

**Beiträge zum Informationsrecht**

---

**Band 35**

# **Zugang zu Geodaten**

**Neue Impulse  
für das Informationsverwaltungsrecht  
durch die INSPIRE-Richtlinie**

**Von**

**Conrad Neumann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CONRAD NEUMANN

Zugang zu Geodaten

# Beiträge zum Informationsrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Hansjürgen Garstka,  
Prof. Dr. Michael Kloepfer,  
Prof. Dr. Eva Inés Obergfell,  
Prof. Dr. Friedrich Schoch

Band 35

# Zugang zu Geodaten

Neue Impulse  
für das Informationsverwaltungsrecht  
durch die INSPIRE-Richtlinie

Von

Conrad Neumann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
hat diese Arbeit im Jahre 2013  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin  
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 1619-3547  
ISBN 978-3-428-14371-9 (Print)  
ISBN 978-3-428-54371-7 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84371-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Wintersemester 2013/14 als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis Februar 2014 berücksichtigt.

Die Dissertation verfolgt zwei wesentliche Ziele: Sie soll zum einen einen Beitrag zur juristischen Rezeption der INSPIRE-RL in Deutschland leisten. Daneben soll sie deren praktische Umsetzung seitens der geodatenhaltenden Stellen des Bundes, der Länder und der Kommunen begleiten und fördern. Die Arbeit richtet sich daher nicht nur an das juristische Fachpublikum, sondern zugleich und vor allem an die geodatenhaltenden Stellen selbst, welche entweder mit der Umsetzung der INSPIRE-RL betraut sind oder sich im Allgemeinen mit datenschutzrechtlichen Fragestellungen befassen.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Friedrich Schoch, welcher mir an seinem Lehrstuhl sowohl während des Verfassens der Doktorarbeit als auch bereits während des Studiums und im Referendariat exzellente Lern- und Forschungsbedingungen geboten hat. Der Arbeit am Lehrstuhl bin ich stets mit großer Freude und Energie nachgegangen. Wie wohl nur an wenigen Instituten habe ich ein Umfeld vorgefunden, welches nicht nur juristisch befruchtend, sondern auch menschlich sehr angenehm ist. Ganz besonders hervorheben möchte ich in diesem Zusammenhang meine guten Freunde Thomas Neumann und Bastian Baumann, mit denen regelmäßige Diskussionen über unsere Promotionsthemen den eigenen juristischen Horizont erweitert und uns jeweils zu Höchstleistungen angetrieben haben.

Herrn Prof. Dr. Jens-Peter Schneider danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens, den Herausgebern der Schriftenreihe sowie Herrn Dr. Florian R. Simon für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Beiträge zum Informationsrecht“. Die Arbeit wurde vom Bundesministerium des Innern freundlicherweise mit einem Druckkostenbeitrag bezuschusst. Hierfür bin ich Herrn Ministerialrat Dr. Heribert Schmitz zu großem Dank verpflichtet. Ferner bedanke ich mich bei Frau Daniela Hoglebe vom Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG) für die stete Beantwortung meiner technischen Fragen rund um den Geodatenbereich.

Zu guter Letzt gilt mein besonderer Dank meiner Frau und meiner Familie für Zuspruch ebenso wie für Kritik und die finanzielle Schulterung meines Studiums und meiner Ausbildung insgesamt.

Freiburg, im August 2014

*Conrad Neumann*

# Inhaltsverzeichnis

## *Teil 1*

<b>Einführung</b>	23
A. Gang der Untersuchung	25
B. Begriffliche Grundlegung: fachwissenschaftliche Terminologie	27
I. Geoinformationen und Geodaten	27
1. Geoinformationen und Geodaten als Parameter der Geoinformatik und Geowissenschaften	27
2. Geoinformation	28
a) Informationsbegriff	28
aa) Außerjuristisches Verständnis	28
bb) Juristisches Verständnis	32
cc) Zusammenfassung	34
b) „Geo“-Information	35
c) „Umwelt“-Information	35
3. Geodaten	37
a) Geodatenbegriff	37
aa) Außerjuristisches Verständnis	37
bb) Juristisches Verständnis	39
cc) Zusammenfassung	42
b) Raumbezug	42
c) Datentypen	46
aa) Geobasisdaten	47
bb) Geofachdaten	51
cc) Geometriedaten	52
$\alpha$ ) Vektordaten	52
$\beta$ ) Rasterdaten	53
$\gamma$ ) Hybride Modelle	55
dd) Graphikdaten	55
ee) Sachdaten	56
II. Metadaten	56
1. Begrifflichkeit	56
2. Metadatenstandards	57
3. Interoperabilität	61
III. Geoinformationssysteme (GIS)	64

1. Begrifflichkeit	64
2. Datenbestand	65
3. Funktionen eines Geoinformationssystems	66
a) Erfassung	66
b) Verwaltung und Modellierung	66
c) Analyse	67
d) Ausgabe/Präsentation	67
IV. Metainformationssysteme	67
V. Geodateninfrastruktur (GDI)	69
1. Begrifflichkeit	69
2. Katalogdienste (Catalogue Service Web – CSW)	71
3. Web Map Services (WMS), Web Feature Services (WFS), Web Coverage Services (WCS)	72
4. Geoportale	73
5. GDI und GIS	73
6. Etappen für den Aufbau einer GDI	74
7. Schaffung von Interoperabilität in einer GDI	75

