

Zeitschrift: BauR - Baurecht**Autoren:** Dr. Andreas Neumann/Andreas Neumann**Rubrik:** Aufsätze**Referenz:** BauR 2017, 26 - 42 (Heft 1)

Mehr Transparenz bei Geodaten

Zum aktuellen Stand der Geodateninfrastrukturen und zu ihrer Relevanz für das Bau- und Immobilienrecht

von Rechtsanwält Dr. Andreas Neumann, Münster, und Andreas Neumann, Bonn

Mit der zunehmenden Digitalisierung der Verwaltung werden auch mehr und mehr Geodaten im Internet u.a. über Geoportale verfügbar gemacht. Dieser Entwicklung zugrunde liegt die europäische INSPIRE-Richtlinie mit den zu ihr ergangenen Durchführungsverordnungen und Umsetzungsgesetzen auf Bundes- wie Landesebene. Der folgende Beitrag vertritt die These, dass eine Vielzahl bau- und immobilienrechtlich relevanter Normen und Rechtsakte ebenfalls als Geodaten in diesem Sinne zu gelten haben. In konsequenter Umsetzung des durch den Bundesgesetzgeber eingeschlagenen und vorgezeichneten Weges sollten Zugang und Nutzung über das Internet künftig entgeltfrei ermöglicht werden.

A. Einführung

Die Bewältigung der Aufgaben, denen sich staatliche Verwaltungen heute und in Zukunft stellen müssen, erfordert zunehmend den Zugriff auf Informationen zu bestimmten geografischen Gebieten. Das gilt für die Wahrung der Belange des Umweltschutzes genauso wie für eine effiziente Planung und Umsetzung raumrelevanter Infrastrukturprojekte. Es gilt darüber hinaus generell für die Entwicklung raum- und siedlungsbezogener Vorhaben und zahlreiche andere Tätigkeitsfelder moderner Verwaltung. Aber auch für Bürger und Unternehmen ist der Zugriff auf solche Informationen von erheblichem Nutzen. Das betrifft insbesondere Bauvorhaben und die mit ihnen verbundenen baurechtlichen Anforderungen, deren Beurteilung in aller Regel die Kenntnis der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten voraussetzt. Zudem erlaubt die neue Planungsmethode des BIM – Building Information Modeling bzw. (besser) *Management* (Gralla) – in noch größerem Umfang die Berücksichtigung und Verarbeitung in digitaler Form vorliegender Informationen. Vor diesem Hintergrund ist es von besonderem praktischen Interesse, dass in den letzten Jahren Dateninfrastrukturen entstanden sind, um den effizienten Zugang zu entsprechenden qualitativ möglichst hochwertigen Informationen und deren Nutzung bzw. Austausch sowie Überprüfung zu erleichtern.

Dabei ist die *Geoinformation* selbst eine Information¹ über geografische Phänomene, die direkt oder indirekt mit einer auf die Erde bezogenen Position verbunden ist.² Sie hat einen orts-, lage-, raum- und zeitbezogenen Charakter, wobei der Raumbezug das entscheidende Kriterium darstellt.³ Wie jede Information wird eine solche Geoinformation bei ihrer Nutzung durch Menschen durch Zeichen kodiert. Insoweit spricht man von *Geodaten*. Bei diesen handelt es sich also um Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einer auf die Erde

1

Zum Informationsbegriff siehe Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 28 ff.

2

DIN ISO 19101; die englische Vorlage in Ziff. 4.1.18 ISO 19101-1:2014(en) lautet: „information concerning phenomena implicitly or explicitly associated with a location relative to the Earth“.

3

Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 35.

bezogenen Position bzw. – nach Art. 3 Nr. 2 INSPIRE-RL⁴ bzw. § 3 Abs. 1 GeoZG⁵ – „zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet“. ⁶ Der Begriff der Geodaten ist sehr weit und umfasst bestimmte Umwelt-, Naturschutz- und Klimadaten genauso wie Bodennutzungs- und -bedeckungsdaten, Adressdaten, Gesundheits- und Bevölkerungsdaten, Energiedaten und Verkehrsdaten. Auch bestimmte Normen und Rechtsakte können Geodaten sein, wie hier gezeigt werden soll.

