemeine Nutzung von Geodaten und Geodatendiensten sowie deren (Un-)Entgeltlichkeit. § 13 GeoZG a.F., der Geldleistungen und Lizenzen betraf, wurde aufgehoben, wodurch der Grundsatz der geldleistungsfreien Bereitstellung von Geodaten des Bundes unterstrichen wurde. Das GeoZG geht damit über das ursprüngliche Regelungskonzept des GeoZG und auch über die europarechtlichen Vorgaben hinaus – eine politische Entscheidung, die längst nicht in allen Bundesländern nachvollzogen wurde.<sup>13</sup>

Hervorzuheben ist im Kontext dieses Gutachtens die Änderung des § 11 S. 2 GeoZG, der nun nicht mehr an § 2 Nr. 3 IWG anknüpft. Diese Vorschrift des IWG, das seinerseits in Umsetzung der sog. PSI-Richtlinie ergangen ist,<sup>14</sup> erlaubt es, kommerzielle Weiterverwendungen auszuschließen.<sup>15</sup> Die INSPIRE-Richtlinie zielt aber gerade, wie noch zu zeigen sein wird, auch auf die Beförderung kommerzieller Nutzungen des vorhandenen Wissens. Dementsprechend hebt die Begründung zur Änderung des GeoZG hervor, dass durch die Änderung nunmehr Geodaten grundsätzlich geldleistungsfrei sowohl für die kommerzielle wie für die nicht kommerzielle Nutzung zur Verfügung gestellt werden und es einer Vorschrift, die auf die Verhinderung einer kommerziellen Weiterverwendung dieser Geodaten gerichtet war, nicht mehr bedarf.<sup>16</sup>

Im Übrigen hat die Änderung des GeoZG die Verordnungsermächtigung in § 14 GeoZG so erweitert, dass die Nutzungsbedingungen für Geodaten und Geodatendienste nunmehr verbindlich durch Rechtsverordnung festgelegt werden können.

### **3. GeoNutzVO**

Von dieser Ermächtigung macht die Geodatennutzungsverordnung (GeoNutzVO) Gebrauch. Die am 19.03.2013 erlassene Verordnung<sup>17</sup> knüpft an die umrissene Änderung des GeoZG vom 07.11.2012 und ersetzt die umfangreichen Regelungen zur Entgeltlichkeit von Nutzungen des § 13 GeoZG a.F. Obwohl die §§ 11, 14 GeoZG – auch in ihren geänderten Fassungen – durch-

---

<sup>13</sup> Vgl. bspw. § 9 SächsGDIG

<sup>14</sup> Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. Nr. L 345/90.

<sup>15</sup> Zum Verhältnis der INSPIRE-Richtlinie zur PSI-Richtlinie vgl. Rossi, Rechtliche Grundlagen der Zugänglichkeit geologischer Daten, 2016, S. 24 ff.

<sup>16</sup> Vgl. BT-Drs. 17/9686, S. 8.

<sup>17</sup> BGBl. I S. 547 ff.

aus Regelungen zur Entgeltlichkeit der Nutzung von Daten und Diensten des GeoZG im Rahmen der GeoNutzVO zuließen, verzichtet die GeoNutzVO vollständig auf solche. Der Verordnungsgeber betont insofern den Grundsatz der Geldleistungsfreiheit der Nutzung von Geodaten und Geodatendiensten.

## **II. Ziele und Funktionen des Geodatenzugangsregimes**

Ob ein Verweis des DWDG auf das GeoZG sinnvoll ist und welche Folgen daraus resultieren, hängt entscheidend von den Zielen und Funktionen des Geodatenzugangsregimes ab. Sie bestimmen die Auslegung der einzelnen Normen des GeoZG.

### **1. Infrastruktur, Ordnungs- und Umsetzungsfunktion des GeoZG**

Das GeoZG enthält zwar, wie es mittlerweile Kennzeichen moderner Gesetze ist, in § 1 eine im Gesetz selbst verankerte Zielfestlegung. Danach soll das Gesetz zum einen dem Aufbau einer nationalen Geodateninfrastruktur dienen und zum anderen einen rechtlichen Rahmen für den Zugang zu Geodaten und deren Nutzung schaffen.

Beide Zielsetzungen, sowohl der Infrastrukturaufbau als auch die auf den Zugang und die Nutzung von Geodaten bezogene Ordnungsfunktion, sind für sich genommen zunächst einmal technischer und fast selbstreferenzieller Art. Dass ein Gesetz einen rechtlichen Rahmen für seinen Regelungsgegenstand schaffen will, ist eine Selbstverständlichkeit, die allenfalls dann an Bedeutung gewinnt, wenn dieser rechtliche Rahmen abschließend sein soll. Dies indes lässt sich § 1 GeoZG unmittelbar nicht zwingend entnehmen, umgekehrt aber auch nicht ausschließen. Hervorgehoben sei freilich bereits an dieser Stelle, dass eine „nationale“ Geodateninfrastruktur“ durch das GeoZG schon aus Gründen der föderalen Kompetenzverteilung nicht geschaffen werden kann und die durch das GeoZG zu schaffende Geodateninfrastruktur schon deshalb auch keinen Ausschließlichkeitscharakter für sich in Anspruch nehmen kann.

Im Zusammenhang mit der Ordnungsfunktion für die Nutzung von Geodaten und Diensten klingt in § 1 Nr. 2 GeoZG als inhaltliche Zielsetzung eine umweltpolitische Stoßrichtung an. Der rechtliche Rahmen soll sich insbesondere auf die Nutzung der Daten für Maßnahmen richten, „die Auswirkungen auf die Umwelt haben können.“ Eine strenge umweltpolitische Zielsetzung lässt sich dem GeoZG durch diese Formulierung nicht entnehmen, zumal die Norm bewusst nur beispielhaft von umweltrelevanten Maßnahmen spricht. Gleichwohl ist erkennbar,

dass die Nutzung von Geodaten und -diensten offenkundig insbesondere dann durch das GeoZG geregelt werden soll, wenn solche Auswirkungen auf die Umwelt möglich erscheinen.

Im Übrigen nimmt das GeoZG mit der Hervorhebung von umweltrelevanten Maßnahmen implizit Bezug auf die INSPIRE-Richtlinie. Explizit, und dies ist eher ungewöhnlich, enthält das Gesetz noch vor dem eigentlichen Gesetzestext einen amtlichen Hinweis auf die INSPIRE-Richtlinie und offenbart dadurch seine eigentliche Funktion:

„Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE-Richtlinie) (ABl. L 108 vom 25.4.2007, S. 1) in deutsches Recht.“

Dieser Passus betont in aller Deutlichkeit die Umsetzungsfunktion des GeoZG. Über die Gründe, die zu seiner Aufnahme in das BGBl geführt haben, kann nur spekuliert werden. Weder bedarf es gegenüber der EU einer solchen Erklärung oder Anzeige noch kann eine solche Erklärung konstitutiv für die an Art. 288 III AEUV und Art. 4 III EUV zu messende Frage sein, ob Deutschland bzw. jedenfalls der Bund für seinen Kompetenzbereich die INSPIRE-Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt hat. Am ehesten lässt sich der Passus mit einer Präambel vergleichen, die ihrerseits geeignet ist, die Auslegung des eigentlichen Gesetzestextes zu beeinflussen. Der Gesetzgeber betont insoweit, dass er das Gesetz nicht (primär) aus eigenen politischen Überzeugungen heraus erlassen hat, sondern um diejenigen der EU in das nationale Recht zu inkorporieren.

## **2. Umwelt- und wirtschaftspolitische Funktion der INSPIRE-Richtlinie**

Das ruft die Zielsetzungen der INSPIRE-Richtlinie auf den Plan. Insofern sind vor allem eine umwelt-, daneben aber auch eine wirtschaftspolitische Funktion der Richtlinie auszumachen.

Hintergrund der Richtlinie war (und ist), dass ein unionsweiter Austausch gerade von Geodaten praktisch nicht stattfand und mangels einheitlicher Standards auch nicht stattfinden konnte. Unionsweit erhoben eine Vielzahl an Fachbehörden auf verschiedenen Rechtsgrundlagen und zu verschiedenen Zwecken in verschiedenen Rechtsordnungen Geofachdaten, ohne dass sich eine Vereinheitlichung oder Vernetzung abzeichnete. Dies stand der Realisierung insbesondere umweltpolitischer Maßnahmen entgegen. Dabei ist dieser Austausch in einer Vielzahl von Bereichen geboten. Zum einen ist eine effektive, grenzübergreifende Zusammenarbeit in vielen

geodatenabhängigen Bereichen erwünscht.<sup>18</sup> Zum anderen stellen Geodaten aber auch einen wichtigen Rohstoff dar, der ohne Vereinheitlichung und Anbietungspflicht brachliegen würde.<sup>19</sup> Die INSPIRE-Richtlinie hebt deshalb nicht nur – sicherlich auch zur Begründung der Rechtsetzungskompetenz der EU – die Bedeutung für die gemeinschaftliche Umweltpolitik hervor, sondern legt auch einen Fokus auf die Schaffung neuer Märkte und auf die Schaffung von Möglichkeiten der wirtschaftlichen Verwertung der vorhandenen Geodaten sowie zuletzt auf den interbehördlichen respektive zwischenstaatlichen Austausch dieser Geodaten.

Das eigentliche Ziel hinter der Bereitstellung der Geodaten ist also, das Wertschöpfungspotential<sup>20</sup> der Daten zu aktivieren.<sup>21</sup> Dies stellt Erwägungsgrund 26 der INSPIRE-Richtlinie klar:

„Um im Interesse von Behörden und Öffentlichkeit die Entwicklung von Mehrwertdiensten durch Dritte zu fördern, muss der Zugang zu Geodaten, die über administrative oder nationale Grenzen hinausgehen, erleichtert werden.“

Die Aktivierung des ökonomischen Potentials von Geodaten war somit eine wesentliche Triebfeder für den Erlass der INSPIRE-Richtlinie.<sup>22</sup> Insofern erklärt sich auch der ausdrückliche Bezug der INSPIRE-Richtlinie auf die PSI-Richtlinie,<sup>23</sup> die ebensolche ökonomischen Ziele verfolgt. Die PSI-Richtlinie zur Angleichung der mitgliedstaatlichen Bestimmungen über die Weiterverwendung staatlicher Daten (public sector information) dient der Herstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen und ist damit deutlich binnenmarktorientiert sowie wirtschaftspolitisch motiviert. Dies ergibt sich schon aus den Erwägungsgründen Nr. 1 und 5 der PSI-Richtlinie.<sup>24</sup> Die PSI-Richtlinie ist insoweit – wie die INSPIRE-Richtlinie – von der Idee getragen,

---

<sup>18</sup> So etwa im Bereich der trilateralen Naturräume Wattenmeer (vgl. *Janßen/Hiller*, Weltnaturerbe Wattenmeer – Trilaterale Geodaten für die Meeresraumordnung, Raumforschung und Raumordnung 2014, 239-253) und Bodensee (vgl. *Kutzner et. alt.*, Erfolgreiche Transformation von Geodaten nach INSPIRE in der grenzüberschreitenden Region Bodensee, *zfv* 2/2014, 103-109).

<sup>19</sup> In diesem Sinne auch *Heckmann*, in: Heckmann et alt. (Hrsg.), *jurispk-Internetrecht*, Kapitel 5 (E-Government) Rn. 29.

<sup>20</sup> Zur Bedeutung und zum Mehrwert zugänglicher Geodaten für Unternehmen etwa der Versicherungswirtschaft beispielhaft *Ehler*, *Kundenscoring: Raumdaten als Schlüssel der Zukunftsbewältigung*, *VW* 2006, 842.

<sup>21</sup> Zu diesen Zielen auch *Neumann*, *INSPIRE als Motor für das E-Government?*, in: Dreier et. alt. (Hrsg.), *Informationen der öffentlichen Hand*, S. 363.

<sup>22</sup> So auch *Schoch*, *IFG*, Einl. Rn. 177 unter Verweis auf *Martini/Thiel/Röttgen* (Hrsg.), *Geodaten und Open Government*, 2014.

<sup>23</sup> RL 2013/37/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.06.2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.

<sup>24</sup> Die Erwägungsgründe haben folgenden Wortlaut:

dass staatlich erhobene Daten der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen sollen. Dem mag auch der Gedanke zu Grunde liegen, dass die staatliche Erhebung von Daten steuerlich finanziert ist<sup>25</sup> – eine politische Überlegung, auf die sich die gesamte open government data-Strategie stützt und die doch bewusst oder unbewusst übersieht, dass viele der „government data“ durch Private erhoben werden und bei staatlichen Stellen lediglich verfügbar sind. Solche Differenzierungen nivellierend, kann die PSI-Richtlinie gleichwohl als Ausgangspunkt für die Aktivierungsbestrebungen hinsichtlich des Wertschöpfungspotentials staatlicher Daten begriffen werden, wie insbesondere in den Erwägungsgründen Nr. 2 und 3 der PSI-Richtlinie zum Ausdruck kommt.<sup>26</sup>

Der INSPIRE-Richtlinie geht es damit im Ergebnis insbesondere um die Steigerung der Zugänglichkeit von Daten zwischen verschiedenen Behörden und Staaten. Die freie Verfügbarkeit gewisser Daten ist genauso Mittel zu dieser wie die Bereitstellung hinreichender Datendienste und Metadaten. Private Märkte soll sie nicht ersetzen, sondern fördern.<sup>27</sup> Dafür sprechen im Übrigen auch die im Unionsrecht verankerten Wettbewerbsgrundsätze, die auch staatliche Konkurrenz, wie die durch öffentliche Unternehmen, grundsätzlich als unzulässig erachten, soweit der Staat dabei mit Hilfe der ihm exklusiv eigenen Mittel, insbesondere unter Verwendung von Steuermitteln, Wettbewerb verhindert.<sup>28</sup>

- 
1. Der Vertrag sieht die Schaffung eines Binnenmarkts und eines Systems vor, das Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt verhindert. Die Angleichung der Bestimmungen und Verfahren der Mitgliedstaaten zur Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors trägt zur Erreichung dieser Ziele bei.
  5. Eines der Hauptziele der Errichtung eines Binnenmarkts ist die Schaffung von Bedingungen zur Förderung der Entwicklung gemeinschaftsweiter Dienstleistungen. Informationen des öffentlichen Sektors sind wesentliches Ausgangsmaterial für Produkte und Dienste mit digitalen Inhalten und werden angesichts der Entwicklung drahtloser Inhaltsdienste zu einer noch bedeutenderen Inhaltsquelle werden. Dabei ist auch eine breite grenzüberschreitende geografische Flächendeckung von Bedeutung. Umfassendere Möglichkeiten für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors sollten u.a. die europäischen Unternehmen in die Lage versetzen, deren Potenzial zu nutzen, und zu Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen.

<sup>25</sup> So zu dieser vor allem in den U.S.A. anzutreffenden Ableitung allgemeiner Informationszugangsfreiheit aus der Steuerpflicht („All we have done is to make sure the taxpayers have access to public records they have already paid for.“) *Partsch*, NJW 1998, 2559, 2560. Sie ist freilich weniger als (verfassungs-)rechtliche denn vielmehr als politische Begründung für die Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen zu verstehen.

<sup>26</sup> Vgl. *Neumann*, INSPIRE als Motor für das E-Government?, in: Th. Dreier u.a. (Hrsg.), *Informationen der öffentlichen Hand – Zugang und Nutzung*, 2016, S. 361, 366.

<sup>27</sup> Private sind daher richtigerweise auch nur insoweit Gegenstand der Regelungen des GeoZG und der INSPIRE-Richtlinie als sie in Erfüllung öffentlicher Aufgaben am INSPIRE-Netzwerk mitwirken, Art. 3 Nr. 9 lit. b), c) INSPIRE-Richtlinie. S.a. *Neumann*, *Zugang zu Geodaten*, S. 187-199.

<sup>28</sup> Insb. Art. 106 I AEUV.

### 3. Unterschiede zum Informationsfreiheitsrecht

Damit unterscheidet sich das Geodatenzugangsrecht von dem sonstigen Informationsfreiheitsrecht, dem üblicherweise die demokratietheoretisch begründete oder doch aufgeladene Funktion der Kontrolle, Partizipation und Akzeptanz zugesprochen wird.<sup>29</sup> Diese Funktionen spielen beim Geodatenzugangsrecht keine, jedenfalls keine tragende Rolle. An die Öffentlichkeit im Sinne eines kontrollierenden oder partizipierenden Bürgers denkt die INSPIRE-Richtlinie nicht. Auch die Empfehlungen zur kostenlosen Bereitstellung bestimmter Daten und Dienste gemäß Art. 14 I i.V.m. Art. 11 I b) INSPIRE-Richtlinie<sup>30</sup> lassen sich nicht unter die Partizipationsfunktion subsumieren, die über den Informations- bzw. Datenzugang hinaus doch Einflussmöglichkeiten auf staatliche Entscheidungen in den Vordergrund stellt. Es wäre deshalb politisch und rechtlich verfehlt, die kostenlose Zugänglichkeit bestimmter oder gar aller Geodaten und -dienste mit einem undifferenzierten Hinweis auf das Demokratieprinzip zu begründen.

## III. Instrumentarium des Geodatenzugangsregimes

Um seine Ziele zu erreichen, sieht das Geodatenzugangsregime – vereinfacht gesprochen – die Pflicht vor, dass die bei staatlichen Stellen vorhandenen digitalen Geodaten angedient werden (1.), dass gleichzeitig Dienste und Metadaten bereitgestellt werden (2.) und so letztlich eine proaktive Bereitstellung von Geodaten für die Allgemeinheit erfolgt (3.).

### 1. Anbietungspflicht

Sowohl die INSPIRE-Richtlinie als auch das GeoZG normieren zunächst eine Anbietungspflicht in Bezug auf Geodaten, die ihrerseits aber nicht unbeschränkt ist.

---

<sup>29</sup> Statt vieler vgl. *Rossi*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), § 63 Rn.

<sup>30</sup> Siehe Erwägungsgrund 19 der INSPIRE-Richtlinie: „Die Erfahrungen in den Mitgliedstaaten haben gezeigt, dass es für den Erfolg einer Geodateninfrastruktur wichtig ist, der Öffentlichkeit eine Mindestanzahl von Diensten kostenlos zur Verfügung zu stellen. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb zumindest die Dienste für die Ermittlung sowie unter bestimmten besonderen Bedingungen die Dienste für die Abrufung von Geodaten kostenlos anbieten.“

*a) Austausch vorhandener, keine Beschaffung neuer Geodaten*

Hervorzuheben ist zunächst, dass sich das Geodatenzugangsregime nur auf die bei den jeweiligen datenhaltenden Stellen vorhandenen Geodaten beziehen und keine Verpflichtung begründet, neue oder gar bestimmte Geodaten zu beschaffen oder zu erheben.<sup>31</sup> Welche Daten erhoben werden, ergibt sich damit aus anderen Normen, wie auch dem DWDG, die den staatlichen Stellen entweder direkt die Aufgabe der Erhebung von Geodaten oder andere Aufgaben zuweisen, zu deren Erfüllung Geodaten erhoben werden müssen. GeoZG und INSPIRE-Richtlinie rechtfertigen damit auch nicht die Erhebung von Geodaten an sich,<sup>32</sup> sondern verlangt nur auf einer zweiten Stufe deren auf Interoperabilität und behörden-, länder- und staatenübergreifende Verfügbarkeit gerichtete Erfassung, Bereitstellung und Verarbeitung.

*b) Keine Pflicht zur Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit*

Zu betonen ist sodann, dass die Andienungspflicht nicht zugleich auch die Pflicht umfasst, die inhaltliche Richtigkeit der Daten zu überprüfen. Dementsprechend löst das GeoZG auch keine Aktualisierungspflicht aus. Es knüpft vielmehr allein an den Bestand der vorhandenen Daten an. Ob und in welchem zeitlichen Abstand eine Aktualisierung von Geodaten notwendig ist, ergibt sich allein aus den jeweiligen Fachgesetzen und folgt dort aus der konkreten Aufgabenübertragung. Im DWDG ist eine solche Aktualisierungspflicht indes weder in der geltenden noch in der geplanten Fassung vorgesehen.

Bereits an dieser Stelle sei allerdings darauf hingewiesen, dass viele, vielleicht gar die meisten der von den verschiedenen Gruppen des § 4 GeoZG in den Blick genommenen Geodaten statischer Natur sind und sich deshalb gar nicht, sehr wenig oder nur sehr langsam verändern. Insofern wird es in solchen Fällen einer Aktualisierung nicht bedürfen.