## *Teil 2*

### **Realbereichsanalyse** 78

A. Europäische und nationalstaatliche Akteure im Geoinformationswesen	78
I. Europäische Ebene	78
1. Die EU als Datenproduzent, -manager und -nachfrager	79
a) GNSS: Galileo und EGNOS	79
b) GMES	82
c) SEIS	85
2. Einrichtungen mit Bezug zu Geodaten	87
a) Europäische Kommission	87
b) Aufsichtsbehörde für das Europäische GNSS (GSA)	89
c) Europäische Weltraumorganisation (ESA)	89
d) EUROSTAT	91
e) Europäische Umweltagentur (EUA)	93
f) EUMETSAT	97
g) Weitere Einrichtungen	98
3. Schlussfolgerung	101
a) Kooperation zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene	102
b) Systematisierung der Kooperationsmöglichkeiten	107
c) Typologie des europäischen Verwaltungsverbundes	109
aa) Ausprägungen des Verwaltungsverbundes	109
bb) Prägende Elemente des Verwaltungsverbundes	111

II.	Bundesebene	113
1.	Kompetenzgefüge im Umweltrecht	113
2.	Organisation der Umweltverwaltung	114
a)	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)	117
b)	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)	118
c)	Umweltbundesamt (UBA)	121
d)	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG)	121
e)	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)	123
f)	Statistisches Bundesamt (StBA)	123
g)	Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV)	124
h)	IMAGI	125
i)	Weitere Bundeseinrichtungen	126
III.	Landesebene/Kommunalebene	128
1.	Allgemeine Staatsverwaltung im Umweltbereich	128
2.	Sonderbehörden	129
3.	Kommunale Umweltaufgaben	131
IV.	Zusammenfassung	135
B.	Möglichkeiten der Nutzung von Geodaten	136
I.	Staatliche Nutzung von Geodaten	136
1.	Überblick	136
a)	Rohstoff- und Energiesektor	136
b)	Verkehrswesen	137
c)	Umweltschutz	138
d)	Gesundheitswesen und Landwirtschaft	139
e)	Gefahrenabwehr und Landesverteidigung	139
f)	Kommunale (Wirtschafts-)Politik und -Verwaltung	140
g)	Entwicklungspolitik	141
2.	Entwicklung der Aufgabenbereiche der Vermessungsverwaltung	141
II.	Private Nutzung von Geodaten	144
C.	Zwischenfazit	145
I.	Verändertes Nutzerumfeld	145
II.	Technische und rechtliche Rahmenbedingungen	146

### Teil 3

	<b>Zugang zu staatlich vorgehaltenen Geodaten</b>	<b>147</b>
A.	Frühere Projekte und Tendenzen	147
I.	Aufbau der Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE)	147
II.	Erfolgsfaktoren für den Aufbau einer GDI	150

B.	Normierungsprozess der INSPIRE-RL	152
I.	Wahl des Gesetzgebungsverfahrens, Kompetenz	152
II.	Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens	152
III.	Gang der Gesetzgebung	153
1.	Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Schaffung einer Raumdateninfrastruktur in der Gemeinschaft (INSPIRE)	153
a)	Begründung/Hintergrund	153
b)	Inhalt des Kommissionsvorschlags	154
aa)	Thematische Einordnung	154
bb)	Rechtsgrundlage	155
α)	Handlungsform	155
β)	Kompetenzabgrenzung – Ziel der Richtlinie	156
(1)	Art. 95 und 175 EGV (= Art. 114 und 192 AEUV)	156
(2)	Art. 284 EGV (= Art. 337 AEUV)	161
γ)	Organisationskompetenz	163
cc)	Subsidiarität	164
dd)	Verhältnismäßigkeit	165
α)	Die INSPIRE-RL als Rahmenrichtlinie	165
β)	Sonstige Verhältnismäßigkeitserwägungen	170
γ)	Zwischenergebnis	172
2.	Beratung des Kommissionsvorschlags	172
a)	Berichterstattung durch das Europäische Parlament	172
b)	Gemeinsamer Standpunkt des Rates	173
c)	Stellungnahme der Kommission	175
d)	Bewertung	175
e)	Zweite Lesung im Parlament	176
f)	Einigung im Vermittlungsausschuss	176
C.	Anwendungsbereich der INSPIRE-RL	177
I.	Regelungsgegenstand: Geodaten(sätze)	178
II.	Bezug zu einem Bereich, in dem ein Mitgliedstaat Hoheitsrechte hat und/oder ausübt	180
III.	Vorliegen in elektronischer Form	182
IV.	Vorhandensein bei einer Behörde oder Dritten	183
1.	Behörden	183
a)	Öffentliche Verwaltung	184
b)	Öffentliche beratende Gremien	186
c)	Natürliche und juristische Personen des Privatrechts bei Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben	187
aa)	Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung aufgrund innerstaatlichen Rechts	188