Geodaten sind abzugrenzen von Informationen, mit denen diese Daten beschrieben und somit leichter verzeichnisförmig verarbeitet und wieder aufgefunden werden können. Diese Hilfsinformationen (genauer: die Darstellung dieser Hilfsinformationen) nennt man – wie in anderen Bereichen auch – *Metadaten*.⁷ Werden Geodaten und/oder Metadaten rechnergestützt verarbeitet, spricht man von einem *Geodatendienst*, der wiederum auch Gegenstand weiterer Metadaten sein kann.⁸

Die EU, der Bund, alle Bundesländer und immer mehr Kommunen bzw. deren Zusammenschlüsse zu Regionen (z.B. Südhessen) bieten inzwischen *Geoportale* an. Auf diesen finden sich *Anwendungen*, über die auf solche Geodatendienste und damit auf die Geodaten zugegriffen werden kann. Dabei wird unterschieden zwischen Suchdiensten, Darstellungsdiensten, Downloaddiensten und Transformationsdiensten. Geoportale sind eine spezifische Ausprägung von *Geoinformationssystemen*.

Die Gesamtheit der Geodatenätze und Geodatendienste, einschlägigen Metadaten, Netzdienste und -technologien, Vereinbarungen über gemeinsame Nutzung, über Zugang und Verwendung sowie Koordinierungs- und Überwachungsmechanismen, -prozesse und -verfahren, mit dem Ziel, Geodaten verschiedener Herkunft interoperabel verfügbar zu machen, wird gem. Art. 3 Nr. 1 INSPIRE-RL bzw. § 3 Abs. 5 GeoZG als *Geodateninfrastruktur* (GDI) bezeichnet. Auf nationaler, multinationaler und kommunaler bzw. regionaler Ebene sowie der Ebene der Bundesländer existieren derzeit jeweils unterschiedliche Geodateninfrastrukturen, die nur zum Teil miteinander kompatibel sind. Von einer einheitlichen Geodateninfrastruktur kann mithin (noch) keine Rede sein.

Die Erfassung und Organisation der Geodaten beruht auf unterschiedlichen Rechtsakten, Programmen und Initiativen der EU, auf nationaler und kommunaler bzw. regionaler Ebene sowie der Ebene der Bundesländer. Initiatorin und Motor dieser Entwicklungen ist die EU-Umweltpolitik.

Nach einer Darstellung der rechtlichen Grundlagen und Grundstrukturen (Teil B) erfolgt eine Klärung der Bedeutung für das Baurecht in Teil C. Der Begriff der Geodaten wird dabei ausgelotet und ein Beitrag zur Klärung der Frage geleistet, welche bau- und immobilienrechtlich relevanten Dokumente bzw. Rechtsakte vom Rechtsrahmen der Geodatenzugangsgesetze erfasst sind. Schließlich soll in Teil D (Bewertung und Ausblick) für eine konsequente Umsetzung des Online-Zugangs zu relevanten Informationen und damit für mehr Transparenz und Effizienz plädiert werden.

B. Rechtlicher Rahmen des Zugangs zu Geodaten

Die Geodateninfrastrukturen beruhen im Wesentlichen auf EU-rechtlichen Vorgaben (I.). Diese sind – soweit sie einer Umsetzung bedürfen – durch das GeoZG, die GeoNutZV und die entsprechenden Landesgesetze sowie kommunale Satzungen umgesetzt worden (II.). Bei der Umsetzung handelt es sich um einen laufenden Prozess.

I. EU-rechtliche Grundlagen: die INSPIRE-Richtlinie

Das Recht des Zugangs zu Geodaten ist auf EU-Ebene aus einem Bündel von Maßnahmen hervorgegangen, die ursprünglich insbesondere die Ziele der *gemeinschaftlichen Umweltpolitik* realisieren sollten.