*c) Unterschied zwischen Erhebung, Andienung und Nachfrage der Geodaten*

Insgesamt bezieht sich die Andienungspflicht also auf existente Geodaten und nicht auf inhaltliche Geoinformationen. Ob diese Daten vollständig sind oder nicht, ob sie (noch) richtig sind

---

<sup>31</sup> Vgl. den Wortlaut in § 4 I 1. Hs GeoZG: „Dieses Gesetz gilt für Geodaten, die noch in Verwendung stehen (...)“ sowie Erwägungsgrund 13 der INSPIRE-Richtlinie: „Diese Richtlinie sollte für Geodaten gelten, die bei Behörden vorhanden sind oder für diese bereitgehalten werden, sowie für Geodaten, die von Behörden in Wahrnehmung ihres öffentlichen Auftrags genutzt werden.“

<sup>32</sup> Eine Ausnahme gilt, soweit § 5 I GeoZG die amtlichen Daten des Liegenschaftskatasters, der Geotopografie und des geodätischen Raumbezugs als fachneutralen Kernkomponenten der nationalen Geodateninfrastruktur immer der Anbietungspflicht unterwirft.

oder jemals richtig waren, sind Fragen, die vom Geodatenzugangsregime nicht beantwortet werden. Insofern muss sich jeder Nutzer stets vor Augen führen, dass schon zwischen der Erhebung und der Andienung, also der Bereitstellung der Daten, darüber hinaus aber vor allem zwischen dieser Bereitstellung und der Nachfrage eine erhebliche zeitliche Dauer liegen kann, die die Aussagekraft der Geodaten unter Umständen zu beeinflussen vermag.

## 2. Bereitstellung notwendiger Dienste und Metadaten

Allein die Zugänglichmachung der (ungeordneten) Information genügt nicht dem gesetzlichen Ziel des GeoZG und der INSPIRE-Richtlinie. Beide zielen auf umfassende Interkonnektivität und weitestgehende Interoperabilität zwischen staatlichen Stellen im Umgang mit Geodaten ab, setzen also die Sammlung von Daten, den Zugriff auf Daten in anderen Sammlungen und letztlich auch die Abrufbarkeit dieser Daten im Rahmen entsprechender Dienste voraus. Das Unionsrecht hat sich aus diesem Grund den Anforderungen an die Dienste in einigen Durchführungsverordnungen zur INSPIRE-Richtlinie ausführlich gewidmet.<sup>33</sup> Aber auch Metadaten mit gewisser Funktionalität werden von der INSPIRE-Richtlinie vorausgesetzt.<sup>34</sup>

### *a) Aufgaben der Geodatendienste*

Nach Art. 1 INSPIRE-Richtlinie, Art. 11 I, III INSPIRE-Richtlinie sind deshalb neben den eigentlichen Geodaten auch Dienste bereitzustellen, die den Datenaustausch zwischen staatlichen Akteuren vereinfachen. Die INSPIRE-Richtlinie begnügt sich darüber hinaus mit dem Hinweis, dass eine Mindestzahl an kostenlosen Diensten auch für die Öffentlichkeit zur Verfügung stehen soll.<sup>35</sup> Die Interoperabilität der Systeme und Portale nach § 8 GeoZG dient somit ersichtlich

---

<sup>33</sup> Vgl. VO (EG) Nr. 976/2009 der Kommission v. 19.10.2009 zur Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Netzdienste, VO (EG) Nr. 1089/2010 der Kommission v. 23.11.2010 zur Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Interoperabilität von Geodatenbanken und -diensten sowie die Änderungsverordnung VO (EU) Nr. 1312/2014 der Kommission v. 10.12.2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1089/2010 zur Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Interoperabilität von Geodatendiensten.

<sup>34</sup> Vgl. Erwägungsgrund 15 der INSPIRE-Richtlinie sowie Art. 5 INSPIRE-Richtlinie.

<sup>35</sup> Vgl. Erwägungsgrund 19 INSPIRE-Richtlinie.

zu aller Erst dem Ziel einer interbehördlichen<sup>36</sup> respektive zwischenstaatlichen<sup>37</sup> Interkonnektivität.

#### *b) Abgrenzung zu Diensten privater Wirtschaftsakteure*

Unweit des Wirkraums von GeoZG und INSPIRE-Richtlinie treten auch private Wirtschaftsakteure in Erscheinung. Im Sinne von GeoZG und INSPIRE-Richtlinie ist es ihnen insbesondere überlassen, die staatlich erfassten und gesammelten Informationen weiter aufzubereiten und zu vermarkten, insbesondere durch die Entwicklung von „Mehrwertdiensten“. <sup>38</sup> Die Privatwirtschaft kann dabei sowohl durch den Handel mit den von ihr gewonnenen Geoinformationsdaten, aber auch weitergehend durch die Verknüpfung dieser Daten mit anderen Daten und durch den Vertrieb elaborierterer Produkte ein Gewerbe betreiben. <sup>39</sup> Begrenzt man die Anbietungspflicht nach GeoZG entsprechend dem dargestellten Telos der INSPIRE-Richtlinie, bleiben ihr dabei umfangreiche staatsferne Märkte auch im Bereich der Geodatendienste. Denn insbesondere Verbrauchern gegenüber kommt ein staatliches Tätigwerden im Sinne der INSPIRE-Richtlinie nicht in Betracht. Gerade verbraucherorientierte Dienste befinden sich folglich im Wirkungsspektrum der Privatwirtschaft. <sup>40</sup>

#### *c) Grenzen der Bereitstellung von Diensten*

Welche Dienste im Einzelnen von den Mitgliedstaaten betrieben werden müssen, ist in der INSPIRE-Richtlinie nicht exakt festgeschrieben und auch dem GeoZG nicht konkret zu entnehmen. § 6 I GeoZG normiert mit den Such-, Darstellungs-, Download- und Transformationsdiensten sowie mit den Diensten zur Abwicklung eines elektronischen Geschäftsverkehrs nur Beispiele.

---

<sup>36</sup> Verwaltungsföderalistisch sind dabei vom Bundes- und den Ländergeodatenzugangsgesetzen alle deutschen Behörden mit Aufgaben im Sinne der Geodatenverarbeitung erfasst, mit Verweis auf die zuständigen Geodatenportale der Länder vgl. hierzu [www.geoportal.de/DE/GDI-DE/gdi-de.html?lang=de](http://www.geoportal.de/DE/GDI-DE/gdi-de.html?lang=de).

<sup>37</sup> Letztlich ist Ziel der INSPIRE-Richtlinie, auf der das GeoZG basiert, vor allem auch die Interoperabilität der nationalen Systeme mit dem INSPIRE-System der Kommission. So schon *Neumann*, Geodatenzugangsrecht versus Datenschutz?, S. 172 f.

<sup>38</sup> Vgl. Erwägungsgrund 26 INSPIRE-Richtlinie

<sup>39</sup> S. *Rossi*, NVwZ 2013, 1263, 1265 f.; In diesem Sinne benutzt z.B. auch die Schufa für ihr Scoring-Verfahren Geodaten, hierzu *Behm*, RDV 2010, 61 ff.

<sup>40</sup> Weiterführend zu Chancen und Risiken der Schaffung privatwirtschaftlicher Sekundärmärkte *Rossi*, NVwZ 2013, 1263, 1265 f.

Indes darf die Offenheit des Dienstebegriffs nicht darüber hinweg täuschen, dass diese Daten funktional nicht nur auf die allgemeinen Zielsetzungen des Geodatenzugangsregimes beschränkt sind, sondern zudem letztlich auf die Zugänglichkeit, auf die Auffindbarkeit und Nutzbarkeit also, der Geodaten selbst gerichtet sind. Die Pflicht der geodatenhaltenden Stellen zur Bereitstellung von Geodaten- und Netzdiensten darf deshalb nicht dazu missbraucht werden, das eigentliche Ziel des Geodatenzugangsregimes, die Schaffung einer innerbehördlichen und interstaatlichen Geodatensammlung und ihre Öffnung für die private Marktwirtschaft, durch endverbraucherorientierte Angebote zu konterkarieren. Vielmehr liegt eine Überschreitung des sinnvollen Mindestumfanges an privatnützigen staatlichen Geodatendiensten jedenfalls dann dann vor, wenn Geodatendienste primär zu Gunsten der Verbraucher bereitgestellt werden.

### **3. Proaktive Bereitstellung von Geodaten**

Wie die INSPIRE-Richtlinie, ist auch das GeoZG von dem Konzept einer allgemeinen und proaktiven Zugänglichkeit der Geodaten geprägt. Die einmal bereit gestellten Daten sind nach Maßgabe des § 11 GeoZG zugänglich, ohne dass ein konkreter Antrag erforderlich wäre und ohne dass im Einzelfall eine Prüfung des Antragstellers, der begehrten Daten oder des Verwendungszwecks erfolgen müsste. Im Unterschied etwa zum Umweltinformationsrecht, im Unterschied aber auch zum allgemeinen Informationsfreiheitsrecht liegt dem GeoZG also eine antragsunabhängige, allgemeine und proaktive Bereitstellung von Informationen zu Grunde.

#### *a) Konsequenz für den Adressatenkreis*

Als Konsequenz der generellen und antragsunabhängigen Zugänglichkeit von Geodaten beschränken die INSPIRE-Richtlinie und die in ihrer Umsetzung erlassenen Gesetze, im Kontext dieses Gutachtens also das GeoZG, den Kreis der „Nutzer“ – mangels Anspruchserfordernis verbietet es sich, von Anspruchsberechtigten zu sprechen – nicht. Im Gegenteil formuliert § 11 I GeoZG neutral, dass „Geodaten und Geodatendienste, einschließlich zugehöriger Metadaten, [...] vorbehaltlich der Vorschrift des § 12 Absatz 1 und 2 öffentlich zur Verfügung zu stellen [sind].“ Der explizit in Bezug genommene § 12 GeoZG verdeutlicht zwar, dass sich die allgemeine Zugänglichkeit vor allem auf die inhaltliche Reichweite bezieht, die Formulierung vom „öffentlichen Zur-Verfügung-Stellen“ zeigt aber, dass gleichermaßen auch die personelle Reichweite umfasst wird. Die einmal bereitgestellten Informationen können also nicht nur von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, sondern auch von juristischen Personen des öffentlichen Rechts verwendet werden. Eine solche behördenübergreifende Nutzung von

Geodaten liegt gerade im Interesse der INSPIRE-Richtlinie, die ausweislich ihrer Erwägungsgründe gerade darauf zielt, Informationen verwaltungsebenenübergreifend nutzbar zu machen.<sup>41</sup>

*b) Konsequenz für den Schutz öffentlicher und privater Belange*

Zugleich hat die Entscheidung des GeoZG für die antragsunabhängige proaktive Bereitstellung von Geodaten erhebliche Bedeutung für den Schutz der öffentlichen und sonstigen, vornehmlich also grundrechtlich geschützten privaten Belange nach Maßgabe des § 12 GeoZG und des § 4 IV GeoZG: Mangels eines verfahrensbezogenen Anknüpfungspunktes beim individuellen Zugang muss dieser Schutz bereits bei der generellen Bereitstellung der Daten erfolgen. Dies ist im Kontext dieses Gutachtens insbesondere für die Beantwortung der Frage 5 zu berücksichtigen.

#### **IV. Adressaten und Akteure des Geodatenzugangsregimes**

Die genannten Pflichten des Geodatenzugangsregimes treffen in erster Linie die Behörden der Mitgliedstaaten (1.), die zugleich auch eine nationale Anlaufstelle zu gründen haben (2.). Auch Private können vom Geodatenzugangsrecht verpflichtet werden (3.).

##### **1. Behörden der Mitgliedstaaten**

Die Behörden der Mitgliedstaaten sind in ihren jeweiligen Fachbereichen überwiegend im Bereich der Gewinnung von Geodaten, ihrer Erfassung und Strukturierung, aber auch für die Schaffung entsprechender Metadaten verantwortlich, insbesondere solchen, die die Identifizierung der Geodaten ermöglichen.

##### **2. Nationale Anlaufstellen und ähnliche Akteure**

Den Akteuren der Vernetzung wie den nationalen Anlaufstellen, Behörden und Gremien mit vergleichbarem Tätigkeitsfeld kommt eine wesentliche Aufgabe im Sinne von Richtlinie und

---

<sup>41</sup> Vgl. insb. Erwägungsgründe Nr. 3, 6, 16, 21 der INSPIRE-Richtlinie.

Gesetz zu. Sie treffen die tatsächlichen Abstimmungen und schaffen die Schnittstellen, die den Datenaustausch behörden-, bundesländer- und staatenübergreifend ermöglichen.

Als nationale Anlaufstelle i.S.d. Art. 19 II INSPIRE-Richtlinie, § 10 I, II GeoZG hat der Bund das Lenkungsgremium GDI-DE benannt. Unterstützt wird dieses durch eine Geschäfts- und Koordinierungsstelle. Es ist damit auf dem Gebiet der Bundesrepublik federführend für den Datenaustausch und die Vernetzung im Sinne der INSPIRE-Richtlinie tätig.

Die Abstimmung für eine national einheitliche Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie gewährleisten Bund und Länder im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung (VDI GDI-DE),<sup>42</sup> die gemäß § 10 III GeoZG auch die Kostenverteilung und weitere Modalitäten der Abstimmung auf vertikaler Ebene regelt. Entsprechendes leisten auf Unionsebene die Entscheidung 2009/442/EG der Kommission<sup>43</sup> sowie der INSPIRE-Komitologieausschuss nach Art. 22 INSPIRE-Richtlinie.<sup>44</sup> Die Union unterhält im Übrigen eine INSPIRE Maintenance and Implementation Group (MIG), eine Expertengruppe, die der Problemlösung und dem Erfahrungsaustausch bei der Umsetzung von INSPIRE mitgliedstaatenübergreifend gewährleistet und durch einen Pool of Experts Ergänzung findet.<sup>45</sup>

### 3. Private

Auch Private können alle Funktionen und Aufgaben der staatlichen Stellen und Einrichtungen wahrnehmen, die mit der Erfüllung von Aufgaben nach dem GeoZG betraut sind. Der Staat bleibt in solchen Fällen aber alleinverantwortlich dafür, dass entsprechend eingesetzte Private auch den Pflichten im Sinne von Richtlinie und Gesetz nachkommen.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Nach § 10 VDI GDI-DE wurde so insb. unter [www.geoportal.de](http://www.geoportal.de) ein zentrales, vom Bund verwaltetes Geoportal geschaffen.

<sup>43</sup> Entscheidung der Kommission v. 05.06.2009 zur Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich Überwachung und Berichterstattung, Abl. L 148/18 v. 11.06.2009.

<sup>44</sup> Hierzu schon *Neumann*, Zugang zu Geodaten, S. 403.

<sup>45</sup> *Koordinierungsstelle GDI-NI bei dem Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen*, Die INSPIRE-Richtlinie – Aufbau einer europäischen Geodateninfrastruktur, S. 26 f., abrufbar unter [www.geodaten.niedersachsen.de/inspire/inspire--aufbau-einer-europaeischen-geodateninfrastruktur-149665.html](http://www.geodaten.niedersachsen.de/inspire/inspire--aufbau-einer-europaeischen-geodateninfrastruktur-149665.html).

<sup>46</sup> Beides bringt Erwägungsgrund 18 der INSPIRE-Richtlinie zum Ausdruck: „Bestimmte Geodatensätze und -dienste, die für Gemeinschaftspolitiken mit direkten oder indirekten Auswirkungen auf die Umwelt relevant sind, sind bei Dritten vorhanden und werden von diesen verwaltet. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb Dritten die Möglichkeit bieten, einen Beitrag zu den nationalen Infrastrukturen zu leisten, wobei jedoch zu gewährleisten ist, dass Kohärenz und leichte Nutzung der Geodaten und Geodatendienste, die in diese Infrastrukturen eingegliedert sind, nicht beeinträchtigt werden.“

Zu unterscheiden sind zum einen die Bereitstellungspflicht nach §§ 5-7 GeoZG als öffentlich-rechtlicher, hoheitlicher Akt<sup>47</sup> und die weitergehenden Pflichten zur Verknüpfung gemäß § 9 GeoZG und Zurverfügungstellung gemäß § 11 GeoZG, die passivisch formuliert und daher in der Regimezuordnung offen sind.<sup>48</sup> Auch soweit eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung besteht, steht der Verwaltung im Sinne der Zwei-Stufen-Theorie grundsätzlich zumindest die Wahl zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses zu.<sup>49</sup> Soweit Behörden Geodaten halten, sind diese im Fall des GeoZG aber auch in der Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses nach § 14 Nr. 2 GeoZG i.V.m. GeoNutzVO determiniert. Das Gesetz trifft hier (nur) eine öffentlich-rechtliche Regelung. Dennoch richtet sich das GeoZG nicht nur an Behörden, sondern hält gemäß §§ 2 II, 9 I, II GeoZG auch die Erfüllung gesetzlicher Pflichten durch Private für möglich. Eine unmittelbare Zugangseröffnung durch die Privaten richtet sich dann nach Privatrecht.<sup>50</sup> Auch § 14 Nr. 2 GeoZG und GeoNutzVO finden dann, ausgenommen im Fall der Beleihung Privater mit öffentlich-rechtlichen Pflichten, keine Anwendung auf diese Privaten.

Spätestens mit der Einbringung der Daten in das Geodatenportal des Bundes, bei vorheriger Befassung einer Behörde mit den Daten schon bei Übergabe der Daten in die öffentlich-rechtliche Sphäre, greifen die öffentlich-rechtlichen Pflichten aber wieder.

Will die Behörde selbst Zugang zu spezifischen Daten, Systemen oder Datendiensten Privater erhalten, muss sie sich dazu der Mittel des Privatrechts bedienen, insbesondere etwa durch das Anbieten eines Kauf- oder Lizenzvertrags. Die Berücksichtigung Privater im GeoZG zeigt damit nur die Möglichkeit deren Einbeziehung auf, schafft aber weder besondere Rechte noch Pflichten zur Ermöglichung der Einbeziehung.

---

<sup>47</sup> Vgl. §§ 2 I, 3 VIII GeoZG.

<sup>48</sup> *Richter/Süssner-Job*, Öffentlich- oder zivilrechtliche Ausgestaltung der Informationsordnung, in: Dreier et. alt. (Hrsg.), Informationen der öffentlichen Hand, S. 324 f.

<sup>49</sup> Ebenso *Richter/Süssner-Job*, Öffentlich- oder zivilrechtliche Ausgestaltung der Informationsordnung, in: Dreier et. alt. (Hrsg.), Informationen der öffentlichen Hand, S. 325.

<sup>50</sup> Ebenso *Richter/Süssner-Job*, Öffentlich- oder zivilrechtliche Ausgestaltung der Informationsordnung, in: Dreier et. alt. (Hrsg.), Informationen der öffentlichen Hand, S. 326.

## V. Kostenfreie Nutzung der zugänglichen Geodaten

Die Abfrage und die Nutzung der zugänglichen Geodaten ist nicht zwingend auch kostenfrei. Allerdings unterscheiden sich insofern die Vorgaben der INSPIRE-Richtlinie (1.) von den Vorgaben des GeoZG (2.).

### 1. Vorgaben der INSPIRE-Richtlinie

Im Sinne der Richtlinie ist der Aufbau einer interoperablen, europaweiten Geodateninfrastruktur das zentrale Mittel zur Vereinfachung des Geodaten austausches. Insbesondere die Vernetzung von geodatenhaltenden Behörden soll laut INSPIRE-Richtlinie gefördert werden, indem die Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet werden, Schnittstellen- und Schnittstellenportale zu schaffen, die den Zugang auf die jeweiligen Fachdaten oder Fachportale ermöglichen. Eine Aussage über die Entgeltlichkeit insbesondere der Bereitstellung von Diensten trifft die Richtlinie dabei nur am Rande, hält diese aber im Allgemeinen für zulässig.

Im Erwägungsgrund 19 schlägt die INSPIRE-Richtlinie den Mitgliedstaaten vor, zumindest die Dienste für die Ermittlung sowie unter bestimmten besonderen Bedingungen die Dienste für die Abrufung von Geodaten kostenlos anzubieten. Im Übrigen aber überlässt sie die Kostenregelung den Mitgliedstaaten und betont im Erwägungsgrund 23 etwa, dass die Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen eine Kostenfreiheit sollen beschließen dürfen, geht umgekehrt also von einer grundsätzlichen Kostenerhebung aus. Zugleich hebt sie im selben Erwägungsgrund hervor, dass etwaige Gebühren die Kosten der Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich einer angemessenen Rendite nicht übersteigen. Dies entspricht den allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätzen der Kostentragung und der Äquivalenz.

In Art. 14 I INSPIRE-Richtlinie ist sodann festgelegt, dass die Mitgliedstaaten bestimmte Leistungen grundsätzlich kostenfrei anbieten sollen.