bb) Gesetzliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder Dienstleistungen unter öffentlicher Kontrolle . . . . .	190
(1) Öffentliche Aufgabe oder öffentliche Dienstleistung . . . . .	191
(2) Öffentliche Kontrolle . . . . .	192
cc) Zusammenhang mit der Umwelt . . . . .	194
dd) Zusammenfassung . . . . .	199
d) Einschränkung für die unterste Verwaltungsebene, Art. 4 VI INSPIRE-RL . . . . .	199
aa) Unterste Verwaltungsebene . . . . .	199
bb) Sammlung oder Verbreitung mitgliedstaatlich vorgeschriebenen . . . . .	206
α) Anhang I . . . . .	208
(1) Vermessungsverwaltung . . . . .	208
(2) Verkehrsnetze . . . . .	210
(3) Gewässernetz . . . . .	212
(4) Schutzgebiete . . . . .	213
β) Anhang II . . . . .	215
(1) Höhe . . . . .	215
(2) Bodenbedeckung . . . . .	216
(3) Orthofotografie . . . . .	216
(4) Geologie . . . . .	216
γ) Anhang III . . . . .	217
(1) Statistische Einheiten . . . . .	217
(2) Gebäude . . . . .	218
(3) Boden . . . . .	219
(4) Bodennutzung . . . . .	221
(5) Gesundheit und Sicherheit . . . . .	221
(6) Versorgungswirtschaft und staatliche Dienste . . . . .	223
(7) Umweltüberwachung . . . . .	225
(8) Produktions- und Industrieanlagen . . . . .	226
(9) Landwirtschaftliche Anlagen und Aquakulturanlagen . . . . .	227
(10) Verteilung der Bevölkerung – Demografie . . . . .	228
(11) Bewirtschaftungsgebiete, Schutzgebiete, geregelte Gebiete und Berichterstattungseinheiten . . . . .	228
(12) Gebiete mit naturbedingten Risiken . . . . .	229
(13) Atmosphärische Bedingungen, meteorologisch- und ozeanografisch-geografische Kennwerte, Meeresregionen und biogeografische Regionen . . . . .	230
(14) Ozeanografisch-geografische Kennwerte und Meeresregionen . . . . .	232
(15) Biogeografische Regionen, Lebensräume und Biotope . . . . .	232

	(16) Verteilung der Arten .....	233
	(17) Energiequellen .....	233
	(18) Mineralische Bodenschätze .....	234
	δ) Zusammenfassung .....	236
	cc) Bewertung .....	236
	e) Ermittlung der Betroffenheit .....	237
	f) Datenbereitstellungsverpflichtung bei identischen Kopien, Art. 4 II INSPIRE-RL .....	237
	2. Ausschlussmöglichkeit für Judikative und Legislative .....	239
	3. Dritte .....	240
	4. Bereithaltung für Behörden oder Dritte .....	242
V.	Thematischer Bezug zu den in Anhang I, II oder III aufgeführten Themen .....	243
D.	Europäischer Rechtsrahmen .....	244
I.	Primärrechtliche Kooperationspflichten .....	244
	1. Art. 4 III EUV: Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit/Unions- treue .....	244
	2. Art. 197 AEUV: Grundsatz der Verwaltungskooperation .....	248
	3. Art. 291 I AEUV: Vorrang des mitgliedstaatlichen Vollzugs .....	249
	4. Art. 17 I EUV und Art. 298 AEUV: EU-Eigenverwaltungsrecht ...	250
II.	Art. 8 GRCh und Art. 8 EMRK .....	250
III.	Århus-Konvention .....	251
IV.	UURL .....	257
	1. Wortlaut .....	259
	2. Externe Systematik .....	259
	3. Interne Systematik .....	259
V.	Transparenz-VO 2001/1049/EG und Århus-Umsetzungs-VO 2006/1367/ EG .....	262
	1. Prinzip der Offenheit in der EU .....	262
	2. Umsetzung der Århus-Konvention im europäischen Eigenverwal- tungsrecht .....	266
VI.	Art. 41, 42 GRCh .....	267
VII.	PSI-RL .....	268
	1. Überschneidung des Anwendungsbereichs .....	269
	a) Kongruenz des Regelungsgegenstandes: „Dokumente“ und „Geo- daten“ .....	270
	b) Kongruenz der Anwendungsbereiche .....	273
	aa) Allgemeine Zugänglichkeit der „INSPIRE-Geodaten“ .....	274
	α) IFG des Bundes und entsprechende Landesgesetze .....	275
	β) UIG und Landesumweltinformationsgesetze .....	279
	γ) GeoZG und entsprechende Landesgesetze .....	280
	bb) Weiterverwendung .....	282
	cc) Öffentliche Stellen .....	284

dd) Rechte des geistigen Eigentums der geodatenhaltenden Stelle .....	285
α) Lichtbildwerke, § 2 I Nr. 5 UrhG .....	285
β) Lichtbilder, § 72 UrhG .....	287
γ) Darstellungen technischer Art, § 2 I Nr. 7 UrhG .....	287
δ) Datenbanken und Computerprogramme .....	290
ε) Ausnahmen .....	295
ζ) Dritte .....	298
2. Überschneidung des Regelungsbereichs .....	299
a) Ziele der Richtlinien .....	299
b) Überschneidung der Regelungsbereiche .....	300
3. Verhältnis von INSPIRE-RL und PSI-RL .....	302
VIII. DSRL und VO 2001/45/EG .....	302
1. Bedrohungsszenarien bei der Nutzung von Geodaten .....	303
2. Überschneidung der Anwendungsbereiche: Personenbezug von INSPIRE-Geodaten .....	305
a) Abstrakte Vorklärung: Prinzipieller Personenbezug von Geodaten .....	305
aa) Einzelangaben .....	306
α) Wahrscheinlichkeitsurteil .....	307
β) Dominanz .....	313
γ) Grundmenge .....	314
bb) Natürliche Person .....	317
α) Eigentümer .....	317
β) Nutzer/Mieter/Besitzer eines (Haus-)Grundstücks .....	318
γ) Eigentümer- und Besitzerstellung bei beweglichen Sachen .....	318
cc) Persönliche oder sachliche Verhältnisse .....	319
dd) Der Schluss vom Sachbezug zum Personenbezug .....	319
α) Bestimmtheit .....	320
β) Bestimmbarkeit: relativer und absoluter Personenbezug .....	321
(1) Relativer Personenbezug .....	322
(2) Objektiver Personenbezug .....	323
(3) Europarechtliche Dimension .....	326
(4) Besonderheiten der Datenbereitstellung im Internet .....	331
(5) Zusatzwissen .....	332
γ) Verschneidung .....	336
ee) Persönlichkeitsrelevanz .....	337
α) Erforderlichkeit eines Persönlichkeitsrelevanzkriteriums .....	337
β) Vorliegen einer Persönlichkeitsrelevanz .....	341
ff) Entfallen des Schutzes wegen Allgmein zugänglichkeit .....	343
gg) Ermittlung der datenverarbeitenden Stelle; territoriale Anwendbarkeit des BDSG .....	347