Bereits 1990 wurde die erste Umweltinformationsrichtlinie⁹ erlassen, mit dem in ihrem Art. 1 vorgegebenen Ziel, „den freien Zugang zu den bei

Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.03.2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) (ABI. L 108, S. 1), im Folgenden als „INSPIRE-Richtlinie“ bzw. abgekürzt „INSPIRE-RL“ bezeichnet. „INSPIRE“ ist ein Akronym (bzw. sogar ein Apronym) und steht für „Infrastructure for Spatial Information in Europe“ (Geodateninfrastruktur in Europa).

5

Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz – GeoZG) v. 10.02.2009 (BGBl. I, S. 278), das durch Art. 1 des Gesetzes v. 07.11.2012 (BGBl. I, S. 2289) geändert worden ist.

6

Eingehend Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 37 ff.

7

Vgl. Art. 3 Nr. 6 INSPIRE-RL bzw. § 3 Abs. 2 GeoZG .

8

Vgl. Art. 3 Nr. 4 INSPIRE-RL bzw. § 3 Abs. 3 GeoZG .

9

Richtlinie 90/313/EG v. 07.06.1990 (ABI. L 158, S. 56).

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 28 << >>

den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen”.¹⁰ Parallel dazu wurden wichtige Weichen durch das sechste Umweltaktionsprogramm gestellt, das mit Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates angenommen wurde.¹¹ Die Transparenz und der Zugang zu den vorgenannten Informationen sollte verbessert werden, damit Umweltbelange bei politischen Entscheidungen besser berücksichtigt würden.¹²

Ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu einer verbesserten Nutzung der bei staatlichen Stellen vorhandenen Informationen war die Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors,¹³ nach ihrem englischen Titel („on the re-use of Public Sector Information“) auch PSI-Richtlinie genannt. Diese wurde durch die Richtlinie 2013/37/EU im Rahmen der „Open Data“-Initiative der EU umfassend abgeändert.¹⁴ So sind die Mitgliedstaaten nun grundsätzlich verpflichtet, alle von der Richtlinie erfassten Dokumente weiterverwendbar zu machen.¹⁵ Die vorgelagerte Entscheidung, ob der Öffentlichkeit Zugang zu bestimmten Dokumenten eröffnet wird, bleibt zwar grundsätzlich nach wie vor den Mitgliedstaaten überlassen. Aber nach der Eröffnung eines entsprechenden Zugangs besteht danach jedenfalls grundsätzlich auch ein Recht auf Weiterverwendung der betreffenden Informationen.¹⁶

Die INSPIRE-Richtlinie stellt das wichtigste Fundament für den Aufbau und die Harmonisierung der *europäischen* Geodateninfrastruktur, der „European Spatial Data Infrastructure“ (ESDI), dar.¹⁷ Sie regelt Verfügbarkeit, Qualität, Organisation und gemeinsame Nutzung von Geodaten. Darüber hinaus legt sie die Grundlage für den Austausch, die gemeinsame Nutzung, Zugänglichkeit und Verwendung interoperabler Geodaten und Geodatendienste.¹⁸ Sie soll die vorgenannten Umweltinformationsrichtlinien und die PSI-Richtlinie ergänzen.¹⁹

Die Richtlinie gilt nach ihrem Art. 4 für solche *Geodatensätze* (identifizierbare Sammlungen von Geodaten), die sich auf einen Bereich beziehen, in dem ein Mitgliedstaat Hoheitsbefugnisse ausübt. Sie müssen ferner in elektronischer Form vorliegen und eines oder mehrere der in den Anhängen I bis III aufgeführten Geodaten Themen betreffen. Für diese insgesamt 34 Geodaten Themen gelten unterschiedliche Umsetzungsfristen.²⁰ Schließlich müssen die Geodatensätze entweder bei einer *Behörde* oder bei bestimmten Dritten, denen Netzzugang gewährt wird, vorhanden sein oder für diese bereitgehalten werden.²¹ Im ersteren Falle müssen sie ferner von einer Behörde erstellt oder bei ihr eingegangen sein, oder von dieser verwaltet oder aktualisiert werden und unter ihren *öffentlichen Auftrag* fallen. Eine Besonderheit gilt insoweit für Geodaten, „die bei einer auf der untersten Verwaltungsebene eines Mitgliedstaats tätigen Behörde