Zugleich betont die Richtlinie aber in Erwägungsgrund 9, in Art. 2 I und in Art. 13 I lit. e) aber auch, dass Rechte des geistigen Eigentums die grundsätzliche Zugänglichkeit von Geodaten beschränken können bzw. unberührt bleiben sollen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz der kostenlosen Bereitstellung von Geodaten und dem Urheberrecht hat Art. 14 III im Blick.<sup>51</sup> Die Norm ermöglicht in diesem Konflikt einen „möglichst schonenden Ausgleich

---

<sup>51</sup> Vgl. schon *Rossi*, Rechtliche Grundlagen der Zugänglichkeit geologischer Daten, 2016, S. 172 f.

zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit an einem grundsätzlich voraussetzungslosen Geodatenzugang (und entsprechender -nutzung) und dem Interesse der geodatenhaltenden Stelle an der Amortisierung ihrer Erhebungskosten und dem Schutz ihrer (geistigen und kommerziellen Verwertungs-)Rechte“,<sup>52</sup> indem die kommerzielle Verwendung der Informationen dem Urheber vorbehalten und Dritten untersagt wird.

## 2. Grundsatz der Kostenfreiheit – Geodaten als öffentliche Güter?

Anders als die Richtlinie erklären GeoZG und GeoNutzVO gerade die kostenlose Zurverfügungstellung von Geodaten zu einem zentralen Zwischenziel auf dem Weg zur transparenten, interoperablen und konnektiven Geodateninfrastruktur. Nach § 2 I GeoNutzVO werden alle bekannten und noch nicht bekannten Nutzungen von Geodaten und Geodatendiensten grundsätzlich kostenfrei ermöglicht. Lediglich einen Quellenverweis hat der Verwender bei Benutzung anzubringen, § 3 GeoNutzVO. Das GeoZG statuiert damit ein der Nutzung von öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch vergleichbares Nutzungsregime,<sup>53</sup> ohne dass freilich Rechte, die Dritte an diesen Daten haben (z.B. an Datenbanken oder Datenbankwerken), beeinträchtigt werden sollen.<sup>54</sup>

Die bei den Behörden anfallenden Geodaten könnten wegen der grundsätzlichen Zugänglichkeit nach § 11 I GeoZG als öffentliche Güter verstanden werden, zumindest soweit nicht nach §§ 4 IV, 11 II 2. Hs. Alt. 2 GeoZG, 12 II Alt. 2 GeoZG i.V.m. § 9 UIG Rechte Dritter an den Daten dem entgegenstehen. Bestätigt wird dieser Grundgedanke im überarbeiteten GeoZG durch die auf Grundlage des § 11 II 2. Hs. Alt. 1 GeoZG erlassene GeoNutzVO, deren § 2 I den Grundsatz der Kostenfreiheit für Geodaten- und Geodatendienste verfestigt und verallgemeinert.

Indes ist die Qualifizierung von Geodaten als öffentliche Güter durchaus umstritten.<sup>55</sup> Denn sofern Geodaten als öffentliche Güter verstanden würden, wären sie jeder privaten Zuordnung und damit auch jedem Grundrechtsschutz entzogen. Ein Unternehmensbezug bestünde dann

---

<sup>52</sup> So *Neumann*, Zugang zu Geodaten, S. 451 f.

<sup>53</sup> *Martini/Damm*, DVBl 2013, 1, 6 f.

<sup>54</sup> *Martini/Damm*, DVBl 2013, 1, 6 f.

<sup>55</sup> Zum Nachstehenden vgl. schon *Rossi*, Rechtliche Grundlagen der Zugänglichkeit geologischer Daten, 2016, S. 58 f.

allenfalls noch in tatsächlicher, keinesfalls aber in rechtlich zurechenbarer Weise. In diesem Sinne lässt sich eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Frankfurt a.M. verstehen.

Das VG Frankfurt hatte in einem Fall zu entscheiden, ob einem Dritten nach dem IFG ein Auskunftsanspruch über den Inhalt eines Lizenzvertrages zwischen einer Bundesbehörde und einem Kartendienst zusteht. Gegenstand des Vertrags war die Überlassung von amtlich ermittelten Geodaten an den Kartendienst zur wirtschaftlichen Verwertung gegen Entgelt. Dies ließ § 13 GeoZG a.F. zu.<sup>56</sup> Das Gericht bejahte den Zugangsanspruch, da keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen seien. Hierzu führte es aus:

*„Die begehrten Informationen sind ihrem Wesen nach nicht exklusiv, weil es sich bei der Zurverfügungstellung amtlich ermittelter Geodaten an Dritte zur wirtschaftlichen Nutzung um die Privatisierung öffentlicher Güter handelt. Das aber ist an sich schon ein öffentlicher Vorgang und damit nichts, das in die Geheimsphäre privater Akteure fallen kann.“<sup>57</sup>*

Die Überlassung von Geodaten sei Daseinsvorsorge,<sup>58</sup> was sich aus der Entstehung des beispielhaft herangezogenen Hessischen Geoinformationsgesetzes und der INSPIRE-Richtlinie (Erwägungsgründe 1, 4, 10, 19) ergebe.<sup>59</sup>

Im Kern versagt das VG Frankfurt „amtlich ermittelten Geodaten“ somit schon die Möglichkeit des Schutzes als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Es beschränkt seine Ausführungen dem Wortlaut und dem Kontext nach zwar auf „amtlich ermittelte Geodaten“, lässt es aber bei genauer Lesart offen, ob sich die Qualifizierung von Geodaten als öffentliche Güter nur auf amtlich ermittelte Geodaten beschränkt und insofern eine Differenzierung von solchen Geodaten vornimmt oder jedenfalls zulässt, die von Privaten ermittelt und den staatlichen Stellen (zwangsweise) überlassen werden. Viel spricht dafür, dass eine solche Differenzierung nicht vorgenommen wird und auch nicht vorgenommen werden muss, da die Informationszugangsregime regelmäßig nicht an die Herkunft der Daten, sondern lediglich an die tatsächliche Ver-

---

<sup>56</sup> § 13 GeoZG wurde mit Wirkung zum 15.11.2012 aufgehoben. Die Geodatenzugangsgesetze der Länder, die sich am GeoZG des Bundes orientieren, verfügen weiterhin über eine entsprechende Vorschrift. Ihr Interesse an der entgeltlichen Lizenzierung ist groß, nehmen sie so doch zweistellige Millionenbeträge ein, so *Martini/Damm*, DVBl 2013, 1, 4. Die entgeltliche Lizenzierung wird in Art. 14 INSPIRE-Richtlinie ermöglicht. Dabei bleiben gewisse Daten gebührenfrei.

<sup>57</sup> VG Frankfurt, Urt. v. 10.06.2013 – 7 K 3199/12.F, juris, Rn. 29.

<sup>58</sup> So auch *Martini/Damm*, DVBl 2013, 1, 4.

<sup>59</sup> VG Frankfurt, Urt. v. 10.06.2013 – 7 K 3199/12.F, juris, Rn. 30 ff.

fügungsmacht über die bei einer Behörde vorhandenen Daten anknüpfen. Insoweit ist es irrelevant, ob die fraglichen Informationen durch die Behörde selbst ermittelt oder von Privaten (ggf. zwangsweise) überlassen wurden.<sup>60</sup>

Gleichwohl sind die Ausführungen des VG Frankfurt jedenfalls nicht in dem Sinne verallgemeinerungsfähig, dass sämtliche Geodaten als öffentliche Güter zu qualifizieren und dementsprechend nie als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt wären. Einer solchen Wertung stehen (mindestens) drei Argumente entgegen: Zum einen ist es die formale Bindungswirkung der Entscheidung, die sich auf eine inter-partes-Wirkung beschränkt und deshalb über den konkret entschiedenen Fall hinaus allenfalls eine Rechtsmeinung zum Ausdruck bringt. Zum anderen sind eben doch die konkreten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Der Inhalt eines Lizenzvertrags zwischen einer Bundesbehörde und einem privaten Kartendient steht weder allgemein für alle möglichen Geodaten noch ist er im Besonderen mit Aufschlusdaten zu vergleichen, die ein privates Unternehmen durch seine Aufsuchungen gewonnen hat. Dass das VG Frankfurt hier etwas unpräzise und allgemein formuliert und nicht erkannt hat, dass diese Formulierungen in ihrer Allgemeinheit auf andere Sachverhalte nicht passen, ist ihm gar nicht vorzuhalten. Denn als erstinstanzliches Gericht kann es sich auf den konkreten Rechtsstreit konzentrieren und muss seine Entscheidungen – anders insofern als die letztinstanzlichen Gerichte – nicht zugleich auch als präjudizierenden Maßstab für künftige und damit auch für andere Sachverhalte formulieren.

Schließlich ist vor allem aber hervorzuheben, dass eine grundsätzliche Qualifizierung von Geodaten als öffentliche Güter, die einem Grundrechtsschutz versagt wären, dem Inhalt und der Struktur sowohl der INSPIRE-Richtlinie als auch der sie umsetzenden Gesetze widerspräche. Denn das Geodatenzugangsgesetz ordnet trotz der politischen Zielsetzung einer weitgehenden Zugänglichkeit von Geodaten gerade nicht die unbeschränkte Offenheit von Geodaten an, sondern enthält eben gerade zu Gunsten auch von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Ausnahmetatbestände. Geodaten werden also gerade nicht generell und ausnahmslos als öffentliche Güter behandelt. Vielmehr können Geodaten öffentliche Güter sein, ohne dass zugleich alle Geodaten auch öffentliche Güter sind.

---

<sup>60</sup> *Klessmann/Denker/Schieferdecker/Schulz*, Open Government Data Deutschland, 2012, S. 121 ff., 135; *Neumann*, Zugang zu Geodaten, 2014, S. 589 f.

## VI. Finanzierung der Geodatenanbietung

Die Entscheidung des GeoZG für eine weitgehende Kostenfreiheit der Nutzung von Geodaten wirft die Frage nach der Finanzierung der Bereitstellung der Geodaten auf. Denn entgegen dem ersten Eindruck kann die Entgeltlosigkeit der Anbietung von Geodaten um so größere negative Effekte haben, je weiter der Begriff der Geodaten und der Geodatendienste verstanden wird.

### 1. Entwicklung hin zur Entgeltlosigkeit der Anbietung

Ursprünglich war zumindest die Anbietung von über den Mindestgehalt im Sinne der INSPIRE-Richtlinie hinausgehenden Daten und Diensten als entgeltliche Maßnahme gedacht.<sup>61</sup> Die genauen Bedingungen für eine solche Anbietung hatte der Bund in § 13 GeoZG 2009<sup>62</sup> umfangreich geregelt. Zur Umsetzung einer weitgehenden Open Data-Politik hat der Bundesgesetzgeber diese Regelungen durch Änderungsgesetz vom 07.11.2012<sup>63</sup> dann aber gestrichen.<sup>64</sup> Letztlich wurde damit auf Bundesebene eine staatliche Vollfinanzierung der Beschaffung von Geodaten und Metadaten, des Betriebs von Geodatendiensten und der Bereithaltung der Geodateninfrastruktur beschlossen.

### 2. Grundsätzliche Zulässigkeit einer Entgeltlichkeit

Ohne Zweifel ist die umfassende Zurverfügungstellung von Geodaten wesentlicher Schritt zur Errichtung einer funktionalen Geodateninfrastruktur.<sup>65</sup> Diese muss aber nicht zwangsläufig kostenfrei erfolgen, was schon die INSPIRE-Richtlinie erkennt und hinreichend berücksichtigt, etwa in Erwägungsgrund 16:

*„Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass alle Daten oder Informationen, die zur Erreichung dieses Ziels erforderlich sind, zu Bedingungen zur Verfügung stehen, die ihre Nutzung zu diesem Zweck nicht beschränken.“*

---

<sup>61</sup> Ebenso *Martini/Damm*, DVBl 2013, 1, 4. Vgl. dazu auch zuvor in diesem Gutachten schon auf S. 9 f.

<sup>62</sup> BGBl I 2009, 278.

<sup>63</sup> Art. 1, 3 GeoZGÄndG v. 07.12.2012, BGBl I 2012, 2289.

<sup>64</sup> Dazu schon zuvor ab S. 3; Zusammenfassend zur Entwicklung des Geodatenrechts bis dato auch *Lederer*, Open Data, S. 101-103.

<sup>65</sup> Auch *Wiebe/Ahnefeld* sehen die Höhe der Gebühren als für die praktische Wirksamkeit des Open Data-Ansatzes maßgeblich an, vgl. *Wiebe/Ahnefeld*, CR 2015, 199 (204).

Der Erwägungsgrund lässt damit bewusst Raum für eine angemessene Vergütung.

Noch konkreter wird Erwägungsgrund 23:

*„Stellt eine Behörde einer anderen Behörde in demselben Mitgliedstaat Geodatensätze oder -dienste zur Verfügung, die zur Erfüllung der aus dem Gemeinschaftsumweltrecht erwachsenden Berichtspflichten erforderlich sind, sollte der betroffene Mitgliedstaat beschließen können, dass diese Geodatensätze und -dienste keiner Gebühr unterliegen. Die Regelungen für die gemeinsame Nutzung von Geodatenätzen und -diensten durch staatliche und andere Behörden sowie natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, sollten der Notwendigkeit Rechnung tragen, die finanzielle Bestandsfähigkeit der Behörden zu gewährleisten, insbesondere jener, die verpflichtet sind, Einnahmen zu sichern. Die Gebühren sollten jedenfalls die Kosten der Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich einer angemessenen Rendite nicht übersteigen.“*

Die Generierung von Einnahmen durch die Behörden ist daher nicht nur zulässig, vielmehr geht die Richtlinie davon aus, dass eine solche in vielen Fällen gesetzlich vorgesehen ist. Wie die Gestaltung der Gebühren konkret aussehen kann, zeigt das Unionsrecht dabei beispielhaft im Bereich der Informationsweiterverwendung.<sup>66</sup> Daher kann auch dem Argument der Bundesregierung, dass eine Vielzahl von Kostenregelungen die Nutzung von Geodaten erschweren würden und der Kostenfreiheit daher ein echter Mehrwert auch für die Wirtschaft zukomme,<sup>67</sup> nicht gefolgt werden.<sup>68</sup> Entsprechend harmonisierte Vergütungsregeln bestehen und müssten nur auf den Bereich der Geodaten angewandt werden.<sup>69</sup> Das GeoZG schießt dagegen, vor allem seit

---

<sup>66</sup> Vgl. Bekanntmachung der Kommission, Leitlinien für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten, ABl. C 240/01 v. 24.7.2014.

<sup>67</sup> Vgl. Dritter Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte zur Entwicklung der verschiedenen Felder des Geoinformationswesens im nationalen, europäischen und internationalen Kontext (3. Geo-Fortschrittsbericht) v. 08.11.2012, BT-Drs. 17/11449, S. 19.

<sup>68</sup> Dies gilt umso mehr, da auch die Lizenzbedingungen, zu denen Wettbewerber Zugang zu staatlichen Geodaten und Geodatensystemen erhielten, jedem Marktteilnehmer zugänglich sind, vgl. VG Frankfurt, Urt. v. 10.06.2013 - 7 K 3199/12.F, juris, Rn. 28-31.

<sup>69</sup> Ein weiteres Beispiel für eine denkbare Vergütungsregelung bietet auch v. *Lewinski*, Open Government und Open Data als "Trojanisches Pferd" zur Nivellierung der Unterscheidung Staat-Gesellschaft, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Neubestimmung der Privatheit, S.77, der eine Bepreisung abgestuft nach der Nutzungsintensität vorschlägt.

seiner Änderung durch Änderungsgesetz vom 07.11.2012,<sup>70</sup> insbesondere in Verbindung mit der aktuellen GeoNutzVO, weit über das Ziel hinaus.<sup>71</sup>

### 3. Marktbeeinträchtigung als Folge der Entgeltlosigkeit

Dass das GeoZG damit unabhängig von der konkreten Verarbeitungsstufe der einzelnen Daten auf einen finanziellen Ausgleich für den staatlich betriebenen Aufwand verzichtet, begünstigt staatliche Aktivitäten in einem primär den privaten Akteuren überlassenen Umfeld und vermag insofern marktbeeinträchtigend statt marktfördernd zu wirken.

Einerseits bleibt ein sinnstiftendes quid pro quo im Sinne des Steuerzahlers, mit dessen Mitteln die entsprechenden Daten, Dienste und Funktionen bereitgehalten werden, in Zukunft aus. Viel schwerer wiegt, dass die Bereitstellung kostenloser Daten durch den Staat die Marktparameter verändert.<sup>72</sup> Dies führt zu einer Wettbewerbsverzerrung,<sup>73</sup> die nach nationalem Recht, aber mit Blick auf Art. 106 ff. AEUV auch unionsrechtlich bedenklich ist.

Wenn Private solche oder ähnliche Daten an dem Markt anbieten, an dem nunmehr die öffentliche Hand durch Anbietung von Information als Akteur in Erscheinung tritt, tritt zunächst ein Dumpingeffekt ein. Dieser wird verstärkt, wenn die öffentliche Hand darüber hinaus als Intermediär oder Nutzer der Daten in Erscheinung tritt.<sup>74</sup> In einem vergleichbaren Fall presse- und rundfunkrechtlicher Natur wurde dem Staat ein Verstoß gegen Marktverhaltensregelungen attestiert und die Tagesschau-App in ihrem Gesamtkonzept für zu exzessiv befunden.<sup>75</sup> Sie stellt

---

<sup>70</sup> GeoZGÄndG v. 07.12.2012, BGBl I 2012, 2289.

<sup>71</sup> Zur Vergütungspflichtigkeit als Regel vor den Änderungen s. *Polenz*, NVwZ 2010, 485, 488.

<sup>72</sup> So auch v. *Lewinski*, Open Government und Open Data als "Trojanisches Pferd" zur Nivellierung der Unterscheidung Staat-Gesellschaft, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Neubestimmung der Privatheit, S.72.

<sup>73</sup> Anschaulich *Seuß*, zfv 63, 64.

<sup>74</sup> v. *Lewinski*, Open Government und Open Data als "Trojanisches Pferd" zur Nivellierung der Unterscheidung Staat-Gesellschaft, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Neubestimmung der Privatheit, S.73.

<sup>75</sup> Der staatliche Auftrag im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks findet hier insb. seine Grenze soweit in sich geschlossene Nachrichtentexte dargestellt werden. Ein audiovisuelles Angebot des staatlichen Rundfunks hat dagegen keinen unzulässigen presseähnlichen Charakter, vgl. BGHZ 205, 195, Ls. sowie OLG Köln, afp 2016, 549.

eine unzumutbare „Marktbeeinträchtigung und Beeinträchtigung der Pressefreiheit privater Anbieter“<sup>76</sup> dar.<sup>76</sup> Zulässig soll dagegen die staatliche Beteiligung am Portal juris sein.<sup>77</sup> Der deutsche Gesetzgeber stellte dem die gesamtgesellschaftlichen Vorteile einer Open Data-Politik gegenüber, die diese Einnahmeverluste übersteigen sollen.<sup>78</sup> Er beruft sich damit letztlich auf seine Einschätzungsprärogative. Die Regelungen der § 11 III i.V.m. § 14 Nr. 2 GeoZG i.V.m. GeoNutzVO sind insoweit Spezialregelungen gegenüber § 63 BHO, der nach § 63 III 1 BHO eine Weitergabe von Vermögensgegenständen des Bundes nur zu deren vollen Vermögenswert zulässt.<sup>79</sup>

## VII. Allgemeine Bemerkungen zum Verweis des DWDG auf das GeoZG

Bereits vor dem Hintergrund dieser Skizzierung des Regelungsregimes des Geodatenzugangsrechts erscheint fraglich, weshalb § 6 IIa Nr. 3 DWDG nach der Vorstellung des Regierungsentwurfs auf das GeoZG verweisen soll.

### 1. Unterschiedliche Zielsetzungen

Zu rekapitulieren ist insofern, dass das Geodatenzugangsregime zwei Ziele verfolgt – die Bereitstellung einer mitgliedstaatenübergreifenden Geodateninfrastruktur für die Behörden im Dienste einer effektiven Umweltpolitik und die Aktivierung der Geodaten als Wertschöpfungspotential für die Märkte. Hingegen zielt das Geodatenzugangsregime nicht auf Endverbraucher. Der Verweis des DWDG auf das GeoZG soll nach dem Willen der Begründung des Gesetzentwurfs dagegen

---

<sup>76</sup> So schon v. *Lewinski*, Open Government und Open Data als "Trojanisches Pferd" zur Nivellierung der Unterscheidung Staat-Gesellschaft, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Neubestimmung der Privatheit, S.73.