b) Fallgruppen individualisierender und persönlichkeitsrelevanter INSPIRE-Geodaten	350
aa) Vorüberlegung: Individualisierung und Persönlichkeitsrelevanz	350
bb) Anhang I	351
α) Koordinatenreferenzsysteme und geographische Gittersysteme	351
β) Geografische Bezeichnungen	352
γ) Verwaltungseinheiten	354
δ) Adressen	355
ε) Flurstücke/Grundstücke (Katasterparzellen)	356
ζ) Verkehrsnetze	357
η) Gewässernetz	358
θ) Schutzgebiete	358
cc) Anhang II	362
α) Höhe	362
β) Bodenbedeckung	362
γ) Orthofotografie	364
δ) Geologie	367
dd) Anhang III	368
α) Statistische Einheiten	368
β) Gebäude	368
γ) Boden	369
δ) Bodennutzung	370
ε) Gesundheit und Sicherheit	372
ζ) Versorgungswirtschaft und staatliche Dienste	375
η) Umweltüberwachung	376
θ) Produktions- und Industrieanlagen	377
ι) Landwirtschaftliche Anlagen und Aquakulturanlagen	379
κ) Verteilung der Bevölkerung – Demografie	380
λ) Bewirtschaftungsgebiete/Schutzgebiete/geregelte Gebiete und Berichterstattungseinheiten	381
μ) Gebiete mit naturbedingten Risiken	382
ν) Atmosphärische Bedingungen und meteorologisch-geografische Kennwerte	383
ξ) Ozeanografisch-geografische Kennwerte und Meeresregionen	385
ο) Biogeografische Regionen	386
π) Lebensräume und Biotope	387
ρ) Verteilung der Arten	388
σ) Energiequellen	388
τ) Mineralische Bodenschätze	389
3. Genereller Ausschluss der Verarbeitung personenbezogener Daten?	390
4. Zwischenergebnis	393

E. Rechtliche Bewertung der INSPIRE-RL 2007/2/EG	394
I. Die INSPIRE-RL im Kontext des europäischen Rechtsrahmens	394
II. Die INSPIRE-Initiative als Teil des europäischen Verbund-	
des	395
1. Zwecksetzung	396
2. Geodatenbasis	397
3. Dauerhaftigkeit	398
4. Hierarchische Struktur	400
5. Akteure innerhalb der Verbundstruktur	401
6. Der INSPIRE-Komitologieausschuss	403
7. Das INSPIRE-Geoportal	405
8. Gemeinsame Nutzung von Daten	406
9. Zusammenfassung	407
III. Richtlinienanalyse	408
1. Primärziele der Richtlinie	408
2. Notwendigkeit einer Harmonisierung der Geodatenbasis	409
3. Tauglichkeit der INSPIRE-Instrumentarien	410
a) Allgemeine Grundsätze	411
aa) Aufbau auf mitgliedstaatlichen und internationalen Initiati-	
ven	411
bb) Effektivität und Redundanz	412
cc) Kein Geodatenerhebungserfordernis, Art. 4 IV INSPIRE-	
RL	413
dd) INSPIRE-Behördennetz	414
ee) Kostenloser, uneingeschränkter Geodatenzugang	416
b) Begriffsbestimmungen	418
aa) Geodatendienste	419
bb) Metadaten	420
cc) Interoperabilität	420
dd) Zusammenfassung	421
c) Anwendungsbereich	421
d) Ausnahmetatbestände	424
aa) Allgemeine Grundsätze hinsichtlich der Ausnahmetatbestän-	
de	424
bb) Internationale Beziehungen, öffentliche Sicherheit, nationale	
Verteidigung	431
cc) Schutz der Vertraulichkeit der Verfahren von Behörden	433
dd) Schutz laufender Verfahren	434
ee) Vertraulichkeit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	435
α) Zuordnung zu Art. 12 I, Art. 14 I oder Art. 2 I i. V. m.	
I GG	437
β) Wesensmäßige Anwendbarkeit von Art. 12 I und Art. 14	
I GG	440