<sup>77</sup> Kritisch hierzu *Stör*, NJW 1999, 1440, 1442 mit Blick auf die betroffenen Interessen des privaten Wettbewerbs und den Grundsatz des § 63 III BHO sowie *Püschel*, Informationen des Staates als Wirtschaftsgut, S. 231-245, der neben diesem Haushaltsgrundsatz (ders., S. 237 ff.) insb. auch den der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit identifiziert (ders., S. 233-236) und zu dem Schluss kommt, dieses stehe einer Entscheidung des Gesetzgebers zur kostenlosen Abgabe von Information zumindest „nicht unüberwindbar“ entgegen (ders., S. 236).

<sup>78</sup> Siehe *Martini/Damm*, DVBl 2013, 1, 4.

<sup>79</sup> Ebenso *Martini/Damm*, NJW 2014, 130, 135.

„mit einer entgeltfreien Abgabe der Geodaten und Leistungen an die Allgemeinheit [eine] Aufgabe [des DWD] der Versorgung der Allgemeinheit im Sinne der Daseinsvorsorge“ erfüllen. „Dies gilt insbesondere für seine Kernaufgabe, die Herausgabe von amtlichen Warnungen über Wettererscheinungen, die zu einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führen können oder die in Bezug zu drohenden Wetter- und Witterungsereignissen mit hohem Schadenspotential stehen sowie bei der Unterstützung der Behörden des Katastrophenschutzes.“

Diese Zielsetzung irritiert in mehrfacher Hinsicht. Schon die Prämisse lässt sich bezweifeln, dass nämlich die Bereitstellung von „Geodaten und Leistungen“ eine vorgefundene, jedenfalls nicht in Frage zu stellende „Aufgabe der Versorgung der Allgemeinheit im Sinne der Daseinsvorsorge“ sei. Vielmehr scheint es, als ob eine solche Aufgabe der Daseinsvorsorge durch das Gesetz erst begründet werden soll. Vor Erlass des fremdinitiierten, nämlich durch die INSPIRE-Richtlinie angestoßenen und also nicht etwa auf verfassungsrechtlich oder anderweitig begründete oder gar auf eigene politische Motive zurückgehenden GeoZG ist der Topos der Daseinsvorsorge in Bezug auf die Versorgung der Allgemeinheit mit „Geodaten und Leistungen“ nicht bemüht worden. Zudem ist fraglich, inwieweit die „Versorgung mit Geodaten und Leistungen“ in ihrer Unbestimmtheit als Daseinsvorsorge qualifiziert werden kann. Unwetterwarnungen mögen in besonderer Weise eine Aufgabe sein, die auch dem Staat zugeordnet werden mag, wengleich ein Blick in das Katastrophenschutzrecht durchaus zeigt, dass und bis in welche Bereiche hinein die Katastrophenbewältigung gerade Privaten überlassen ist.

Doch selbst bei einem beschränkten Verständnis der meteorologischen Daseinsvorsorge unterscheiden sich die Zielsetzungen des Geodatenzugangsregimes von dem der Bereitstellung meteorologischer Daten: Diese sollen kurz- und kürzestfristig vor Unwetter und sonstigen Wettererscheinungen warnen, die zu einer Gefahr werden können (oder die, so der Gesetzentwurf den Kreis der umfassten Daten bis ins Uferlose ausweitend, „zu drohenden Wetter- und Witterungsereignissen mit hohem Schadenspotential stehen“), jene sollen mittel- und langfristig für eine effektive Umweltpolitik der EU und der Mitgliedstaaten genutzt und von dem freien Markt wertschöpfend benutzt werden können.

## **2. Charakter der Daten**

Diese unterschiedlichen Zielsetzungen basieren auch auf dem unterschiedlichen Charakter der Daten, und zwar in zweifacher Hinsicht:

Zum einen knüpft das Geodatenzugangsregime typischerweise an Daten an, die sich entweder gar nicht, sehr langsam oder nur sehr marginal verändern. Man mag insoweit von statischen Daten sprechen. Wetterdaten, allen voran diejenigen, die für akute Wetterwarnungen benötigt werden, sind hingegen naturgemäß dynamischer Natur – sie verändern sich in kürzester Zeit, im Zweifel gar sekundlich.

Zum anderen zielt das Geodatenzugangsregime nur auf die Bereitstellung aller vorhandener Daten und gibt keine Auskunft über deren Aktualität, Vollständigkeit, Richtigkeit. Wetterdaten dagegen, mit denen namentlich auf Unwetter oder sonstige Gefahren aufmerksam gemacht werden sollen, bedürfen wenn vielleicht auch nicht einer beweisbaren, so doch einer hinreichend wahrscheinlichen Richtigkeit, weil anderenfalls Schäden sowohl dort entstehen, wo Unwetter entgegen der Prognose eingetreten sind, als auch dadurch, dass Unwetter entgegen ihrer Prognose nicht eingetreten sind. Außerdem verlangt die erwünschte Wirksamkeit von Wetterwarnungen nach hinreichender Richtigkeit, weil sie anderenfalls mittelfristig nicht mehr ernst genommen werden.

### **3. Überflüssigkeit des Verweises**

Soweit sich in einer – kleinen – Schnittmenge das bestehende Regelungsregime des Geodatenzugangsrechts mit den Zielsetzungen des Verweises des DWDG auf das GeoZG decken, ist dieser Verweis in doppelter Hinsicht überflüssig.

#### *a) Bestehende Andienungspflicht*

Überflüssig ist der Verweis zunächst, soweit mit ihm eine Andienungspflicht des DWD im Sinne des GeoZG begründet werden soll. Denn der DWD ist auch nach geltendem Recht bereits andienungspflichtig. Soweit beim DWD Geodaten im Sinne des § 4 GeoZG vorhanden sind, muss der DWD diese Geodaten bereits unmittelbar nach den Vorschriften des GeoZG bereitstellen, ohne dass es eines Verweises des DWDG auf das GeoZG bedarf. Das gilt namentlich für die erwähnten atmosphärischen Bedingungen und meteorologischen Objekte. Vor diesem Hintergrund ist es mindestens miss-, eher jedoch unverständlich, dass die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates meint, dass „nach Inkrafttreten des geänderten DWDG [...] alle meteorologischen Geodaten des DWD, die die Bedingungen des

Geodatenzugangsgesetzes erfüllen, zur Verfügung gestellt werden können“.<sup>80</sup> Wenn die besondere Betonung dieser Aussage auf dem zeitlichen Aspekt liegen sollte, dass *nach* dem Inkrafttreten des geänderten DWDG alle Geodaten bereit gestellt werden könnten, ist noch einmal zu betonen, dass *schon jetzt* alle Geodaten im Sinne des Geodatenzugangsgesetzes nicht nur zur Verfügung gestellt werden können, sondern auch müssen. Sofern die besondere Betonung dieser Aussage in umfänglicher Hinsicht darauf liegen sollte, dass nach der Änderung *alle* Geodaten bereit gestellt werden müssen, liegt darin ebenfalls keine Besonderheit, weil sodann ja selbst einschränkend auf diejenigen Geodaten verwiesen wird, „die die Bedingungen des Geodatenzugangsgesetzes erfüllen.“ Sofern mit der Aussage dagegen der Versuch unternommen werden sollte, durch die beispielhafte Aufzählung der betroffenen Geodaten diese verbindlich als Geodaten im Sinne des Geodatenzugangsgesetzes zu qualifizieren, geht er ins Leere bzw. bleibt er unverbindlich. Die Befugnis über eine abschließende und verbindliche Auslegung der Tatbestände des GeoZG und seiner Anlagen kommt der Bundesregierung nicht zu. Soweit die Aufzählung insbesondere auch aktuelle Wetterdaten umfasst, sind dies sicher keine Geodaten im Sinne des Geodatenzugangsgesetzes, wie in Beantwortung der konkreten Fragen noch näher dargelegt wird.

#### *b) Entgeltfreiheit*

Auch soweit eine Entgeltfreiheit bewirkt werden soll, bedarf es keines Verweises auf das GeoZG. Denn „die Bereitstellung von Geodaten und Geodatendiensten im Sinne des § 3 Absatz 1 und 3 GeoZG im Geoportal der nationalen Geodateninfrastruktur“ ist nach § 2 GeoNutzVO kostenfrei. Der „Mehrwert“ des § 6 IIa Nr. 3 DWDG könnte unter Umständen allein darin liegen, die Entscheidung über die Kostenfreiheit jedenfalls in Bezug auf Daten und Datendienste des DWDG der Entscheidung des Verordnungsgebers zu entziehen.

#### *c) Verschleierte Einführung einer partiellen Kostenfreiheit?*

Sofern § 6 IIa Nr. 3 DWDG für notwendig erachtet werden sollte, um der grundsätzlichen Vergütungspflicht des § 6 II DWDG zu entkommen und bestimmte Dienstleistungen kostenfrei anbieten zu können, basierte dies erstens auf einer unzutreffenden Analyse der rechtlichen Ausgangslage und wäre zweitens gesetzgebungstechnisch der falsche Weg.

---

<sup>80</sup> BT-Drs. 18/11533, S. 27.

Auf einer unzutreffenden Beurteilung der rechtlichen Ausgangslage beruhte es, weil bereits nach geltendem Recht der DWD auch dem Regelungsregime des GeoZG unterfällt und insofern alle Daten des DWD, die nach dem GeoZG angeboten werden müssen, auch kostenfrei zur Verfügung stehen müssen. Das GeoZG verdrängt insofern nicht nur als Spezial-, sondern auch als zeitlich späteres Gesetz die Bestimmung des § 6 DWDG. Wollte man nun weitere, also über den Begriff der Geodaten und Geodatendienste hinausgehende Leistungen des DWD entgeltfrei anbieten, so erscheint es falsch, in einem ersten gedanklichen Schritt das (primär auf statische Daten bezogene) Geodatenzugangsregime durch eine Vorschrift im DWDG auszuweiten und sich dann durch den Verweis auf das GeoZG dessen Entscheidung für eine grundsätzliche Kostenfreiheit zu Nutze zu machen. Denn die Ausweitung des Geodatenzugangsregimes sollte im GeoZG selbst vorgenommen werden – weder der Verweis in § 6 IIa Nr. 3 DWDG noch seine Begründung im Gesetzentwurf sind geeignet, sämtliche vom DWD angebotenen Leistungen, darunter auch Apps, zu Darstellungsdiensten im Sinne des GeoZG zu erklären oder gar als solche zu definieren. Und eine Kostenfreiheit von bestimmten Dienstleistungen des DWD ist sachgerecht im DWDG zu regeln. Wollte man also dieses Ziel erreichen, dann sollte der Gesetzentwurf auf eine Änderung des § 6 DWDG gerichtet sein, nicht dagegen auf den Bau einer Brücke ins GeoZG, um auf der Gegenseite die Kostenfreiheit zu gewinnen.

#### **4. Fazit**

Insgesamt erscheint der intendierte Verweis des DWDG auf das GeoZG schon bei nur struktureller Betrachtung als ein Scharnier zwischen ungleichen Teilen, als eine Verbindung zwischen Regelungsregimen, die zwar eine kleine gemeinsame Schnittmenge aufweisen, die sonst aber nichts verbindet. Ein echter Mehrwert des Verweises ist nicht erkennbar. Wenn es aber, um Montesquieu leicht abgewandelt zu zitieren, nicht notwendig ist, eine Vorschrift zu erlassen, dann ist es notwendig, keine Vorschrift zu erlassen.

## C. Beantwortung der einzelnen Fragen

### I. Frage 1: Qualitätsstufen von Geodaten

#### 1. Vorbemerkungen

##### a) *Problem*

Die Frage thematisiert ein Problem im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung durch Behörden. Die Verwaltung generiert im Ursprung Daten nur entsprechend ihrem Eigenbedarf – die Daten entstehen quasi als Nebenprodukt der eigentlichen Aufgabenerfüllung.<sup>81</sup> Eine Veredelung demgegenüber findet oft erst statt, wenn sich Privatunternehmen dieser Daten annehmen und sie den eigenen oder Marktbedürfnissen entsprechend ausgestalten. Dies führt meist zu einer deutlichen Wertsteigerung der Daten.<sup>82</sup> Nimmt die Verwaltung solche Veredelungen bereits vorweg und bietet diese Daten dann kostenfrei an, kann dies Märkte oder Geschäftszweige beeinträchtigen oder gar beseitigen. Dies konterkarierte die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der INSPIRE-Richtlinie. Zu einer solchen Anbietung können, abhängig davon, ob §§ 3 I, 4 I GeoZG nur Rohdaten oder auch veredelte Daten umfassen, auch Behörden im Rahmen des § 11 I GeoZG verpflichtet sein.

##### b) *Begrifflichkeiten*

Eine Vorbemerkung muss freilich zu den in der Frage verwendeten und hier aufgegriffenen Begrifflichkeiten gemacht werden. Die „Qualität“ von Daten und ihre „Verarbeitungsstufe“ oder „Veredelungsstufe“ kann nicht objektiv festgestellt werden, sondern bestimmt sich nach den jeweiligen Bedürfnissen der unterschiedlichen Interessenten. Die von den Behörden anzudienenden Daten weisen dementsprechend diejenige „Qualität“ auf, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist. Wenn Nachfrager nach diesen Daten entsprechend ihren je eigenen Zielsetzungen und Verwendungsvorstellungen aus diesen Daten andere Informationen generieren wollen, werden sie die ursprünglich bereit gestellten Daten als von minderer Qualität begreifen. Bei wieder anderen Verwendungszwecken kann es dagegen sogar wünschenswert

---

<sup>81</sup> Rossi, NVwZ 2013, 1263, 1265.

<sup>82</sup> Rossi, NVwZ 2013, 1263, 1265 f.; Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 199, 204.

sein, gerade auf die ursprünglichen, auf die Rohdaten, zugreifen zu können, um sie nach eigenen Zielsetzungen und mit anderen Verfahren selbst bearbeiten zu können. In solchen Fällen sind Rohdaten für den konkreten Nachfrager unter Umständen gar von höchster Qualität.

## **2. Gesetzliche Ausgangslage und Herangehensweise**

Eine direkte Antwort auf die Frage gibt das GeoZG nicht. Es verwendet weder den Begriff der Rohdaten noch den der verschiedenen Verarbeitungs- oder Veredelungsstufen. Zugleich lässt die Aufzählung in § 4 I a)-z8) GeoZG deutlich erkennen, dass das GeoZG bei inhaltlicher Betrachtung offenkundig Daten von sehr unterschiedlicher „Verarbeitungsstufe“ umfasst.

Vor diesem Hintergrund soll die Frage dadurch beantwortet werden, dass zunächst die Kategorien von Daten herausgearbeitet werden, die das GeoZG kennt. In einem zweiten Schritt wird dann geklärt, ob eine entsprechende kategorische Unterscheidung anhand eines Veredelungs- respektive Qualitäts- oder Verarbeitungskriteriums möglich oder vielleicht sogar im GeoZG angelegt ist.

## **3. Verschiedene Kategorien von Geodaten im GeoZG**

Zunächst lässt sich kategorienartig im GeoZG zwischen anbieterpflichtigen und sonstigen Geodaten, zwischen unterschiedlich priorisierten Geodaten, zwischen fachneutralen Geodaten und Teilen der Datengrundlage im Übrigen sowie zwischen Geobasisdaten und Geofachdaten unterscheiden.

### *a) Differenzierung zwischen anbieterpflichtigen und anderen Geodaten*

Eine erste Unterscheidung knüpft an die Andienungspflicht an. So sind im gesetzlich bestimmten Umfang gemäß § 5 I, II GeoZG alle vorhandenen Geodaten<sup>83</sup> sowie Metadaten<sup>84</sup> und Geodatendienste<sup>85</sup> mit den im Gesetz genannten Eigenschaften respektive der im Gesetz genannten Kategorien zu beschaffen und proaktiv bereitzustellen. Der Umfang wird dabei über die Art des Datums oder die Funktionalität des Dienstes legal definiert.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> § 4 I Nr. 4 GeoZG, § 5 I 2 GeoZG.

<sup>84</sup> § 7 I-III GeoZG.

<sup>85</sup> § 6 I-IV GeoZG.

<sup>86</sup> Vgl. dazu die Normen in Fn. 83-85.

Jedenfalls theoretisch gibt es darüber hinaus weitere Geodaten im Sinne des § 1 I GeoZG, die die Anforderungen, an die die Bereitstellungspflicht knüpft, nicht erfüllen, etwa weil sie sich unter keines der Themen nach § 4 Nr. 4 GeoZG fassen lassen. Dies schließt eine Bereitstellung von darüber hinausgehenden Geodaten, Geo-Metadaten und Geodatendiensten durch den Staat allerdings nicht aus. Mit Blick auf diese Daten besteht lediglich keine Andienungspflicht nach GeoZG.

*b) Priorisierung gewisser Daten bei der Schaffung der unionalen Geodateninfrastruktur*

Eine andere Kategorisierung der Daten lässt sich aus dem schrittweisen Aufbau des INSPIRE-Netzwerks entnehmen.<sup>87</sup> Dieser sollte gemäß Art. 7 III INSPIRE-Richtlinie in verschiedenen Stufen erfolgen und priorisierte zu diesem Zweck unterschiedliche Daten. Dabei lassen sich gemäß Art. 7-9 INSPIRE-Richtlinie und Anhang I-III zur INSPIRE-Richtlinie die Priorisierungen „Basisdaten vor Fachdaten“ sowie „Neu- vor Altdaten“ ausmachen.<sup>88</sup> Die mit der Priorisierung einhergehende Kategorisierung diene ersichtlich dem effektiven Aufbau der Geodateninfrastruktur, eine darüber hinausgehende Bedeutung nach Abschluss einer solchen Geodateninfrastruktur ist demgegenüber nicht zu erkennen.

*c) Unterscheidung zwischen fachneutralen Kernkomponenten und der Datengrundlage im Übrigen*

Das GeoZG unterscheidet weiterhin zwischen „fachneutralen Kernkomponenten“ der Geodateninfrastruktur gemäß § 5 I 1 GeoZG und einer „Datengrundlage“ gemäß § 5 II 1 GeoZG im Übrigen. Das GeoZG knüpft an diese mögliche Differenzierung aber, abgesehen von der Zuständigkeitszuweisung nach § 5 II 2 GeoZG, keine weiteren Folgen.

*d) Unterscheidung zwischen Geobasisdaten und Geofachdaten*

In eine ähnliche Richtung wie die Unterscheidung zwischen „fachneutralen Kernkomponenten“ und einer „Datengrundlage“ im Übrigen geht die begrifflich im GeoZG selbst nicht angelegte Unterscheidung zwischen Geobasisdaten und Geofachdaten.

---

<sup>87</sup> Vgl. Erwägungsgrund 14 INSPIRE-Richtlinie.

<sup>88</sup> Diese Prioritätssetzung spiegelt sich in der Aufteilung der Themen auf drei Anhänge zur INSPIRE-Richtlinie. Ebenso Janowsky/Ludwig/Roschlaub/Streuff, Geodateninfrastrukturrecht in Bund und Ländern, S. 13.

Als allgemeinere Geodaten lassen sich insbesondere die Geobasisdaten respektive raumbezogenen Basisdaten im Sinne der Vermessungs- und Katasterverwaltungen<sup>89</sup> verstehen.<sup>90</sup> Versteht man den Begriff als inhaltsgleich zum Begriff der „fachneutralen Kernkomponenten“ im Sinne des GeoZG, sind sie gemäß § 5 I 1 GeoZG Grundlage der Geodatenarchitektur.

Dagegen sind Geofachdaten die in den jeweiligen Ressorts der öffentlichen Verwaltung aufgrund von Fachgesetzen erhobenen Daten, etwa in den Bereichen Statistik, Umwelt- und Naturschutz oder Boden.<sup>91</sup> Ihr Anwendungszweck, Anwendungsbereich und der Kreis der Primärnutzer sind entsprechend begrenzt. Sie sind damit nicht unbedingt qualitativ hochwertiger, aber in der Regel spezifischer als Geobasisdaten. Auch Geofachdaten sind allerdings in vielen Fällen Teil der von der Anbietungspflicht umfassten Geodaten.<sup>92</sup>

Das GeoZG knüpft an Geobasis- und Geofachdaten zwar grundsätzlich keine unterschiedlichen Pflichten. GeoZG und INSPIRE-Richtlinie haben die Differenzierung zwischen Geobasis- und Geofachdaten aber aus einem anderen Grund im Blick. Der defizitäre Datenaustausch zwischen Behörden und Mitgliedsstaaten bei einer Vielzahl an Fachbehörden gerade im Bereich der Geodaten war wie gezeigt maßgeblicher Grund zum Erlass der INSPIRE-Richtlinie. Das auf einheitlichen und effektiven Zugang gerichtete Telos von INSPIRE-Richtlinie und GeoZG zielt damit bewusst nicht nur auf den Bereich der Geobasis-, sondern auch auf den der Geofachdaten. Dies stellt auch § 5 III GeoZG klar, der die „fachneutralen Kernkomponenten“,<sup>93</sup> das heißt die vom GeoZG erfassten Geobasisdaten, zur Grundlage der Erfassung, des Haltens und Verarbeitens der von § 4 I Nr. 4 GeoZG umfassten Geofachdaten macht.

#### *e) Fazit: Kategorien von Daten im GeoZG*

Das GeoZG unterscheidet damit in zwei Fällen materiell zwischen Kategorien von Daten. Zum einen unterscheidet es zwischen Geodaten, an denen eine Anbietungspflicht besteht<sup>94</sup> und solchen, die zwar Geodaten nach § 3 I GeoZG darstellen, aber dem Begriff des § 4 GeoZG nicht

---

<sup>89</sup> Zu den Vermessungssystemen und dem Begriff der Geobasisdaten in diesem Sinne vgl. *Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland (AdV)*, [www.adv-online.de/aaa-Modell](http://www.adv-online.de/aaa-Modell).

<sup>90</sup> M.w.N. *Neumann*, Zugang zu Geodaten, S. 47-51.

<sup>91</sup> M.w.N. *Neumann*, Zugang zu Geodaten, S. 51 f.

<sup>92</sup> Vgl. § 5 II i.V.m. § 4 I Nr. 4 GeoZG.

<sup>93</sup> § 5 I 1 GeoZG.

<sup>94</sup> §§ 4 I, 5 GeoZG.

entsprechen und damit nicht gemäß § 4 I 1. HS GeoZG erfasst und bereitgestellt werden müssen.

Daneben unterscheidet es im Rahmen des § 5 I 1, II 1 GeoZG zwischen grundlegenden und fachspezifischen Geodaten und knüpft daran nicht nur unterschiedliche Zuständigkeitsregime, sondern formuliert auch die Pflicht, den fachspezifischen Geodaten die grundlegenden Geodaten zu Grunde zu legen.<sup>95</sup>

#### **4. Möglichkeit der Differenzierung zwischen Rohdaten und veredelten Daten?**

##### *a) Keine ersichtliche Differenzierung nach Verarbeitungsstufe*

Eine den obigen Differenzierungen entsprechende generelle Unterscheidung zwischen Rohdatum und verarbeitetem Datum ist im GeoZG, wie bereits skizziert, nicht angelegt.

Da von den Behörden sowohl die Bereitstellung gewisser Geobasisdaten als auch bestimmter Geofachdaten verlangt wird, deren notwendiger Endverarbeitungsstand je nach Aufgabe der Behörde unterschiedlich ausfällt, lässt sich eine generelle Grenze der Verarbeitung nicht ausmachen. Dadurch, dass das Gesetz der Bearbeitung der Geofachdaten die Gestaltung der „fachneutralen Kernkomponenten“ zu Grunde legt, wird es schon hier interoperabilitätsbedingte weitreichendere Verarbeitungen und Veredelungen begrifflich mit umfassen wollen. Die Betrachtung von Geobasis- und Geofachdaten lässt damit nur den Schluss zu, dass sich das Gesetz zumindest nicht nur auf Rohdaten bezieht. Auch veredelte und damit höherwertige Daten können dem GeoZG durchaus unterfallen.

##### *b) Beschränkte Andienungspflicht?*

Möglicherweise muss die gesetzlich normierte Andienungspflicht aber auf „Rohdaten“ oder jedenfalls auf Daten minderer Qualität reduziert werden, um die Gefahr zu unterbinden, dass die Geodateninfrastruktur Märkte ersetzt statt welche zu ermöglichen.

Wie gezeigt, beschränkt sich die gesetzliche Pflicht auf die Bereitstellung verfügbarer Daten. Da diesen selbst teils hohe, teils mindere Qualität zukommt, scheint es dem Gesetz auch insoweit nicht auf die Qualität der erfassten Daten anzukommen. Alleiniges explizites Merkmal des Anknüpfens ist die Geodatumseigenschaft im Sinne von § 4 GeoZG.

---

<sup>95</sup> Vgl. § 5 III GeoZG.

Gleiches gilt auch für die Verarbeitungsstufe eines Datums. GeoZG und GeoNutzVO etablieren ein umfassendes Anbietersregime, das vor keiner Verarbeitungsstufe haltmacht. Es verlangt in einer Vielzahl von Bereichen (§§ 4 I, 5 I, II GeoZG) die Zurverfügungstellung der beim Staat vorliegenden Daten und zeigt sich damit sehr ausdifferenziert. Es erscheint daher auch unwahrscheinlich, dass das Gesetz eine Begrenzung auf nicht veredelte Daten intendiert, ohne dass diese explizit darin geregelt wurde.

Vor einer gewissen Verarbeitungsstufe – vergleichbar einer Investitionshöhe oder gar Schöpfungshöhe – Halt zu machen, widerspräche im Übrigen auch dem auf umfassendste Transparenz und Interoperabilität gerichteten Ansatz, den gerade das deutsche Recht verfolgt. Es wäre deshalb unzulässig, aus der fehlenden Berücksichtigung unterschiedlicher Verarbeitungsstufen von Geodaten auf eine Regelungslücke zu schließen. Vielmehr zeigt gerade auch der Schritt zur Entgeltlosigkeit der Bereitstellung aller Daten nach § 2 I GeoNutzVO, dass das Gesetz mit voller Intention alle Arten und Kategorien der Geodaten nach § 4 GeoZG gleichbehandeln möchte. Wenn das Gesetz dem Gesetzeszweck sogar die Entgeltlichkeit all dieser Daten und Dienste zu opfern bereit ist, wird es umgekehrt wohl nicht vor der Einbeziehung veredelter Daten halt machen wollen. Einer teleologischen Reduktion hinsichtlich des Umfangs der Anlieferungspflicht ist insoweit die Grundlage entzogen.

### *c) Parallele zu Metadaten?*

Fraglich ist, ob eine denkbare Parallele im Bereich der Metadaten Hinweise darauf geben kann, ob oder inwieweit veredelte Geodaten von §§ 3 I, 4 I GeoZG erfasst sind.

Metadaten gemäß § 3 I Nr. 6 GeoZG dienen der Verknüpfung und Auffindbarmachung der Geodaten. Sie stellen damit auch die Interoperabilität zwischen verschiedenen Geoinformationssystemen sicher.<sup>96</sup> Sie sind die digitale Landkarte, die dem Suchenden den Weg zu den Geodaten weist. Sie sind somit keine Daten im semantischen Sinne, da ihnen kein eigener, unabhängiger Informationsgehalt zukommt. Ihr Informationsgehalt erschöpft sich vielmehr im Verweis auf die Auffindbarkeit, die digitale Adresse und die informationelle Nachbarschaft der Geodaten, die sie adressieren.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Anschaulich Neumann, Zugang zu Geodaten, S. 56 f., 61-63.

<sup>97</sup> Anstatt vieler hierzu schon Falke, ZUR 2007, 384, 387.

Freilich fällt es schon begrifflich schwer, zwischen qualitativ minder- und hochwertigen, verarbeiteten, veredelten und rohen Metadaten zu unterscheiden. Ob insoweit überhaupt eine Parallele zum Begriff der Geodaten gezogen werden kann, ist daher fraglich. Das GeoZG beschränkt sich gemäß § 7 II, III GeoZG auf die Pflicht zur Bereitstellung von Metadaten bestimmter Funktionalität. Der Verweis auf die Bedingungen des Zugangs und der Entgeltlichkeit ist dabei durch die Entscheidung des Gesetzgebers zur Entgeltlosigkeit im Zuge der Überarbeitung des GeoZG und der GeoNutzVO redundant geworden.<sup>98</sup>

Zumindest mittelbar über die zu errichtende Dateninfrastruktur lassen sich aber auch die darüber hinausgehenden Metadaten, für die keine Anbietungspflicht besteht, qualitativ beschreiben.

Je multifunktionaler und einfacher zu bedienen die Portale und Systeme sind, zu denen die Metadaten beitragen, desto qualitativ hochwertiger sind die dafür primär verwandten Metadaten. Unabhängig davon, ob man davon ausgeht, dass sich nach diesem Verständnis Metadaten als qualitativ höher- oder minderwertige beschreiben lassen, verzichtet das Gesetz aber auch hier jedenfalls darauf, die kostenlos bereitzustellenden Metadaten im Rahmen des GeoZG auf solche einer gewissen Verarbeitungs- oder Veredelungsqualität zu beschränken und darüber hinausgehende Entwicklungen etwa dem freien Markt vorzubehalten. Es verpflichtet die Behörden damit zwar nur begrenzt, Metadaten vorzuhalten,<sup>99</sup> durchaus aber gemäß § 7 IV GeoZG i.V.m. GeoNutzVO bewusst zur entgeltlosen Bereitstellung aller, auch der darüber hinausgehenden Geo-Metadaten anderer Kategorien oder Verarbeitungsstufen, die der Behörde vorliegen und an denen keine entgegensehenden Rechte Dritter bestehen.<sup>100</sup>

Dies spricht zumindest tendenziell auch gegen eine vergleichbare qualitative Einschränkung im Bereich der Geodaten.

#### *d) Qualität bei Geodatendiensten*

Von den genannten Datenbegriffen zu trennen ist der Begriff der Geodatendienste nach § 3 III GeoZG. Dies sind gemäß § 6 I-IV GeoZG die Anwendungen, die die Auffindbarkeit, Interoperabilität und Verfügbarkeit der Geodaten gewährleisten, also etwa Suchmaschinen,

---

<sup>98</sup> Vgl. dazu § 7 IV GeoZG, § 2 II GeoNutzVO sowie oben, S. 14.

<sup>99</sup> Vgl. § 7 II, III GeoZG: „Mindestens“.

<sup>100</sup> § 7 I, 4 IV, 12 II GeoZG i.V.m. § 9 UIG.

Download-, Transformations- und Darstellungsdienste. Sie setzen Anordnungen oder Systematisierungen der Geodaten in Geoinformationssystemen<sup>101</sup> respektive einer Geodateninfrastruktur<sup>102</sup> zur Vereinfachung des Zuganges, der Veranschaulichung von Zusammenhängen oder ähnlichem voraus. Dies folgt daraus, dass allein die Zugänglichmachung der (ungeordneten) Information nicht dem gesetzlichen Ziel des GeoZG und der INSPIRE-Richtlinie genügt, weil beide auf umfassende Interkonnektivität und weitestgehende Interoperabilität zwischen staatlichen Stellen im Umgang mit Geodaten abzielen.

Die Qualität der Geodatendienste ist von der Qualität der abgebildeten Daten und Zusammenhänge, insbesondere aber auch von der Qualität der Zusammenstellung und deren Darstellung, abhängig. Diesen Zusammenstellungen kommt mitunter nicht nur ein eigener wirtschaftlicher Wert, sondern auch höhere rechtliche Qualität zu. Sie können Datenbanken gemäß §§ 87a ff UrhG oder, bei entsprechender Schöpfungshöhe, sogar Datenbankwerke gemäß § 4 II UrhG darstellen.

Doch wie im Bereich der Geodaten und Metadaten lässt sich eine Pflicht zur Bereitstellung elaborierter Portale dem GeoZG nicht explizit entnehmen. § 6 I-IV GeoZG beschreiben nur einen Mindeststandard. Die Grundsatzentscheidung für die Bereitstellung bestehender Portale ist dem GeoZG dagegen wohl immanent, hierfür sprechen der Gesetzeszweck und die Parallele zur umfassenden Bereitstellung von Geodaten nach § 4 GeoZG und zur Bereitstellung der zugehörigen Metadaten.

Die Bereitstellung besonders elaborierter Portale ist jedoch mit hohem finanziellem Aufwand verbunden. Der Staat läuft dabei Gefahr, den nötigen Gewährleistungsumfang zu überschreiten. Es lässt sich daher folgern, dass qualitativ hochwertige Portale zwar möglich sind, die Portale allerdings nur eine gewisse Mindestqualität erreichen müssen. Eine besonders hohe Qualität ist nicht abträglich, sofern sie sich am Ziel der INSPIRE-Richtlinie und des GeoZG orientiert. Zumindest erstere ist primär an der Vereinfachung des Geodaten-Austauschs zwischen staatlichen Akteuren interessiert und will keine nur privatnützigen Dienste.<sup>103</sup> Es lässt sich insgesamt damit im Bereich der Gewährleistung von Geodatendiensten nur eine Grenze im Mindestumfang an Funktionen und eine Grenze funktionaler Natur ausmachen. Im Übrigen spielt Qualität aber auch im Bereich der Geodatendienste keine Rolle.

---

<sup>101</sup> Hierzu *Neumann*, Zugang zu Geodaten, S. 64 ff.

<sup>102</sup> § 3 V GeoZG.

<sup>103</sup> Vgl. S. 9 f.

## 5. Antwort: Einfache und veredelte Daten sind Geodaten im Sinne des GeoZG

Das Beispiel der Geobasis- und Geofachdaten, aber auch eine Analyse, die dem Telos des GeoZG und der INSPIRE-Richtlinie<sup>104</sup> folgt und Metadaten und Datendienste berücksichtigt, zeigen damit letztendlich, dass §§ 3 I, 4 I, 5 I GeoZG grundsätzlich keine qualitative Unterscheidung zwischen Geodaten treffen und auch nicht treffen wollen.

Ersichtlich umfasst der Datenbegriff des GeoZG damit sowohl Rohdaten als auch weiter aufbereitete Daten i.S.d. § 4 GeoZG, solange diese einer GeoZG-pflichtigen Stelle vorliegen. Soweit durch die Zusammenschau oder Verknüpfung von Geodaten sich neue Information mit Geodatencharakter erschließen lässt, die dann in kodierter Form vorliegt, handelt es sich auch insoweit um Geodaten. Die Qualität der Daten selbst, das heißt auch die Art der Kodierung oder Darstellung der relevanten Geoinformation, ist insoweit unbeachtlich. Eine Grenze der Aufbereitung ist dort erreicht, wo sich durch Verarbeitung kein neues Datum ergibt, sondern mittels Metadaten eine Systematisierung oder Zusammenstellung erreicht wird. Diese bewegen sich außerhalb des Geodatenbegriffes, eine Bereitstellung dieser reinen Metadaten ist aber gemäß § 7 I, IV GeoZG i.V.m. GeoNutzVO vom GeoZG ebenso vorgesehen.

## II. Frage 2: Mess- und Prognosedaten

Ob vom GeoZG nur Messdaten oder auch Prognosedaten erfasst werden, ist – ausgehend von den relevanten Normen des GeoZG und der INSPIRE-Richtlinie (1.) – im Wege der wörtlichen (2.) und teleologischen Auslegung (3.) zu ermitteln.

### 1. Normative Anknüpfungspunkte

Die von der staatlichen Andienungspflicht erfassten Geodaten werden in § 4 GeoZG bestimmt, der seinerseits auf Art. 4 INSPIRE-Richtlinie mitsamt ihren Anhängen zurückgeht. Charakteristisch für die Beschreibung der Geodaten ist dabei nicht etwa eine enumerative Aufzählung konkreter Geodaten, sondern eine Erfassung nach Themen.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> RL 2007/2/EG des europäischen Parlamentes und Rates v. 14.03.2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), Abl. L 108/1 v. 24.04.2007.

<sup>105</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. d INSPIRE-Richtlinie: „Sie betreffen eines oder mehrere der im Anhang I, II oder III aufgeführten Themen.“

Mit Blick auf Wetterdaten sind insofern insbesondere folgende Vorschriften des GeoZG bzw. der INSPIRE-Richtlinie relevant:

- „atmosphärische Bedingungen (physikalische Bedingungen in der Atmosphäre, dazu zählen Geodaten auf der Grundlage von Messungen, Modellen oder einer Kombination aus beiden sowie Angabe der Messstandorte)“ (§ 4 I Nr. 4 lit. z GeoZG)

respektive

- „Atmosphärische Bedingungen: Physikalische Bedingungen in der Atmosphäre. Dazu zählen Geodaten auf der Grundlage von Messungen, Modellen oder einer Kombination aus beiden sowie Angabe der Messstandorte“ (Nr. 13 Anhang III INSPIRE-Richtlinie)

sowie

- „meteorologische Objekte (Witterungsbedingungen und deren Messung; Niederschlag, Temperatur, Gesamtverdunstung (Evapotranspiration), Windgeschwindigkeit und Windrichtung)“ (§ 4 I Nr. 4 lit. z1 GeoZG)

respektive

- „Meteorologisch-geografische Kennwerte: Witterungsbedingungen und deren Messung: Niederschlag, Temperatur, Gesamtverdunstung (Evapotranspiration), Windgeschwindigkeit und Windrichtung)“ (Nr. 14 Anhang III INSPIRE-Richtlinie).

## 2. Wortlautanalyse

Eine erste Betrachtung dieser Bestimmungen mit Bezug zu Wetterdaten wie aber auch der sonstigen Bestimmungen des § 4 GeoZG und der Anhänge der INSPIRE-Richtlinie zeigt, dass das Geodatenzugangsregime den Begriff der „Prognose“ nicht verwendet.<sup>106</sup> Prognosen sind zumindest dem reinen Wortlaut nach nicht Gegenstand staatlicher Geodatenanbietung.

### *a) Kennwerte, Bedingungen und Objekte*

Die Überschrift der Nr. 14 in Anhang III zur INSPIRE-Richtlinie spricht allgemein von „meteorologischen Kennwerten“ und führt dazu eine Reihe von Beispielen auf, unter anderem Messungen. Ähnlich geht § 4 I Nr. 4 lit. z, z1 GeoZG vor, der atmosphärische und meteorologische

---

<sup>106</sup> So spricht auch Nr. 14 in Anhang III zur INSPIRE-Richtlinie u.a. von meteorologischen Messungen, nicht jedoch von Prognosen.

Objekte erfasst. Erfasst sind in diesem Sinne Bedingungen und Kennwerte, die Geodaten darstellen und mit einem dieser Themen in Zusammenhang stehen.

#### *b) Modelle als Geodaten*

Wird der Begriff der Prognose hier auch nicht verwendet, ist er doch auch nicht explizit ausgeschlossen. Vielmehr lässt sich durchaus argumentieren, dass Prognosen jedenfalls mittelbar Geodaten sein können, weil etwa § 4 I Nr. 4 lit. z GeoZG nicht die Messungen selbst als Geodaten beschreibt, sondern sie als solche versteht, die „auf der Grundlage von Messungen, Modellen oder einer Kombination aus beiden“ abgeleitet werden. Gleiches gilt nach Nr. 13 Anhang III INSPIRE-Richtlinie. Geodaten sind also nicht zwingend die Messergebnisse selbst, sondern die aus den Messungen etc. abgeleiteten Interpretationen.

Begrifflich ist insofern streng genommen die Schwelle vom Datum zur Information überschritten – allerdings geht das Geodatenzugangsregime nicht von einer solchen strikten Unterscheidung zwischen Datum und Information aus, sondern erfasst vielmehr beide, versteht den Datumsbegriff also in einem weiten Sinne.

Unterstellt man, dass auch Modellen stets Verallgemeinerungen und Prognosen innewohnen, lässt sich dem § 4 I Nr. 4 lit. z GeoZG durchaus eine Offenheit gegenüber der Erfassung von Prognosen entnehmen.

#### *c) Thema als Referenzpunkt*

Die Offenheit wird bestätigt durch die grundsätzliche Systematik des Geodatenzugangsregimes, nicht konkret beschriebene und womöglich gar enumerativ benannte Geodaten zu benennen, sondern sehr viel offener nur thematische Referenzpunkte zu benennen: § 4 I Nr. 4 GeoZG stellt ebenso wie die INSPIRE-Richtlinie das Thema des jeweiligen Aufzählungspunkts in den Mittelpunkt.<sup>107</sup> Die Aufzählungen des § 4 I Nr. 4 GeoZG konkretisieren dabei nicht Art und Umfang der bereitzustellenden Geodaten, sondern wollen hinsichtlich des behandelten Themas und mit Blick auf außerhalb liegende Themen ebenso umfassend wie abschließend sein.

Mit Blick auf Wetterdaten steht im Mittelpunkt von § 4 I Nr. 4 z, z1 GeoZG damit allein der Wetterdatencharakter eines Datums, nicht die Methode seiner Beschaffung, der Grad seiner

---

<sup>107</sup> Vgl. den Wortlaut in § 4 I Nr. 4 1. Hs. GeoZG: „Betreffen eines oder mehrere der folgenden Themen“.

Gewissheit oder die Frage, ob die Ermittlung des Geodatum ex post oder ex ante zu dem beschriebenen Wetterereignis erfolgt, im Mittelpunkt der Zuordnung. Auch insofern sind Prognosen generell und insbesondere auch bezüglich Wetterdaten nicht vom Geodatenzugangsregime ausgenommen.