γ)	Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des Öffentlichen Rechts	440
δ)	Grundrechtsfähigkeit an der Schnittstelle zwischen Öffentlichem Recht und Privatrecht	442
ε)	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach dem einfachen Recht	448
ζ)	Zusammenfassung	449
ff)	Rechte des geistigen Eigentums	450
gg)	Vertraulichkeit personenbezogener Daten	452
α)	Vorüberlegung	452
β)	Typologisierung	455
(1)	Amtswalter	455
(2)	Betroffener	456
(a)	Nicht schutzwürdige Belange	457
(b)	Schutzwürdige Belange	459
(c)	Allgemeine Parameter für eine Abwägung	460
(d)	Verwendungsszenarien	461
(3)	Drittbetroffene	465
(4)	Zusammenfassung	466
hh)	Nachteilige Umweltfolgen	467
e)	Anhänge und Durchführungsbestimmungen	467
aa)	Aufteilung der Geodaten Themen auf drei Anhänge	467
bb)	Änderung der Geodaten Themen, Art. 4 VII INSPIRE-RL	468
cc)	Einordnung der INSPIRE-Durchführungsbestimmungen in das Komitologie-System	469
dd)	Kritik am neuen Komitologie-System	473
f)	Metadaten, Interoperabilität, Netzdienste	477
aa)	Metadaten	477
α)	Sekundärrechtliche Regelung	477
β)	Tertiärrechtliche Regelung	480
bb)	Interoperabilität	481
α)	Sekundärrechtliche Regelung	481
β)	Tertiärrechtliche Regelung	482
cc)	Netzdienste	483
α)	Sekundärrechtliche Regelung	483
β)	Tertiärrechtliche Regelung	485
g)	Gemeinsame Nutzung von Daten	487
aa)	Sekundärrechtliche Regelung	487
bb)	Tertiärrechtliche Regelung	488
h)	Organisatorische Maßnahmen	489
aa)	Sekundärrechtliche Regelung	489
bb)	Tertiärrechtliche Regelung	492
i)	Zusammenfassung	495

4. Zeitplan	496
a) Zeitplan Metadaten	497
b) Zeitplan Geodaten	498
c) Zeitplan Netzdienste	499
d) Zusammenfassung	499
5. Abschließende Bewertung	501
F. Nationaler Rechtsrahmen	503
I. Art. 91 c GG	503
1. Kontext der Norm	503
2. Regelungsgehalt	505
3. Relevanz für die INSPIRE-Initiative	507
4. Praktische Konsequenzen?	512
II. eGovernment-Vorschriften im VwVfG	513
III. IWG	518
IV. Informationszugangsrecht in Bund und Ländern	519
V. Satellitendatensicherheitsgesetz	523
1. Anwendungsbereich	524
a) Personeller Anwendungsbereich	524
b) Sachlicher Anwendungsbereich	527
2. Regelungsgehalt	528
3. Relevanz für die INSPIRE-Initiative	531
VI. BDSG	533
VII. GeoZG	533
1. Das GeoZG als Umsetzung der INSPIRE-RL	533
2. Kompetenz	534
a) Geodatenhaltende Stellen des Bundes und Private	535
aa) Art. 91 c IV 2 GG	536
bb) Umweltrelevante Sachkompetenzen (Mosaikkompetenz)	537
cc) Kompetenz kraft Natur der Sache	540
b) Geodatenhaltende Stellen der Länder	543
3. Das Regelwerk im Überblick	545
a) Anwendungsbereich, Terminologie	545
aa) Personeller Anwendungsbereich – § 2 I, II GeoZG	545
α) Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung	546
β) Natürliche und juristische Personen bei Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben	549
γ) Gremien	551
δ) Verfügen über Umweltinformationen	551
ε) Ergebnis	552
bb) Territorialer Anwendungsbereich, § 2 IV GeoZG	552
cc) Sachlicher Anwendungsbereich, §§ 2 III, 4 I GeoZG	554

α) § 4 I GeoZG . . . . .	554
β) § 2 III GeoZG . . . . .	557
dd) Terminologie . . . . .	559
b) Allgemeine Grundsätze . . . . .	560
aa) Maßgeblichkeit der Referenzversion, § 4 III GeoZG . . . . .	560
bb) Schutz des geistigen Eigentums, § 4 IV GeoZG . . . . .	560
c) Bereitstellung von Geodaten, § 5 GeoZG . . . . .	562
aa) Kernkomponenten der GDI-DE . . . . .	562
bb) Interoperabilität auf der Basis der Kernkomponenten, § 5 III GeoZG . . . . .	563
cc) Bestandteile der Datengrundlage der nationalen Geodateninfrastruktur, § 5 II GeoZG (Geodatenbasis) . . . . .	564
dd) Geodatenharmonisierung bei mitgliedstaatenübergreifendem Raumbezug, § 5 IV GeoZG . . . . .	565
d) Bereitstellung von Geodaten- und Netzdiensten, § 6 GeoZG . . . . .	565
e) Bereitstellung von Metadaten, § 7 GeoZG . . . . .	567
f) Herstellung von Interoperabilität, § 8 GeoZG . . . . .	568
g) Organisatorische Maßnahmen, §§ 9, 10 GeoZG . . . . .	568
aa) Geoportal.Bund . . . . .	568
bb) Nationale Anlaufstelle . . . . .	570
h) Allgemeine Nutzung, § 11 GeoZG . . . . .	573
i) Ausnahmetatbestände . . . . .	574
aa) Einschränkungen für Suchdienste, §§ 12 I GeoZG . . . . .	574
bb) Einschränkungen für die sonstigen Netzdienste, § 12 II GeoZG . . . . .	575
α) Regelungstechnik Gesetzesverweis . . . . .	575
β) Abwägung nach GeoZG und UIG . . . . .	576
γ) Zusammenfassung . . . . .	580
cc) Einschränkungen für den verwaltungsinternen Bereich, § 12 III GeoZG . . . . .	583
dd) Schutz betroffener Dritter auch im behördeninternen Bereich? . . . . .	586
ee) Zusammenfassung . . . . .	587
j) Geldleistungen und Lizenzen, § 13 GeoZG a.F. . . . .	588
aa) Verfassungsmäßigkeit der geldleistungsfreien Geodatenbereitstellung . . . . .	588
bb) Bewertung des § 13 GeoZG a.F. . . . .	591
k) Verordnungsermächtigung, § 14 GeoZG . . . . .	595
4. Rechtmäßige Umsetzung der INSPIRE-RL in Bundesrecht? . . . . .	597
VIII. BGeoRG . . . . .	600
1. Anwendungsbereich . . . . .	600
a) Sachlicher Anwendungsbereich: geotopographische Referenzdaten . . . . .	600
b) Personeller Anwendungsbereich . . . . .	602