*d) Irrelevanz der Richtigkeit des Datums in § 4 GeoZG*

Hervorzuheben ist zudem (noch einmal), dass die Vorschriften dem Wortlaut nach keine Aussage hinsichtlich der Anforderungen an die Qualität, insbesondere etwa an die Richtigkeit, der erfassten Daten stellen. Sie beantworten so auch nicht die Frage, ob nur gesicherte Daten, Daten, die mit gewisser Wahrscheinlichkeit richtig sind, oder zum Beispiel schon alle Arten von Prognosen erfasst sind. Nicht die Aussagequalität, sondern die Tatsache, dass eine geodaten-spezifische Aussage getroffen wird, macht also Daten zu Geodaten im Sinne des GeoZG.<sup>108</sup>

Auch einer Schätzung oder Prognose liegt aber stets ein solcher geospezifischer Tatsachen- bzw. Informationsgehalt zu Grunde. Damit können im Allgemeinen auch Prognosen, wie sie insbesondere zur Erfüllung der Aufgaben nach § 4 I Nr. 1 – Nr. 6 DWDG-E durch den Deutschen Wetterdienst getroffen werden müssen, vom Begriff der Geodaten umfasst sein, denn ihnen kommt im Sinne des GeoZG respektive der INSPIRE-Richtlinie eine hinreichende Aussagequalität zu. Sie unterfallen deshalb nach dem Wortlaut der Norm der Anbietungspflicht des § 11 I GeoZG. Soweit die Prognosen auf Rohdaten beruhen, sind dem insoweit einheitlichen Wortlaut der §§ 5 I, 11 I GeoZG folgend stets auch die Rohdaten selbst zu veröffentlichen.

Auch Prognosen, das heißt unbewiesene, wenn auch wahrscheinliche künftige Verhältnisse, können also Bedingungen und Kennwerte im Zusammenhang mit dem jeweiligen Thema sein. GeoZG und INSPIRE-Richtlinie erfassen diese unabhängig davon, ob sie ex post oder ex ante zu dem von ihnen beschriebenen Ereignis stehen und prima facie sogar unabhängig von ihrem Richtigkeitsgehalt. Dass Prognosen, anders als unmittelbaren Ergebnissen von Messungen, stets auch eine gewisse Unsicherheit des Eintritts zukommt, ist unbeachtlich, wenn man die genannten Merkmale zur Definition des Geodatum im Sinne des GeoZG genügen lässt. Sogar Bedingungen und Kennwerte mit unrichtigem Aussagegehalt genügen prima facie dieser Definition.

---

<sup>108</sup> Die nachfolgende Argumentation legt den Fokus bei dem Begriff der Qualität allerdings stärker auf die inhaltliche Richtigkeit und Verlässlichkeit der Information.

## 2. Teleogische Auslegung

Allenfalls unter Berücksichtigung anderer Faktoren, etwa der praktischen Wirksamkeit der Geodateninfrastruktur, könnte man den Datenbegriff auch hinsichtlich der Wetterdaten restriktiv auslegen, etwa um die Verbreitung von womöglich falschen und/oder schwer korrigierbaren Daten zu verhindern, deren Zugänglichkeit schwerwiegendste Konsequenzen mitsamt ihrer haftungsrechtlichen Bewältigung nach sich ziehen kann. Möglicherweise gebietet also eine teleologische Auslegung der Normen eine Reduktion des ansonsten offenen Wortlauts.

### *a) Unterscheidung von statischen und dynamischen Daten*

Grundüberlegung einer solchen teleologischen Reduktion des Geodatenbegriffs ist die Erkenntnis, dass eine Information nur dann zur Erfüllung der Ziele des GeoZG und der INSPIRE-Richtlinie beiträgt und auch nur beitragen kann, wenn auf ihre Richtigkeit weitgehend Verlass ist.

Insofern wird deutlich, dass das Geodatenzugangsregime – bewusst oder unbewusst – in erster Linie von statischen Geodaten ausgeht, die sich nicht oder allenfalls nur mit geringer Wahrscheinlichkeit oder doch nur über eine lange Periode hinweg verändert. Die kartographischen Daten ebenso aber auch geologische Daten mögen hier als typische Beispiele dienen. Solche Daten, die statische Werte widerspiegeln, sind mit Blick auf die geforderte Verlässlichkeit regelmäßig unbedenklich.

Dagegen sind Daten dynamischer Natur, deren Richtigkeitsgehalt sich nur auf eine sehr kurze Zeitdauer bezieht, schon mittel- und erst recht langfristig dagegen schwankt, für den Aufbau einer Geodateninfrastruktur nicht geeignet. Insbesondere gilt es zu berücksichtigen, dass eine Datenbank unzutreffender Daten letztlich das Ziel des Geodatenzugangsregime konterkariert. Sie nützt weder Verwaltung noch Wirtschaft.

Überträgt man diese Überlegungen auf den Bereich der Prognosen, spricht dies dafür, nur eine hinreichend gesicherte Prognose als Datum im Sinne des GeoZG zu behandeln. Prognosen, die diesem Mindestmaßstab nicht genügen, ist dagegen aus teleologischen Gründen der Charakter eines Geodatums abzuspochen. Denn Daten, die unabhängig von dem konkreten Abrufzeitpunkt bereits kurz nach ihrem Einstellen unzutreffend sind, laufen womöglich sogar dem Gesetzeszweck zuwider. Wenn also die Vorteile der schnellen Verfügbarkeit einer ungesicherten Prognose die Nachteile der Verbreitung eines nur vorläufigen Datums nicht überwiegen, kann der Funktion des Geodatenzugangsregimes nicht Rechnung getragen werden.

Beständigkeit sowie Wahrscheinlichkeit des Eintritts der Prognose respektive deren Richtigkeit schwanken dabei abhängig von der jeweiligen Datenkategorie, der die Prognose zuzurechnen ist. Ebenso schwankt auch die Qualität und Verfügbarkeit der Rohdaten, die der Prognose respektive den exakten Geodaten zu Grunde liegen. Erlaubt die jeweilige Datenlage lediglich eine ungefähre Prognose der jeweiligen Verhältnisse, mag schon diese Prognose für die am INSPIRE-Netzwerk teilnehmenden Stellen und die Öffentlichkeit nützlich sein. Dies spricht dafür, auch solche Prognosen als Geodatum im Sinne des GeoZG zu behandeln. Langfristigen Wetterprognosen etwa kann damit schon Geodatenqualität zukommen, wenn der Eintritt der Wetterlage überwiegend wahrscheinlich ist.

#### *b) Nicht abgeschlossene Prognosen*

Aus den gleichen Gründen trifft die Behörde die Anbietungspflicht im Sinne des GeoZG zumindest noch nicht, bevor sie zu einer endgültigen Prognose gelangt ist. Denn Behörden im Geodatenbereich arbeiten oftmals mit umfassenden Datenakkumulationen, deren Aussage sich aber erst bei einer hinreichend umfangreichen Sammlung von Daten, also erst nach einer Verarbeitung oder Sammlung von Daten, hinreichend klar darstellen. Auch eine Veröffentlichung vorzeitiger Prognoseergebnisse kann daher, abhängig von den Umständen des Einzelfalls, dem Telos von GeoZG und INSPIRE-Richtlinie entgegenlaufen.

Dieser Gedanke findet im Übrigen Unterstützung im allgemeinen und besonderen Informationsfreiheitsrecht. Mögen dessen Zielsetzungen auch andere sein als die des Geodatenzugangsrechts, nehmen sie doch auch stets solche Daten respektive Informationen vom allgemeinen Zugangsrecht aus, zu denen die behördeninterne Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen ist.<sup>109</sup> Im Vordergrund dieser Ausnahmetatbestände steht zwar der Schutz der behördeninternen Willensbildung, zugleich soll die Öffentlichkeit aber auch vor nicht hinreichend gesicherten Informationen geschützt werden.

### **3. Antwort**

Die Analyse der Nr. 13, Nr. 14 Anhang III INSPIRE-Richtlinie, § 4 I Nr. 4 lit. z, z1 GeoZG zeigt, dass Prognosen vom Wortlaut der Normen zwar nicht erfasst, umgekehrt aber auch nicht

---

<sup>109</sup> Vgl. bspw. § 4 IFG, § 8 I Nr. 2 u. II Nr. 4 UIG.

explizit ausgeschlossen werden. Vielmehr ist das entscheidende Kriterium der Erfassung von Geodaten ihr Zusammenhang mit einem der von § 4 GeoZG benannten Themen.

Die Ermittlungsmethoden sind dabei weder benannt noch relevant. Gleiches gilt für den Zeitpunkt, auf den sich das Datum bezieht und damit insbesondere dafür, ob das Geodatum eine Prognose beinhaltet oder lediglich auf gesicherte Ereignisse oder Verhältnisse Bezug nimmt.

Eine Grenze lässt sich lediglich bei nicht hinreichend gesicherten Prognosen ziehen. Ihr Nutzen im Sinne der INSPIRE-Richtlinie und des GeoZG ist mitunter nicht nur gering, vielmehr können sie dem Gesetzeszweck sogar schaden, wenn sie als später falsches oder bereits überholtes Geodatum Weiterverwendung findet. Ob eine Prognose bereits ein Geodatum im Sinne des Gesetzes darstellt und in das Netzwerk einbezogen werden darf und muss, ist daher Gegenstand einer weiteren Prognoseentscheidung, die die Behörde anhand dieses Maßstabs zum gegebenen Zeitpunkt zu treffen hat.

Angesichts dieser Unsicherheiten ist auf die Frage 2 aber in allgemeiner Weise zu antworten, dass vom GeoZG nicht nur Messdaten erfasst sind, sondern durchaus auch Prognosedaten erfasst sein können. Der intendierte Aufbau einer Geodateninfrastruktur wird aber nur durch solche Daten gefördert, die von bleibender Richtigkeit sind.

Insgesamt aber wird deutlich, dass der von der INSPIRE-Richtlinie und dem GeoZG intendierte Aufbau einer Geodateninfrastruktur für die allgemeine Zugänglichkeit von Wetterdaten nicht das geeignete Instrument ist. Der Aufbau der Geodateninfrastruktur zielt auf die Bereitstellung verlässlicher und sich nicht oder nicht nennenswert oder nur langsam verändernder Daten, nicht dagegen auf die ad-hoc-Bereitstellung sich ständig verändernder Daten in Echtzeit.

### **III. Frage 3: Darstellungsdienste**

Die Frage zielt auf eine Auslegung des Begriffs der Darstellungsdienste in § 3 III 2 Nr. 2 GeoZG. Ausgangspunkt dieser Auslegung muss erneut der Wortlaut der Norm sein (1.), ergänzt um funktionale Aspekte der Norm selbst (2.). Die Darstellungsdienste haben sich darüber hinaus an den Nutzeranforderungen zu orientieren (3.) Darüber hinaus ist in systematisch-teleologischer Hinsicht aber auch die Zielsetzung des gesamten Geodatenzugangsregimes zu berücksichtigen (4.).

## 1. Wortlaut

Ausgangspunkt der Auslegung ist § 3 III 2 Nr. 2 GeoZG selbst. Diese Bestimmung benennt „Darstellungsdienste“ nicht nur als bloßen Begriff in der Aufzählung derjenigen Geodaten-dienste, die nach § 6 GeoZG bereitzustellen sind, sondern beschreibt zugleich nähere Kennzei-chen solcher Dienste. Sie sollen

„es zumindest ermöglichen, darstellbare Geodaten anzuzeigen, in ihnen zu navigieren, sie zu vergrößern oder zu verkleinern, zu verschieben, Daten zu überlagern sowie Infor-mationen aus Legenden und sonstige relevante Inhalte von Metadaten anzuzeigen.“

Jenseits dieser inhaltlichen Vorgaben lassen sich dem Gesetzeswortlaut keine Vorgaben bezüg-lich der Form solcher Dienste entnehmen. Insofern werden auch Software und Apps grundsätz-lich von diesem Begriff umfasst und sind gerade ein Paradebeispiel für Darstellungsdienste. Denn in Erinnerung zu rufen ist, dass das gesamte Geodatenzugangsregime nur auf Geodaten in digitaler Form bezogen ist, so dass auch die Darstellungsdienste in digitaler Form vorliegen müssen und etwa analoge Darstellungsdienste von vorneherein nicht in Betracht kommen. Im Übrigen spricht der gesamte weitere Wortlaut der Mindestanforderungen an Darstellungs-dienste – „in ihnen zu navigieren, sie zu vergrößern oder verkleinern“ etc. – an die typischen Eigenschaften, die nur durch eine Software ermöglicht wird und die in Gestalt von Programmen zur Verfügung gestellt wird.

Soweit der Begriff „App“ indizieren sollte, dass solche Programme nicht nur auf Festrechnern, sondern auch auf mobilen Geräten verfügbar sind, sind sie ebenfalls vom Wortlaut jedenfalls nicht ausgeschlossen. Die Frage, ob ein solcher Dienst als „Software“, „Programm“ oder „App“ bezeichnet wird, ist nicht zuletzt wegen der Unklarheit dieser Begrifflichkeiten irrelevant. Ent-scheidend sind, und genau dies betont die Beschreibung in § 3 III 2 Nr. 2 GeoZG, welche Mög-lichkeiten solche Darstellungsdienste bieten.

## 2. Mindestanforderungen ohne funktionale Obergrenzen

Hervorzuheben ist allerdings, dass das GeoZG mit dem Verweis auf gewisse notwendige Funk-tionen der Darstellungsdienste nur einen Mindeststandard für die Nutzbarkeit aufstellt – erfasst werden insbesondere die Vergrößerung und Verkleinerung, das Ein- und Ausblenden von In-formationen und der Zugriff auf eine Legende. Damit ist zwar eine Unter-, nicht aber eine Ober-grenze an Funktionalität bestimmt. Das GeoZG will die Behörden zur Bereitstellung von Diens-ten mit Mindestanforderungen verpflichten, sie aber nicht auf solche beschränken. Das geht aus

dem Wortlaut sehr deutlich hervor, sollen die Darstellungsdienste die genannten Funktionen doch „zumindest“ ermöglichen.

Auch insofern spricht viel dafür, dass auch „Software oder Apps, mit der Endnutzer Geodaten angezeigt und verständlich gemacht werden können“, nicht per se unzulässig sind.

### **3. Berücksichtigung der Nutzeranforderungen**

Schließlich muss auch berücksichtigt werden, dass die Darstellungsdienste nach § 6 II GeoZG die „Nutzeranforderungen berücksichtigen“ und „über elektronische Netzwerke öffentlich verfügbar sein [müssen].“

Welche Nutzer vom GeoZG hier in den Blick genommen werden, bleibt unklar. Das Gesetz definiert die potenziellen Nutzer nicht explizit, sondern spricht im Übrigen nur neutral von der Nutzung.

Mit Blick auf die Zielsetzung, vorrangig eine interadministrative Geodateninfrastruktur aufzubauen, ließe sich insofern zunächst nur an Behörden als potenzielle Nutzer denken. Indes ist das Kerninstrument des Geodatenzugangsregimes ja gerade die proaktive, voraussetzungslose und antragsunabhängige Bereitstellung von Geodaten, so dass – bewusst – keine Beschränkung des Nutzerkreises erfolgt, sondern die Daten von der Allgemeinheit, von öffentlichen Stellen wie von privaten Personen, abgerufen werden können.

Vor diesem Hintergrund müssen auch die „Nutzeranforderungen“ im Sinne des § 6 II GeoZG weit ausgelegt und durchaus private Personen mit in den Kreis derjenigen einbezogen werden, deren Anforderungen – Erwartungen – bei der Ausgestaltung der Darstellungsdienste berücksichtigt werden sollen.

Auch insofern sind Software und Apps, die sich an Endverbraucher richten, nicht vom Begriff der Darstellungsdienste im Sinne des § 3 III 2 Nr. 2 GeoZG ausgenommen.

### **4. Systematisch-teleologische Einbeziehung der allgemeinen Ziele des GeoZG**

Indes gilt es bei der Auslegung des Begriffs der Darstellungsdienste nicht nur die Definition in § 3 III 2 Nr. 2 GeoZG in den Blick zu nehmen. Denn aus der Festschreibung solcher Mindestanforderungen folgt nicht zwingend, dass die Behörden bei der Bereitstellung von Darstellungsdiensten nicht möglicherweise auch Obergrenzen zu beachten haben. Vielmehr müssen in sys-

tematisch-teleologischer Hinsicht auch die allgemeinen Zielsetzungen des Geodatenzugangsregimes in den Blick genommen werden, die in dem Aufbau einer interoperablen Geodateninfrastruktur und in ihrer Bereitstellung für die Wirtschaft liegen.

*a) Fehlende Interoperabilität?*

Unter Interoperabilität ist dabei nach § 3 IV GeoZG „die Kombinierbarkeit von Daten beziehungsweise die Kombinierbarkeit und Interaktionsfähigkeit verschiedener Systeme und Techniken unter Einhaltung gemeinsamer Standards“ zu verstehen. Insofern ließe sich eventuell argumentieren, dass Software und Apps, die eine solche Kombinierbarkeit nicht ermöglichen, sondern in sich geschlossene Systeme bilden, den Zielen des Geodatenzugangsregimes insofern zuwiderliegen und deshalb unzulässig seien.

Eine privatnützige Wetterapp etwa könnte dem Begriff des Darstellungsdienstes entfallen. Denn ihr kommt kein Mehrwert für die Geodateninfrastruktur als solcher zu, deren Erfolg aber letztlich die wesentliche Rechtfertigung der Gewährleistung auch privatnütziger Geodatendienste im Sinne der INSPIRE-Richtlinie ist.<sup>110</sup> Zwar tragen auch Wetterdatenschnittstellen, die als Infrastrukturdienst entsprechende Daten zur Abfrage und Weiterverwertung auch durch Private bereithalten und dabei zugleich den Zugang auf das Geodatennetzwerk im Übrigen erlauben, zum Erfolg der Geodateninfrastruktur bei. Eine App ist dagegen schon durch ihre technische Beschränkung auf meist mobile Endgeräte, die üblicherweise mit einer inhaltlichen Begrenzung der Funktionalität und Interoperabilität einhergeht, nicht geeignet, einen solchen Beitrag zu leisten. Sie richtet sich an den Endverbraucher und gibt die Wetterdaten in festdefinierter Form aus. Sie ist Endprodukt einer speziellen Verwendung der Geodaten und nicht offene Schnittstelle, wie sie GeoZG und INSPIRE-Richtlinie verlangen. Sie lässt sich damit nur im Rahmen anderer Zusammenhänge rechtfertigen, etwa wenn und soweit sie zur Erfüllung einer staatlichen Schutzpflicht im Bereich von Unwetterwarnungen dient.

Allerdings zeigt eine nähere Betrachtung des § 6 GeoZG, dass eine solche Interoperabilität nach dessen Absätzen 3 und 4 vor allem für Transformationsdienste und Suchdienste zu gewährleisten ist, nicht hingegen explizit für Darstellungsdienste verlangt wird. Deshalb kann eine Unzulässigkeit von endverbraucherorientierter Software und Apps nicht unter Hinweis auf eine fehlende Interoperabilität für unzulässig erklärt werden.

---

<sup>110</sup> Vgl. Erwägungsgrund 19 INSPIRE-Richtlinie.

### *b) Wirtschaftsschädigende Wirkung?*

Anderes gilt unter Umständen für die Zielsetzung des Geodatenzugangsregimes, die bei den Behörden schlummernden Geodaten der Wirtschaft zu ihrer Nutzung bereitzustellen und damit insgesamt die Wirtschaft zu fördern. Sie sollen Impulse in Richtung Privatwirtschaft entfalten und Märkte im Zusammenhang mit Geodaten eröffnen. „Überfunktionale“ Dienste im Sinne des GeoZG laufen deshalb durchaus Gefahr, das Telos der INSPIRE-Richtlinie in ihrer unionsrechtlichen Prägung falsch zu verstehen und wettbewerbliche Effekte zu verursachen, die anderen unionsrechtlichen Prinzipien zuwiderlaufen.

Damit lässt sich eine teleologische Grenze der Darstellungsdienste mit Rücksicht auf Sinn und Zweck der INSPIRE-Richtlinie und des GeoZG formulieren. Reine Endverbraucherprodukte, wie zum Beispiel eine verbraucherorientierte Wetterapp, dienen diesen Zwecken nicht und können ihnen noch nicht einmal dienen, sondern laufen ihnen sogar zuwider. Sie erfahren daher keine Rechtfertigung durch das GeoZG, geschweige denn, dass sie von diesem gefordert werden. Sie sind aber keine Dienste im Sinne des Geodatenzugangsregimes und vom Regelungsgegenstand der INSPIRE-Richtlinie gar nicht erfasst. Insoweit besteht auch keine Notwendigkeit, sie anzubieten.