2. Verhältnis zum GeoZG und zur INSPIRE-RL, § 1 II, 3 III Nr. 5, 6 BGeoRG .....	602
3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes .....	605
4. Regelungsgehalt .....	609
a) Organisatorische Regelung .....	609
b) Materiell-inhaltliche Regelung .....	609
5. Zusammenfassung .....	611
IX. Geodateninfrastruktur-/zugangsgesetze der Länder .....	611
1. Relevanz des GeoZG für die Länder .....	612
2. Besonderheiten bei der Umsetzung der INSPIRE-RL auf Länder- ebene .....	613
3. Allgemeine Direktiven für die Analyse der Landesgesetze .....	613
a) BayGDIG .....	614
b) LGeoZG BW .....	616
c) GeoZG Bln .....	619
d) BbgGDIG .....	620
e) BremGeoZG .....	621
f) HmbGDIG .....	621
g) HVGG .....	623
h) GeoVermG M-V .....	627
i) NGDIG .....	628
j) GeoZG NRW .....	630
k) LGDIG RP .....	631
l) SGDIG .....	634
m) SächsGDIG .....	635
n) GDIG LSA .....	636
o) GDIG SH .....	637
p) ThürGDIG .....	639
q) Zusammenfassung .....	641
X. Ergebnissicherung: Datenschutz und INSPIRE-Initiative .....	644
1. Rechtliche Bewertung .....	644
2. Rechtspolitische Bewertung .....	645
a) Tauglichkeit der Abwägungslösung? .....	645
b) Novellierungsbedarf .....	648
aa) Allgemeine Erwägungen .....	648
bb) Entwurf eines (daten)schutzadäquaten Ausnahmetatbestan- des für das GeoZG .....	649
XI. Ausblick: Fortentwicklung des Geoinformationswesens in der Bundes- republik Deutschland .....	652
G. Rechtsschutz und Haftung .....	653
I. Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission .....	653
II. Individualrechtsschutz des Datennachfragers .....	655

1. Beschwerde zur Kommission . . . . .	655
2. Anspruch auf Geodatenbereitstellung . . . . .	655
III. Individualrechtsschutz des Betroffenen . . . . .	657
IV. Haftung für unrichtige Daten . . . . .	659
V. Besondere Haftungsanforderungen durch die Datenbereitstellung im Internet? . . . . .	661
H. Die INSPIRE-Initiative als Element moderner Verwaltung durch eGovernment . . . . .	662
I. Begriff des eGovernments . . . . .	662
II. Zuordnung der INSPIRE-Initiative und der GDI-DE zum eGovernment . . . . .	663
1. Formale Zuordnung . . . . .	664
2. Inhaltliche Zuordnung . . . . .	665
3. OpenGovernment, Open Data . . . . .	666
III. Das E-Government-Gesetz des Bundes . . . . .	668
IV. Zusammenfassung . . . . .	670

#### *Teil 4*

<b>Zugang zu privat vorgehaltenen Geodaten</b>	671
A. Einführung . . . . .	671
B. Datenschutzrechtliche Bewertung von Internetgeodiensten . . . . .	672
I. Internetkartendienste . . . . .	672
1. Vorliegen eines Personenbezugs . . . . .	673
2. Zulässigkeit der Datenbereitstellung . . . . .	675
a) Erfordernis eines Erlaubnistatbestandes . . . . .	675
b) Privilegierung der Datenübermittlung . . . . .	676
c) Bestehen eines Erlaubnistatbestandes . . . . .	677
aa) Allgemeinzugänglichkeit . . . . .	678
bb) Überwiegen der Betroffeneninteressen . . . . .	680
α) Vorüberlegung . . . . .	680
β) Konkrete Abwägung . . . . .	683
(1) Aspekte pro Schutzwürdigkeit . . . . .	683
(2) Aspekte pro Bereitstellungsbefugnis . . . . .	684
(3) Offensichtliches Überwiegen der Betroffeneninteressen . . . . .	685
cc) Zweckbestimmung, § 29 I 2 i. V. m. § 28 I 2 BDSG . . . . .	686
dd) Zusammenfassung . . . . .	686
II. Panoramastraßen-Dienste . . . . .	686
1. Vorliegen eines Personenbezugs . . . . .	687
a) Abbildung von Personen . . . . .	688
aa) Identifizierung durch Erkennung des Gesichtsfeldes . . . . .	688

bb) Nachträgliche Anonymisierung .....	688
cc) Anderweitige Identifizierung .....	689
dd) Bildnisschutz durch das KUG .....	691
b) Abbildung von Häuserfronten .....	694
c) Abbildung von Kfz-Kennzeichen .....	698
d) Abbildung sonstiger Gegenstände .....	698
e) Ausschluss wegen Allgmeinuzugänglichkeit .....	700
f) Panoramio .....	701
2. Zulässigkeit der Datenbereitstellung .....	702
a) Privilegierung der Datenbereitstellung? .....	702
b) Bestehen eines Erlaubnistatbestandes .....	705
aa) Aspekte pro Schutzwürdigkeit .....	705
bb) Aspekte pro Bereitstellungsbefugnis .....	706
cc) Offensichtliches Überwiegen des Betroffeneninteresses? ...	707
dd) „Einfaches“ Überwiegen bei mobilen Geobjekten .....	709
ee) Zusammenfassung .....	710
C. Abschließende Bewertung .....	710
I. Rechtliche Bewertung: Die Unterscheidung zwischen staatlicher und privater Geodatenbereitstellung .....	710
II. Rechtspolitische Bewertung .....	711