Soweit der Bund das GeoZG zunehmend als Instrument einer weitgehenden Open Data-Politik begreift, wie insbesondere ein Blick auf die Kostenfreiheit der Zurverfügungstellung von Geodaten und Geodatendiensten zeigt,<sup>111</sup> wird die insoweit abweichende Zielrichtung der INSPIRE-Richtlinie zunehmend verschleiert. Es erscheint deshalb wahlweise fernliegend, irreführend oder gar missbräuchlich, das Geodatenzugangsregime als Instrument für eine wie auch immer definierte Open Data Politik<sup>112</sup> einzusetzen.

## **5. Antwort**

Der Begriff der Darstellungsdienste ist grundsätzlich weit zu verstehen, weil § 3 III 2 Nr. 2 GeoZG nur Mindestanforderungen normiert, dem Wortlaut nach aber keine Grenzen für Darstellungsdienste bestimmt. Indes ist die Norm mit Blick auf die allgemeinen Zielsetzungen des Geodatenzugangsregimes dahingehend zu reduzieren, dass rein endverbraucherorientierte

---

<sup>111</sup> Zu dieser weiterführenden Open Data-Politik der Bundesrepublik, der das GeoZG in diesem Maße angepasst wurde, trägt aber u.a. auch das E-GovernG bei.

<sup>112</sup> Zur Open Data-Strategie der damaligen Bundesregierung vgl. Beschluss des IT-Planungsrats v. 24.10.2010, Nationale E-Government-Strategie, vgl. [www.it-planungsrat.de/DE/NEGS/Ziele/Ziele\\_node.html;jsessionid=4BCA2AAA0EB7DB44BFB5D8829622B1D0.2\\_cid331](http://www.it-planungsrat.de/DE/NEGS/Ziele/Ziele_node.html;jsessionid=4BCA2AAA0EB7DB44BFB5D8829622B1D0.2_cid331).

Dienste nicht vom Begriff der Darstellungsdienste im Sinne des § 3 III 2 Nr. 2 GeoZG umfasst sind.

#### **IV. Frage 4: Zeitliche Vorgaben für die Bereitstellung von Geodaten**

Die Frage zielt auf die Klärung des zeitlichen Rahmens der Bereitstellung und Verfügbarmachung der Geodaten nach §§ 5, 11 GeoZG. Allerdings lässt sich explizit ein zeitlicher Rahmen nur für die erstmalige Bereitstellung der Geodaten, das heißt für die Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie in allen Bereichen, erkennen (1.). Zeitliche Vorgaben zur Bereitstellung und Verfügbarmachung von Geodaten, deren Bereich bereits vollständig von den Pflichten nach INSPIRE-Richtlinie und GeoZG erfasst worden ist (2.), finden sich jedoch keine.

##### **1. Zeitrahmen zur Implementation der Geodatenanbietungspflichten**

Bezüglich der erstmaligen Bereitstellung von Geodaten, Metadaten und Geodatendiensten im Sinne der INSPIRE-Richtlinie konnte sich die Kommission mit den Mitgliedstaaten auf einen sehr komplizierten Zeitplan einigen,<sup>113</sup> der an die verschiedenen Anhänge zur INSPIRE-Richtlinie und an den Zeitpunkt des Erlasses der Durchführungsrechtsakte anknüpfte.<sup>114</sup> Im Sinne dieses Zeitplans sind die „fachneutralen Kernkomponenten der nationalen Geodateninfrastruktur“ nach § 5 I 1 GeoZG die Daten des Liegenschaftskatasters, der Geotopografie und des geodätischen Raumbezugs und beziehen sich damit vor allem auf Daten, die in den Anhängen I und II zur INSPIRE-Richtlinie geregelt sind.<sup>115</sup> Gemäß den Durchführungsverordnungen zur INSPIRE-Richtlinie<sup>116</sup> sind dabei im Grundsatz neu erhobene oder weitgehend umstrukturierte

---

<sup>113</sup> Eine anschauliche graphische Aufbereitung des Zeitplans stellt die Koordinierungsstelle GDI-NI bei dem Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen bereit. Vgl. Koordinierungsstelle GDI-NI bei dem Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, Die INSPIRE-Richtlinie – Aufbau einer europäischen Geodateninfrastruktur, S. 5, abrufbar unter [www.geodaten.niedersachsen.de/inspire/inspire--aufbau-einer-europaeischen-geodateninfrastruktur-149665.html](http://www.geodaten.niedersachsen.de/inspire/inspire--aufbau-einer-europaeischen-geodateninfrastruktur-149665.html).

<sup>114</sup> M.w.N. *Neumann*, Zugang zu Geodaten, S. 496-499.

<sup>115</sup> Dazu gehören gemäß Anhang I zur INSPIRE-Richtlinie etwa Koordinatenreferenzsysteme, Geografische Gittersysteme, Geografische Bezeichnungen, Verwaltungseinheiten, Flurstücke/Grundstücke (Katasterparzellen), aber auch Höhe, Bodenbedeckung und Orthofotographie und Geologie (Anhang II zur INSPIRE-Richtlinie).

<sup>116</sup> Vgl. etwa VO (EG) Nr. 976/2009 der Kommission v. 19.10.2009 zur Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Netzdienste, VO (EG) Nr. 1089/2010 der Kommission v. 23.11.2010 zur Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Interoperabilität von Geodatensätzen und -diensten sowie die Änderungsverordnung VO (EU) Nr. 1312/2014 der Kommission v. 10.12.2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1089/2010 zur

Geodatenätze zu den Themen des Anhang I bis 23.11.2012, neu erhobene oder weitgehend umstrukturierte Geodatenätze zu den Themen der Anhänge II und III bis zum 21.10.2015, vorhandene Geodaten zu den Themen des Anhang I zum 23.11.2017 und vorhandene Geodaten zu den Themen der Anhänge II und III zum 21.10.2020 bereitzustellen.<sup>117</sup> Neu erhoben sind dabei die Daten, die seit Inkrafttreten der INSPIRE-Richtlinie am 15.05.2007 anfielen.

Mit Blick auf Wetterdaten sind insofern erneut die Nr. 13 und 14 des Anhangs III der INSPIRE-Richtlinie relevant. Neu erhobene oder weitgehend umstrukturierte Geodatenätze zu den Themen „Atmosphärische Bedingungen“ und „Meteorologisch-geografische Kennwerte“ mussten deshalb bis zum 21.10.2015, entsprechend vorhandene Geodaten müssen bis zum 21.10.2020 bereitgestellt werden.

## **2. Keine zeitlichen Angaben für die Andienung im Einzelfall**

Dieser zeitliche Rahmen lässt jedoch keine Schlüsse auf die zeitlichen Vorgaben zu, die Art. 5 I INSPIRE-Richtlinie im Sinn hat, wenn er davon spricht, dass die „Themen der Anhänge I, II und III Metadaten erzeugt und regelmäßig aktualisiert werden“ oder Art. 8 e) INSPIRE-Richtlinie, der den Betreibern der Geodatendienste im Sinne der INSPIRE-Richtlinie eine ähnliche Verpflichtung zur Aktualisierung der Dienste auferlegt.

Insbesondere klärt weder die INSPIRE-Richtlinie noch das GeoZG, welche zeitlichen Anforderungen eine „regelmäßige Aktualisierung“ stellt. Allgemeine zeitliche Vorgaben wären angesichts der Themenvielfalt insofern auch nicht hilfreich, weil sich bestimmte Geodaten überhaupt nicht und andere nur sehr langsam verändern werden.

Ausgeschlossen werden kann insbesondere, dass Art. 5 I INSPIRE-Richtlinie eine Echt-Zeit-Aktualisierung im Blick hat. Dies widerspräche nicht nur dem Wortlaut, sondern konfliktierte schon mit dem Gegenstand der INSPIRE-Richtlinie und verlangte zudem ein vollständig anderes Instrumentarium.

Auch §§ 5, 11 GeoZG liefern selbst keine expliziten Hinweise auf die genauen zeitlichen Vorgaben der Implementation von Geodaten im laufenden Betrieb des Geodatenystems. Insofern

---

Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Interoperabilität von Geodatendiensten.

<sup>117</sup> Ein umfangreicher Zeitplan hierzu findet sich unter [www.geoportal.de/SharedDocs/Downloads/DE/GDI-DE/INSPIRE-Zeitplan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.geoportal.de/SharedDocs/Downloads/DE/GDI-DE/INSPIRE-Zeitplan.pdf?__blob=publicationFile).

ist auf die Frage zunächst zu antworten, dass §§ 5 und 11 GeoZG keine zeitlichen Vorgaben für die Bereitstellung und Verfügbarmachung der Geodaten machen.

Grundsätzlich richtet sich die Bereitstellung und Verfügbarmachung der laufend anfallenden Daten und Metadaten damit nach weitgehend relativen Maßstäben. Maßstabbildend können hierfür insbesondere die Ressourcen der zuständigen Fachbehörden und die Verfügbarkeit und der Verarbeitungsaufwand bei den Geodaten des jeweiligen Bereiches sein. Dabei tragen die Mitgliedsstaaten Verantwortung für die praktische Wirksamkeit der INSPIRE-Richtlinie im jeweiligen Mitgliedsstaat. Eine relative zeitliche Grenze der Bereitstellung der jeweiligen konkreten Geodaten folgt damit zuletzt zumindest aus dem Gedanken des *effet utile* – Geodaten, auch aktualisierte, dürfen nicht erst so spät bereit- und zur Verfügung gestellt werden, dass die Ziele des Geodatenzugangsregimes vereitelt werden. Anhaltspunkte dafür, wann diese durch den Gedanken der praktischen Wirksamkeit markierte Grenze überschritten wird, gibt es derzeit aber weder im Schrifttum geschweige denn in der Rechtsprechung.

### **3. Aktualisierungspflichten**

Sofern die Frage mit Blick auf die sehr kurzfristig, sich gar minütlich ändernden Wetterdaten gestellt wird, ist zunächst in Erinnerung zu rufen, dass das Geodatenzugangsregime nicht für sich so schnell ändernde Daten geeignet ist und deshalb auch nicht dafür entwickelt wurde.

Zwar kennt das GeoZG in § 4 I Nr. 3 lit. cc) zwar durchaus aktualisierte Daten und knüpft insofern an die bereits zitierte Norm des Art. 5 I INSPIRE-Richtlinie an. Es normiert insofern aber selbst keine Aktualisierungspflicht, sondern knüpft schlicht an eine tatsächlich vorgenommene Aktualisierung der Geodaten an, ohne dass es darauf ankäme, ob eine solche Aktualisierung durch eine andere Vorschrift rechtlich vorgeschrieben ist oder ohne eine solche Rechtspflicht erfolgt. Als Beispiel für eine solche Rechtspflicht sei auf § 1 II BGeoRG (Gesetz über die geodätischen Referenzsystem-, netz- und geotopographischen Referenzdaten des Bundes – Bundesgeoreferenzdatengesetz) verwiesen. Die Norm verlangt das Einhalten qualitativer und technischer Standards mit Blick auf die bereitzustellenden Geodaten und Referenzdaten. Doch eine generelle Rechtspflicht zur turnusgemäßen Aktualisierung von Geodaten gibt es nicht und wird auch nicht vom GeoZG normiert.

#### 4. Antwort

§§ 5 und 11 GeoZG normieren keine zeitlichen Vorgaben für die Bereitstellung und Verfügbarmachung der Geodaten. Insbesondere lassen sich dem GeoZG keine Vorgaben für eine Echtzeit-Aktualisierung entnehmen. Insgesamt ist das Geodatenzugangsregime eher von einem statischen denn von einem dynamischen Charakter – es geht im Grundsatz von sich nicht oder jedenfalls nicht sehr schnell ändernden Daten aus.

#### V. Frage 5: Meteorologische Daten Dritter

Gemäß der Fragestellung ist bei der Frage nach der Existenz einer Anbietungspflicht insbesondere auf die Daten Privater (1.), anderer Behörden (2.), Daten von Behörden anderer Länder (3.) sowie Daten zwischenstaatlicher Einrichtungen (4.) zu unterscheiden.

##### 1. Daten Privater (z.B. Blitzdaten der nowcast GmbH)

Die Bereitstellung von Daten Privater bedarf nur einer (lizenz-)vertraglichen Grundlage beziehungsweise einer Einwilligung, soweit Rechte des Privaten oder eines Dritten an den Daten bestehen (a). Diese wird meist vertraglich eingeholt (b). Ähnliches gilt auch, wenn der Staat nicht nur einzelne Daten, sondern ganze Datenbanken erwerben möchte (c), oder Private in noch weitergehendem Umfang, etwa zum Betreiben von Diensten oder Portalen, einsetzen möchte (d).

##### *a) Bereitstellung geschützter Daten Privater*

Daten Privater sind nur insoweit bereitzustellen, als diese bei den Behörden vorliegen und die Behörden zur Bereitstellung berechtigt sind. Eine der Veröffentlichung entgegenstehende Vertraulichkeit, die das Recht insbesondere bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen<sup>118</sup> oder Immaterialgüterrechten vorsieht, setzt sich so auch nach Art. 13 I 2 lit. d), e) INSPIRE-Richtlinie, §§ 4 IV, 11 II 2. Hs. Alt. 2 GeoZG, 12 II Alt. 2 GeoZG i.V.m. § 9 UIG durch.

Aber auch datenschutzrechtliche Gesichtspunkte können der Veröffentlichung privater Geodaten, die den Behörden vorliegen, entgegenstehen.<sup>119</sup> Als Übermittlung i.S.d. § 3 IV Nr. 3 b)

---

<sup>118</sup> Umfassend hierzu Rossi, Rechtliche Grundlagen der Zugänglichkeit geologischer Daten, 2016, S. 55 ff.

<sup>119</sup> Anschaulich zum Beispiel der durch die Google-Dienste Panoramio und Street View generierten Daten Neumann, Zugang zu Geodaten, S. 701 ff. Zumindest KFZ-Kennzeichen und Gesichter von Personen müssen

BDSG bedarf die Bereitstellung von personenbezogenen Daten zum Abruf im Internet gemäß § 4 BDSG in der Regel der Einwilligung des Betroffenen.

#### *b) Vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten*

Entscheidet sich der Staat für die Einbeziehung Privater, kommt es in diesen Fällen zu einer meist vertraglichen Lösung. Der Staat kann dabei einerseits die Geodaten der Privaten im zur Erfüllung seiner Pflichten nötigen Umfang ankaufen, andererseits können Private aber auch enger, sogar unmittelbar in das Geoinformationssystem eingebunden sein und, etwa als Beliehene, unmittelbar an den staatlichen Geodatensystemen mitwirken.<sup>120</sup>

Das GeoZG selbst erkennt, wie auch die INSPIRE-Richtlinie,<sup>121</sup> diese Einbeziehung Privater an, unterscheidet aber prinzipiell nicht nach dem Ursprung der Daten. § 11 II 1 2. Hs GeoZG berücksichtigt lediglich dass die Behörde dabei insbesondere lizenzvertraglich nur zur internen Nutzung, nicht jedoch zur Veröffentlichung der Daten befugt sein kann. Werden der Behörde von den privaten Datenlieferern entsprechende Rechte nicht eingeräumt, besteht hiernach auch keine Bereitstellungsverpflichtung im Sinne des GeoZG.

#### *c) Bereitstellung von Datenbanken und Datenbankwerken Privater*

Entsprechendes gilt für Datensysteme, die Urheberrechtsschutz gemäß § 4 II UrhG oder Datenbankschutz gemäß §§ 87a ff. UrhG genießen. Dies stellt insoweit kein Problem im Sinne des GeoZG dar, da der Staat die erworbenen Daten auch über eigene Portale zugänglich machen kann. Erst wenn er ganze Datenbanken erwirbt ohne entsprechendes Recht zur Weitergabe, trifft ihn die Ausnahme des § 11 II 1 2. Hs GeoZG. Soweit er sich nicht schon über Schrankenregelungen des Urheber- oder Datenbankrechts behelfen kann, ist er dann allerdings im Sinne des Gesetzeszieles von GeoZG und INSPIRE-Richtlinie gehalten, entweder lizenzvertraglich entsprechende Rechte zu erwerben oder durch die Wahl einer anderen Zusammenstellungsform

---

demnach unkenntlich gemacht werden, bevor die Google-Dienste datenschutzrechtliche Mindeststandards erfüllen und die so generierten Geodaten damit überhaupt in staatliche Geodatensysteme Eingang finden dürfen. Bei Allgemeinzugänglichkeit der Information, die das Geodatum transportiert, steht der Datenschutz der Veröffentlichung durch die Behörde jedoch regelmäßig nicht entgegen, ders., S. 700. Allgemeinzugänglich in diesem Sinn sind zum Beispiel Häuserfronten, die von öffentlichen Plätzen aus sichtbar sind. Deren Abbildung steht im Übrigen auch das Urheberrecht nicht entgegen (§ 59 I UrhG).

<sup>120</sup> Vgl. Art. 3 Nr. 9 b) INSPIRE-Richtlinie.

<sup>121</sup> S. nur Art. 4 I lit. c) ii) INSPIRE-Richtlinie, wobei der Begriff des Dritten gemäß Art. 3 Nr. 10 INSPIRE-Richtlinie explizit die Behörden als Hauptadressaten der INSPIRE-Richtlinie ausklammert.

Datenbank- und Datenbankwerkrechte des Privaten bei der amtlichen Veröffentlichung oder Weitergabe nicht zu verletzen.

*d) Vorbedingungen einer Beteiligung Privater an der staatlichen Geodateninfrastruktur*

Insbesondere Art. 4 I lit. c) ii), 12 INSPIRE-Richtlinie, aber auch § 4 I Nr. 3 b) GeoZG, die den Netzzugang Dritter ausdrücklich vorsehen, sprechen dafür, dass der Staat Private sogar noch weitergehend an der Geodateninfrastruktur beteiligen kann. Die Kompatibilität der privaten Systeme mit der staatlichen Geodateninfrastruktur ist laut Art. 12 I 2 INSPIRE-Richtlinie allerdings unabdingliche Voraussetzung, wenn der Staat diesen Weg wählt und private Dritte nicht nur als Datenzulieferer dienen sollen, sondern er sich sogar ihrer Softwaresysteme oder Datenportale bedient.<sup>122</sup> Im Bereich der Geotopographie etwa müssten die Systeme der beteiligten Privaten mit den Systemen des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie, das gemäß § 3 II, III BGeoRG hierbei wesentliche Verpflichtungen im Sinne des GeoZG und der INSPIRE-Richtlinie erfüllen soll, interoperabel sein.

## **2. Daten anderer Behörden**

Nach § 11 II 2 GeoZG sind die Behörden des Bundes dazu verpflichtet, ihre Geodaten kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Dass die Daten dabei bei der Erfüllung anderer öffentlicher Aufgaben anfallen, steht der Anwendbarkeit des GeoZG nicht entgegen. Denn dies trifft regelmäßig auf nahezu alle Daten zu, die im Rahmen des GeoZG angeboten werden.<sup>123</sup> Ex origine sind Geodaten damit meist „Nebenprodukt der Aufgabenerfüllung“.<sup>124</sup>

Einigen Behörden wie etwa dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) kommen darüber hinaus schon primär gesetzliche Aufgaben zu, die die Sammlung von Geodaten oder sogar deren Veredelung und Verwertung erforderlich machen. Dies trifft auch auf das BSH zu. Gemäß § 5 I Nr. 4 i.V.m. § 1 Nr. 9 SeeAufgG obliegt ihm so etwa die Durchführung des Gezeiten- oder Sturmwarndienstes nach § 1 Nr. 9 b). Damit verbunden ist die zur Erstellung der Meldungen nötige Sammlung und Weiterverarbeitung von Geodaten. Dies gilt aber auch

---

<sup>122</sup> Ebenso *Neumann*, Zugang zu Geodaten, S. 240 f.

<sup>123</sup> Dies gilt sogar für die Daten der fachneutralen Kernkomponenten der nationalen Geodateninfrastruktur nach § 5 I GeoZG. Denn auch diese Daten des Liegenschaftskatasters, der Geotopografie und des geodätischen Raumbezugs werden nicht zum Zweck der Errichtung der Geodateninfrastruktur erhoben, sondern lediglich in dem anderweitig erhobenen Umfang für diese genutzt.

<sup>124</sup> *Rossi*, NVwZ 2013, 1262, 1265.

mit Blick auf die Pflicht Herstellung und Herausgabe amtlicher Seekarten und amtlicher nautischer Veröffentlichungen sowie zur Verbreitung von Sicherheitsinformationen, die dem BSH gemäß § 5 I Nr. 4 i.V.m. § 1 Nr. 10 SeeAufgG zukommt.<sup>125</sup>

Behörden der deutschen Bundesländer und solche anderer Mitgliedsstaaten unterliegen dagegen anderen Geodatenregimen, die allerdings über die INSPIRE-Richtlinie harmonisiert sind.