*Teil 5*

<b>Zusammenfassung in Thesen</b> .....	713
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	735
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	786



## Teil 1

# Einführung

Geodaten bilden einen wesentlichen Teil des in der modernen Informations- und Kommunikationsgesellschaft vorhandenen, verfügbaren Wissens. Sie sind weltweit ein Wirtschaftsgut ersten Ranges mit zunehmender Bedeutung.<sup>1</sup> Zugleich sind Informationen zentral für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, zum Teil sogar behördliche Hauptaufgabe.<sup>2</sup> Erst recht gilt dies wegen ihrer besonderen supranationalen Prägung für die Europäische Union.<sup>3</sup>

Das Potential der Geodaten ist auch der Politik nicht verborgen geblieben. Mit dem Erlass der „INSPIRE“-Richtlinie<sup>4</sup> (*Infrastructure for Spatial Information in the European Community*, 2007/2/EG) hat der europäische Gesetzgeber das Ziel vorgegeben, (mitglied)staatlich vorgehaltene Geodaten der Öffentlichkeit frei zugänglich zu machen. Dabei ist das Apronym<sup>5</sup> „inspire“ (= anregen, inspirieren) auch Programm. Diese Vorgabe richtet sich dem Grunde nach an alle geodatenhaltenden Stellen der öffentlichen Verwaltung und die ihr nachgeordneten Stellen.<sup>6</sup> Dieses Ansinnen kann wegen der enormen Zahl an vorgehaltenen Geodaten mit Fug und Recht

---

<sup>1</sup> „Es gilt als allgemein anerkannt, dass ca. 80% aller Entscheidungen im öffentlichen und privaten Leben einen raumbezogenen Charakter aufweisen bzw. durch Situationen mit Raumbezug beeinflusst werden.“, *Bundesamt für Kartographie*, Informationsbroschüre Geoinformation und moderner Staat, [http://www.geoportal-mv.de/land-mv/GeoPortalMV\\_prod/de/Service/\\_Downloads/Dokumente/broschuere\\_72\\_dpi.pdf](http://www.geoportal-mv.de/land-mv/GeoPortalMV_prod/de/Service/_Downloads/Dokumente/broschuere_72_dpi.pdf), S. 7 (alle Hyperlinks wurden zuletzt geprüft am 14.05.2013).

<sup>2</sup> *Bryde*, VVDStRL 46 (1988), 181 (202); *Schmidt-Aßmann*, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Der europäische Verwaltungsverbund, S. 1, 6.

<sup>3</sup> v. *Bogdandy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, S. 133, 193. Siehe zum Aspekt des Ausgleichs von Informationsasymmetrien in der EU Text zu Fn. 421 sowie Fn. 373.

<sup>4</sup> RL 2007/2/EG v. 14.3.2007, ABl. Nr. L 108/1 ff.; informativ dazu <http://www.youtube.com/watch?v=UwFd9eF9jnc>.

<sup>5</sup> *Wikipedia*, Akronym, <http://de.wikipedia.org/wiki/Akronym>: Eine aus Anfangsbuchstaben anderer Wörter gebildete Abkürzung, die selbst ein existierendes Wort ergibt.

<sup>6</sup> Der Begriff der „Stelle“ ist bewusst gewählt, um als neutraler Oberbegriff sämtliche geodatenrelevanten europäischen und mitgliedstaatlichen Behörden, Einrichtungen, Organe, Institutionen etc. zu erfassen, vgl. *Suerbaum*, Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts in Deutsch-

als „Mammutaufgabe“ bezeichnet werden.<sup>7</sup> Die Zugänglichmachung staatlicher (digitaler) Geodaten steht im Zusammenhang zur allgemeinen Bestrebung der EU, eine Öffnung der Verwaltungen der Mitgliedstaaten sowie der EU-Ebene selbst herbeizuführen. Eingeleitet wurde diese Entwicklung auf dem Gebiet des Umweltrechts bereits im Jahre 1990 mit der (ersten) Umweltinformationsrichtlinie (UIRL)<sup>8</sup>, die aufgrund/aus Anlass der Århus-Konvention<sup>9</sup> durch die Richtlinie 2003/4/EG novelliert wurde.<sup>10</sup> Auf nationaler Ebene ging der Bundesgesetzgeber mit dem Erlass des Informationsfreiheitsgesetzes<sup>11</sup> (IFG) 2006 noch weiter, indem ein voraussetzungsloser, allgemeiner Informationsanspruch<sup>12</sup> gegenüber staatlichen Stellen geschaffen wurde, nachdem sich entsprechende Landesgesetze in Berlin<sup>13</sup>, Brandenburg<sup>14</sup>, Schleswig-Holstein<sup>15</sup> und Nordrhein-Westfalen<sup>16</sup> bewährt hatten.<sup>17</sup> Diese Entwicklung vom Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit (Arkanprinzip, § 29 VwVfG) hin zum Grundsatz der Verwaltungstransparenz und Informationsfreiheit kann mit Recht als „Paradigmenwechsel“ bezeichnet werden.<sup>18</sup> In diesem Kontext ist auch die

---

land, S. 119. Zum Adressatenkreis der INSPIRE-RL s. u. IV. Vorhandensein bei einer Behörde oder Dritten, S. 183 ff.

<sup>7</sup> Ähnlich *Lenk*, Flächenmanagement und Bodenordnung 2008, 193 (197); *Lipski*, Geodaten für das Naturschutzmanagement landwirtschaftlicher Betriebe, S. 8.

<sup>8</sup> RICHTLINIE 90/313/EWG v. 07.06.1990, ABl. Nr. L 158/56.

<sup>9</sup> Dazu *Schoch*, in: Schröder/Hecker/u. a., Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, S. 81, 86f sowie unten III. Århus-Konvention, S. 251 ff.

<sup>10</sup> RL 2003/4/EG v. 28.2.2003, ABl. Nr. L 41/26 ff.; dazu *Butt*, NVwZ 2003, 1071 ff.; *Werres*, DVBl 2005, 611 ff. Die Umsetzung in Deutschland erfolgte durch das Umweltinformationsgesetz (UIG) v. 22.12.2004, BGBl. I-2004, 3704; dazu *Näckel/Wasielewski*, DVBl 2005, 1351 ff.; *Scheidler*, UPR 2006, 13 ff.; *Gurlit*, EurUP 2006, 224 ff.

<sup>11</sup> Informationsfreiheitsgesetz (IFG) v. 05.09.2005, BGBl. I-2005, 2722.

<sup>12</sup> Zum Gegenstand des Informationszugangsanspruchs nach dem IFG vgl. *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 25 ff.

<sup>13</sup> Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (BlnIFG) v. 15.10.1999, GVBl. 1999, 561.

<sup>14</sup> Brandenburgisches Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (BbgAIG) v. 10.03.1998, GVBl. I-1998, 46.

<sup>15</sup> Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH) v. 09.02.2000, GVOBl. 2000, 166.

<sup>16</sup> Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) v. 27.11.2001, GV. NRW. 2001, 806.

<sup>17</sup> Zu dieser Entwicklung *Fluck*, DVBl 2006, 1406f.

<sup>18</sup> Etwa *Butt*, NVwZ 2003, 1071; *Rinke*, Der Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen – die Richtlinie 2003/4/EG und deren Umsetzung in deutsches Recht, S. 6 f.; *Schlacke/Schrader/Bunge*, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht, S. 35 Rn. 26, S. 37 ff.; *Hufen*, in:

INSPIRE-Richtlinie zu sehen, die nun – aus dem Blickwinkel der Verwaltung – dieser die Offenlegung ihrer Geodaten auferlegt. Dadurch wird die Fortentwicklung des Informationsverwaltungsrechts intendiert und tatsächlich weiter vorangetrieben.<sup>19</sup> In der proaktiven Bereitstellung von Geodaten für die Öffentlichkeit kann gegenüber der passiven Informationszugangsverpflichtung nach IFG und UIG ein erneuter/zweiter Paradigmenwechsel gesehen werden. Die vorliegende Arbeit wagt eine erste Annäherung an diese noch „junge“ Thematik des Zugangs zu Geoinformationen und damit zusammenhängender Fragestellungen.

## A. Gang der Untersuchung

Die Arbeit lässt sich in drei wesentliche Teilbereiche untergliedern. Nach einer Begriffsklärung (B.) wird eine Realbereichsanalyse (Teil 2) vorgenommen, in der geklärt wird, welche Akteure überhaupt mit Geoinformationen und Geodaten umgehen (A.) und welche Nutzungsmöglichkeiten (B.) es hinsichtlich Geodaten gibt. Der Hauptteil der Arbeit ist unterteilt in den Bereich des staatlichen Umgangs mit Geodaten (Teil 3), welcher sich vor allem mit der INSPIRE-RL und ihrer Umsetzung in nationales (deutsches) Recht beschäftigt und dem privaten Bereich (Teil 4), der – losgelöst von europäischen Vorgaben – seinen eigenen Gesetzmäßigkeiten unterliegt. Teil 5 fasst die Arbeit thesenartig zusammen.

Ein Kernziel der Arbeit ist es, die Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie am (primär) von der EU ausgegebenen Ziel der effektiven Zugänglichmachung staatlich vorgehaltener Geodaten zu messen. Dabei wird es auch darauf ankommen, die INSPIRE-Richtlinie in den Kontext anderer europäischer Rechtsakte zu stellen, die inhaltliche Überschneidungen mit der INSPIRE-

---

Dix/Franßen/u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht 2008, S. 123, 124 f.; *Schoch*, in: Dix/Franßen/u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht 2011, S. 23, 24 f.

<sup>19</sup> Nachweise zum Begriff des „Informationsverwaltungsrechts“ bei *Albers*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVwR II, § 22 Fn. 20 und 23; *Schrader*, ZUR 2004, 130 (131 Fn. 11); kritisch zur Existenz dieses Rechtsgebiets *Masing*, VVDStRL 63 (2004), 377 (432 ff.) sowie *Hoffmann/Riem*, in: ders./Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVwR I, § 10 Rn. 132. Hier soll der Begriff in einem engen Sinne als Zusammenschau derjenigen öffentlich-rechtlichen Rechtsnormen verstanden werden, die sich mit dem Zugang zu Informationen/Daten, ihrer Verarbeitung oder ihrer Restriktion befassen. Vor allem sind dies (auf Bundesebene) das IFG, UIG, GeoZG, VIG, IWG, BstatG, BArchG, StUG und das BDSG; ähnlich wie hier *Pit-schas*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert, Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 219, 242; *Gröschner*, VVDStRL 63 (2004), 344 (360).