§ 3 GeoZG geht ersichtlich von einer Vielzahl an geodatenhaltenden Stellen aus, die ihre Daten gegebenenfalls in verschiedenen Portalen zur Verfügung stellen. § 9 GeoZG stellt dabei ein Mindestmaß an Interoperabilität sicher. Nach § 9 II, I GeoZG müssen diese Einzelportale aber in einem Bundesgeoportal vernetzt sein, das einheitlich Zugang zu den entsprechenden Daten respektive zumindest Zugang über die Verweisung zu den datenführenden Fachportalen bietet.

Dabei kommt dem Geodatenportal des Bundes Schnittstellenfunktion zu. Es fungiert als zentraler nationaler Zugangspunkt im Sinne des Erwägungsgrunds 20 INSPIRE-Richtlinie und des § 9 II GeoZG und zentralisiert den Zugang zu Geodaten aller Bundes- und Landesbehörden. Daneben treten, als organisatorischer, rechtlicher und institutioneller Rahmen im Bund-Länder-Verhältnis das Lenkungsgremium und die Verwaltungsvereinbarung gemäß § 10 III GeoZG (VwV GDI-DE) welche Möglichkeiten der Abstimmung und die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern regeln.<sup>126</sup>

Dieser Überblick veranschaulicht die besondere Rolle, die nach INSPIRE-Richtlinie und GeoZG dem nationalen Geodatenportal zukommt. Vorangehende Stufen der Datengewinnung und -präsentation werden dagegen institutionell nicht reglementiert. Es ist damit unerheblich, ob eine Behörde ihre Daten über ein eigenes Portal verfügbar macht oder direkt in das Geodatenportal eines Landes oder des Bundes einsteuert. Handelt es sich um Daten, die zuvor bei anderen Behörden angefallen sind, genügt gemäß § 4 III GeoZG die Verfügbarmachung der Daten von Seiten der Primärquelle. Im Grundsatz ist damit dem GeoZG und der INSPIRE-Richtlinie zu entnehmen, dass alle erfassten Geodaten, die nationalen Behörden vorliegen, eingesteuert werden müssen. Weder muss aber jede Behörde ihre Daten selbst einstellen, noch eigene Portale schaffen. In der Wahl der Mittel zur Erreichung des Zieles der Geodatenanbietung ist der Staat damit weitgehend frei.

---

<sup>125</sup> So schon *Rossi*, NVwZ 2013, 1262, 1265.

<sup>126</sup> Vgl. [www.geoportal.de/SharedDocs/Downloads/DE/GDI-DE/Verwaltungsvereinbarung\\_2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.geoportal.de/SharedDocs/Downloads/DE/GDI-DE/Verwaltungsvereinbarung_2013.pdf?__blob=publicationFile), zu Lenkungsgremium und GDI-DE zuvor auf S. 12.

### 3. Daten von Behörden anderer Länder (Wetterdienste anderer Staaten)

Die Abstimmung mit staatlichen Stellen im Ausland ist von § 5 IV GeoZG zwar vorgesehen, die entsprechende Detailregelung im Rahmen der Verordnung aufgrund der Ermächtigung des § 14 Nr. 1. Var. GeoZG ist aber letztlich gegenstandslos, weil die Verordnungsermächtigung insoweit ins Leere geht, als unmittelbar geltende Unionsverordnungen die INSPIRE-Durchführungsbestimmungen auf Unionsebene regeln.<sup>127</sup> Die danach erlassenen Unionsverordnungen regeln auf zum Teil sehr technische Weise die Interoperabilität der unionsweiten Geodatenysteme, indem sie einheitliche Begriffe und Befehle definieren, die die Systeme auf spezifische und gleichartige Weise beantworten können müssen.<sup>128</sup>

Mit der Umsetzung dieser Verordnungen enden die Pflichten der inländischen Behörden aber auch. Sie treffen insbesondere keine über ihren eigenen Datenbestand hinausgehenden Abbildungspflichten. Mit Blick auf Daten, die ihren Ursprung in anderen, INSPIRE-pflichtigen Staaten haben, lässt sich die Regelung des Art. 4 II INSPIRE-Richtlinie heranziehen, wonach nur der Primärdatensatz der Anbietungspflicht unterliegt. Damit ist der Staat, der den Datensatz zuerst erlangt, verpflichtet, ihn in sein Geodatenystem aufzunehmen. Diese Regel gilt im Sinne der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts unabhängig davon, ob die Information im Unionsgebiet erstmalig auftritt oder etwa zum Beispiel durch die Behörde eines Unionsstaats von einem Drittstaat übernommen wird. Anders ist auch die Regelung des § 4 V GeoZG nicht zu verstehen, der lediglich bei Informationen, die das Gebiet anderer Mitgliedstaaten betreffen, im Sinne einer harmonisierten Verwertung des Datensatzes darüber hinaus eine Abstimmungspflicht vorsieht, der die deutsche Behörde unterliegt.

---

<sup>127</sup> Vgl. Entwurfsbegründung zum GeoZG v. 18.05.2012, BT-Drs. 17/9686, S.7: „Da die Durchführungsbestimmungen zu Geodaten, Geodatendiensten und Metadaten, die bisher vorliegen, als EU-Verordnungen in Kraft gesetzt wurden und somit unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltendes Recht sind, hat die Bundesregierung bislang von der Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht.“

<sup>128</sup> Vgl. VO (EG) Nr. 1205/2008 v. 03.12.2008 zur Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich Metadaten, VO (EG) Nr. 976/2009 der Kommission v. 19.10.2009 zur Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Netzdienste, VO (EG) Nr. 1089/2010 der Kommission v. 23.11.2010 zur Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Interoperabilität von Geodatensätzen und -diensten sowie die Änderungsverordnung VO (EU) Nr. 1312/2014 der Kommission v. 10.12.2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1089/2010 zur Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Interoperabilität von Geodatendiensten.

#### 4. Daten zwischen- und supranationaler Einrichtungen (z.B. EUMETSAT, ECMWF)

Bei der Einbeziehung von Daten von internationalen Organisationen mit unionsexternen Mitgliedern finden die INSPIRE-Bestimmungen grundsätzlich keine Anwendung (a). Dies ändert sich jedoch, sobald ein Mitgliedsstaat Daten und Dienste von diesen Organisationen übernimmt (b). Zuletzt gilt es wiederum die Ausschlussgründe zu beachten, insbesondere den Schutz internationaler Beziehungen nach § 12 I GeoZG (c).

##### *a) Grundsatz der Nichtanwendbarkeit der INSPIRE-Regelungen auf internationale Organisationen mit unionsexternen Mitgliedern*

Internationale Organisationen können ähnlich wie Private als außenstehende Dritte zum Datenpool beitragen. Da der Mitgliederkreis dieser Organisationen üblicherweise über die Reihen der Unionsstaaten hinausgeht, bleiben diese außerhalb des Geltungsbereichs auch der INSPIRE-Richtlinie. Zu diesen Organisationen gehören etwa auch EUMETSAT<sup>129</sup> und ECMWF.<sup>130</sup>

Auch gemeinsame Organisationen der internationalen Einrichtungen mit der Union, wie sie etwa im Fall der European Space Agency (ESA) existieren,<sup>131</sup> gibt es nicht. Die genannten Organisationen sind damit nicht nur rechtlich weder zur Bereitstellung noch Vernetzung von Geodaten oder Geoinformationssystemen verpflichtet, auch faktisch halten sich ihre organisatorischen Überschneidungen mit Organen der Union und ihrer Mitgliedstaaten relativ gering.<sup>132</sup> Auf diese Organisationen selbst kann die INSPIRE-Richtlinie daher, ebenso wie andere Unionsrechtsakte, keine Anwendung finden.

##### *b) Verwendung von Geodaten Dritter durch Unionsstaaten*

In die neue Geodateninfrastruktur Eingang finden können dagegen die von diesen Organisationen bereitgestellten Daten. Wenn ein Unionsstaat, wie etwa die Bundesrepublik Deutschland, diese Daten zur Verwendung in eigenen Behörden übernimmt, macht er sie sich gleichsam zu Eigen im Sinne des Art. 4 II INSPIRE-Richtlinie. Im Sinne der INSPIRE-Richtlinie oder des

---

<sup>129</sup> In diesem Sinne zu EUMETSAT auch *Neumann*, Zugang zu Geodaten, S. 96 f.

<sup>130</sup> Vgl. das Übereinkommen in aktueller und ursprünglicher Version auf [www.ecmwf.int/de/über-uns/wer-wir-sind/offizielle-texte](http://www.ecmwf.int/de/über-uns/wer-wir-sind/offizielle-texte).

<sup>131</sup> *Ruffert*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), AEUV, Art. 189 Rn. 5.

<sup>132</sup> Es lässt sich daher auch nicht von einem Netzwerk zwischen Union und EUMETSAT / ECMWF sprechen, wobei Netzwerk als "organisatorischer Rahmen für eine dauerhafte und bürokratisierte Zusammenarbeit (...)" verstanden werden kann. Definition nach *Neumann*, Zugang zu Geodaten, S. 103.

GeoZG kommt es hier nicht darauf an, woher die Behörden die Daten haben.<sup>133</sup> Soweit die Mitgliedstaaten oder die Union mit diesen Daten arbeiten, sind sie daher auch gehalten, diese nach den Grundsätzen der INSPIRE-Richtlinie respektive nach den Grundsätzen der nationalen Folgerechtsakte interoperabel bereitzustellen. Grundsätzlich steht dabei der Erstrezipient im Unionsgebiet als Primärquelle nach Art. 4 II INSPIRE-Richtlinie alleine in der Anbieterspflicht. Im Falle deutscher Behörden findet dabei dann auch das GeoZG Anwendung, was letztlich dazu führt, dass auch die national rezipierten Daten von EUMETSAT, ECMWF oder ähnlichen Organisationen über das Geoinfoportal zugänglich gemacht werden müssen.

Ein gutes Beispiel für den wechselwirkenden Austausch von Geodaten aus dem INSPIRE-Raum mit internationalen Organisationen bietet das GEO-Projekt. Die 2005 geschaffene, zwischenstaatliche Group on Earth Observations (GEO)<sup>134</sup> soll Informationen aus globaler Erdbeobachtung besser verfügbar machen.<sup>135</sup> An dem Projekt sind mittlerweile über 100 Staaten beteiligt.<sup>136</sup> Deutschland leistet seinen Beitrag über die Arbeitsgruppe D-GEO, die am Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eingerichtet wurde.<sup>137</sup> Durch die Anbindung der Daten der D-GEO an die nationale und europäische Geodateninformationsstruktur wurde ein wechselseitiger Austausch von Informationen begründet,<sup>138</sup> der auch zur Folge hat, dass eine Bereitstellungspflicht entsteht, wenn deutsche Behörden Geodaten aus der internationalen Sphäre im Wirkungsraum der INSPIRE-Richtlinie erstmals rezipieren.

### *c) Entgegenstehen von Rechten Dritter oder internationalen Vereinbarungen*

Auch beim Entgegenstehen von Rechten Dritter gilt, dass GeoZG und INSPIRE-Richtlinie nicht nach dem Ursprung der Daten unterscheiden. Sie akzeptieren gemäß Art. 4 V INSPIRE-Richtlinie, §§ 4 IV, 12 I, II GeoZG die daraus resultierenden Verwendungsbeschränkungen.

---

<sup>133</sup> Dies ergibt sich aus dem Telos der Normen, der bei der Anbieterspflicht nicht nach Herkunft der Daten unterscheidet, solange keine Rechte Dritter der Veröffentlichung entgegenstehen.

<sup>134</sup> Vgl. [www.earthobservations.org/geo\\_community.php](http://www.earthobservations.org/geo_community.php).

<sup>135</sup> D-GEO, Die nationale Implementierung des Globalen Erdbeobachtungssystems der Systeme (GEOSS), 4. Fortschrittsbericht v. Mai 2012, abrufbar unter [www.d-geo.de/docs/dgip-fortschritt04.pdf](http://www.d-geo.de/docs/dgip-fortschritt04.pdf), S. 4.

<sup>136</sup> Vgl. [www.d-geo.de/geo\\_ge.htm](http://www.d-geo.de/geo_ge.htm).

<sup>137</sup> D-GEO, Die nationale Implementierung des Globalen Erdbeobachtungssystems der Systeme (GEOSS), 4. Fortschrittsbericht v. Mai 2012, abrufbar unter [www.d-geo.de/docs/dgip-fortschritt04.pdf](http://www.d-geo.de/docs/dgip-fortschritt04.pdf), S. 4.

<sup>138</sup> Noch mit der Forderung nach Einbeziehung der Daten ins GDIG vgl. D-GEO, Die nationale Implementierung des Globalen Erdbeobachtungssystems der Systeme (GEOSS), 4. Fortschrittsbericht v. Mai 2012, abrufbar unter [www.d-geo.de/docs/dgip-fortschritt04.pdf](http://www.d-geo.de/docs/dgip-fortschritt04.pdf), S. 7; mittlerweile hat die Einbeziehung ersichtlich stattgefunden, vgl. D-GEO, Das Globale Erdbeobachtungssystem der Systeme (GEOSS) und seine nationale Implementierung, 7. Fortschrittsbericht v. Juni 2015, abrufbar unter [www.d-geo.de/docs/dgip-fortschritt07](http://www.d-geo.de/docs/dgip-fortschritt07), S. 17; s.a. [www.d-geo.de/geoss-de\\_ge.htm](http://www.d-geo.de/geoss-de_ge.htm) sowie [www.d-geo.de/geoss-eu\\_ge.htm](http://www.d-geo.de/geoss-eu_ge.htm).

Beschränkungen, die sich aus den Statuten der internationalen Organisationen ergeben, können hier ebenso grundsätzlich restriktive Wirkung entfalten. Dafür steht insbesondere § 12 I GeoZG, der die internationalen Beziehungen als Ausschlussgrund gesondert hervorhebt. Soweit die Daten aber – wie im Fall von EUMETSAT oder ECMWF – für die Mitgliedstaaten grundsätzlich frei abrufbar sind, ist ein solcher Restriktionsgrund nicht ersichtlich. Auch eine Darstellung in nationalen Geoinfoportalen ist damit möglich und bezüglich der Daten dieser Einrichtungen geboten, die national oder durch die Europäische Union verwendet werden. Unionsintern findet dabei wiederum der Grundsatz des Vorrangs der Primärquelle Anwendung, wie er in Art. 4 II INSPIRE-Richtlinie festgelegt ist und im deutschen Recht in § 4 III GeoZG Umsetzung gefunden hat.

## **5. Antworten**

Grundsätzlich sind auch die Geodaten Dritter bereitzustellen. Allerdings können Rechte des geistigen Eigentums der Bereitstellung ebenso entgegenstehen wie der Schutz personenbezogener Daten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Mangels eines verfahrensbezogenen Anknüpfungspunktes beim individuellen Zugang muss die Prüfung der zugänglichen Daten schon bei ihrer generellen Bereitstellung erfolgen.

Teilfrage a:

Von Privaten erhobene Daten dürfen bereit gestellt werden, soweit keine Rechte Dritter entgegenstehen.

Teilfrage b:

Die Daten anderer als Bundesbehörden erfasst sie nur, soweit eine Behörde des Bundes deren Daten übernimmt, aber auch dann nur, wenn sich das referenzierte Datum nicht im Geltungsbereich der INSPIRE-Richtlinie findet. Andernfalls steht die Behörde, von der das Datum ausgeht, gemäß Art. 4 II INSPIRE-Richtlinie in der Anbietungspflicht. Die Anbietungspflicht nach § 11 I GeoZG erfasst grundsätzlich alle Bundesbehörden und damit auch das BSH (Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie).

Teilfrage c:

Gleiches gilt auch für die Daten von Behörden anderer Länder.

Teilfrage d:

Auch Daten zwischenstaatlicher Einrichtungen sind nur insoweit anzubieten, wie sie von nationalen Behörden erstrezipiert werden. Gibt es einen anderen Erstrezipienten im Unionsgebiet, gilt dieser als Primärquelle nach Art. 4 II INSPIRE-Richtlinie und steht alleine in der Anbietungspflicht.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Pessi'.

## D. Verzeichnis der zitierten Literatur

*Behm, Frank*, Datenschutzrechtliche Anforderungen an Scoringverfahren, RDV 2010, 61 ff.

*Callies, Christian / Ruffert, Matthias*, EUV / AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 5. Auflage, München 2016.

*Ehler, Helge*, Kundenscoring: Raumdaten als Schlüssel der Zukunftsbewältigung, VW 2006, 842.

*Falke, Josef*, Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht, ZUR 2007, 384 ff.

*Heckmann, Dirk/ Braun, Frank/ Roggenkamp, Jan Dirk* (Hrsg.) juris PraxisKommentar Internetrecht, 5. Auflage 2017, Stand 15.01.2017.

*Janßen, Holger/Hiller, Anne*, Weltnaturerbe Wattenmeer – Trilaterale Geodaten für die Meeresraumordnung, Raumforschung und Raumordnung – Spatial Research and Planning 2014, 239-253.

*Lederer, Beatrice*, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz – Internetrecht und Digitale Gesellschaft, Berlin, 2014.

*v. Lewinski, Kai*, Open Government und Open Data als "Trojanisches Pferd" zur Nivellierung der Unterscheidung Staat-Gesellschaft, in: Hill, Hermann/Schliesky, Utz (Hrsg.), Die Neubestimmung der Privatheit – E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems IV, Baden-Baden 2014, S. 73.

*Kutzner, Tatjana/Donaubauer, Andres/Müller, Michael/Feichtner, Astrid/Goller, Steffen*, Erfolgreiche Transformation von Geodaten nach INSPIRE in der grenzüberschreitenden Region Bodensee, zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformatik und Landmanagement 2/2014, 103-109.

*Martini, Mario / Damm, Matthias*, Der Zugang der Öffentlichkeit zu hochauflösenden Satellitenbildern, NJW 2014, 130 ff.

*Martini, Mario / Damm, Matthias*, Auf dem Weg zum Open Government, Regimewechsel im Geodatenrecht, DVBl 2013, 1 ff.

*Neumann, Conrad*, Geodatenzugangsrecht versus Datenschutz?, in: Dix, Alexander / Franßen, Georg / Kloepfer, Michael / Schaar, Peter / Schoch, Friedrich (Hrsg.), Jahrbuch Informationsfreiheitsrecht 2013, Berlin 2014.

- Neumann, Conrad*, Zugang zu Geodaten, Berlin 2014.
- Polenz, Sven*, Aufbau einer Geodateninfrastruktur, NVwZ 2010, 485 ff.
- Potacs, Michael*, Effet utile als Auslegungsgrundsatz, EuR 2009, 465, 465 ff.
- Richter, Eike / Süßner-Job, Thomas*, Öffentlich- oder zivilrechtliche Ausgestaltung der Informationsordnung, in: Dreier, Thomas/Fischer, Veronika/van Raay, Anne/Spiecker gen. Döhmann, Indra (Hrsg.), Informationen der öffentlichen Hand – Zugang und Nutzung, Baden-Baden 2016.
- Püschel, Jan-Ole*, Informationen des Staates als Wirtschaftsgut, Berlin 2006.
- Reuter, Alexander*, PPP-Refinanzierung unter Haushalts-, Gebühren-, Preis- und Beihilferecht: Zielkonflikte und Lösungsansätze, NVwZ 2005, 1246 ff.
- Rossi, Matthias*, Rechtliche Grundlagen der Zugänglichkeit geologischer Daten, Baden-Baden 2016.
- Rossi, Matthias*, Informationsfreiheit – Anspruch und Wirklichkeit, in: Hans Herbert v. Arnim (Hrsg.), Transparenz contra Geheimhaltung in Staat, Verwaltung, Wirtschaft, 2015, S. 43 ff.
- Rossi, Matthias*, Informationsfreiheitsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 3. Auflage 2013, S. 1190 ff.
- Rossi, Matthias*, Staatliche Daten als Informationsrohstoff, NVwZ 2013, 1263 ff.
- Schindewolf, Bernd*, Nutzung von Geobasisdaten, BWGZ 2003, 523 ff.
- Seuß, Robert*, Open Geo Data – Grenzenlos nutzbar?, zfv 63 ff.
- Schoch, Friedrich*, Informationsfreiheitsrecht, 2. Auflage 2016.
- Stör, Karlheinz*, Gesetze im Internet - wer zahlt?, NJW 1999, 1440 ff.
- Wiebe, Andreas / Ahnefeld, Elisabeth*, Weiterverwendung von Informationen – Open Government und Open Data, CR 2015, 199 ff.