vorhanden sind". Das betrifft insbesondere die Geodaten der für die Bau- und Immobilienrechtspraxis besonders relevanten Kommunalverwaltungen. Nach Art. 4 Abs. 6 INSPIRE-RL unterfallen solche Geodaten nur dann der Richtlinie, wenn nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaates ihre Sammlung oder Verbreitung *vorgeschrieben* ist.

Zum territorialen Anwendungsbereich gehört der Luftraum (in Abgrenzung zum Weltraum) ebenso wie das Küstenmeer.²² Die Geodaten müssen di-

10

Diese Richtlinie wurde novelliert durch die Richtlinie 2003/4/EG v. 28.02.2003 (ABl. L 41, S. 26), hierzu Butt, NVwZ 2003, 1071; Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 251 ff.

11

ABl. L 242, S. 1; hierzu Polenz, NVwZ 2010, 485.

12

U.a. Art. 3 Ziff. 3 tir. 3, Art. 10 Buchst. e) des Beschlusses Nr. 1600/2002/EG .

13

ABl. L 345, S. 90.

14

Siehe hierzu etwa Lach, AnwZert ITR 11/2014 Anm. 2; Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 199 (201 ff.).

15

Art. 3 Abs. 1 der PSI-Richtlinie (i.d.F. der Richtlinie 2013/37/EU); Erwägungsgrund 8, S. 1 der Richtlinie 2013/37/EU .

16

Zu den Bedingungen für diese Weiterverwendung siehe etwa Weller, AnwZert ITR 13/2015 Anm. 3.

17

Zur Entstehungsgeschichte und zum Normierungsprozess Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 152–177.

18

Martini/Damm, DVBl 2013, 1 (2) .

19

So ausdrücklich Erwägungsgrund 8 der INSPIRE-RL. Nach Art. 2 Abs. 1 INSPIRE-RL sollen die beiden anderen Richtlinien „unberührt“ bleiben. Auch in der Begründung zum Gesetzentwurf des GeoZG heißt es, dass die INSPIRE-RL die beiden vorgenannten Richtlinien „ergänzt“ (und nicht etwa als *lex specialis* verdrängen würde), vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/10530, S. 11.

20

Zu den Themen im Einzelnen Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 206–237.

21

Zum (weiten) Behördenbegriff siehe Art. 3 Nr. 9 INSPIRE-RL.

22

Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 180 ff.

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 29 << >>

gital vorhanden und – nach ungeschriebener Einschränkung – noch in Verwendung sein, so dass Archivdaten ausscheiden. Diese können, müssen aber nicht verfügbar gemacht werden.

Zur INSPIRE-Richtlinie sind dann im Wege der Komitologie mehrere Durchführungsverordnungen seitens der Kommission erlassen worden, so u.a. die Verordnung (EG) Nr. 1089/2010 vom 23.11.2010²³ hinsichtlich der Interoperabilität von Geodatenbanken und -diensten und insbesondere die Verordnung (EU) Nr. 1253/2013 der Kommission vom 21.10.2013²⁴ zu ihrer Änderung. Diese Verordnungen enthalten insbesondere auch konkretisierende Begriffsbestimmungen zu den Geodaten-Themen und damit für die Frage, welche Geodaten betroffen sind. Mit Blick auf diese Verordnungen und das vom EuGH entwickelte grundsätzliche Umsetzungsverbot wurde von der durch § 14 GeoZG gegebenen Möglichkeit, die Geodaten-Themen weiter zu spezifizieren, kein Gebrauch gemacht.²⁵

II. Nationale Umsetzung

1. Geodatenzugangsgesetze des Bundes und der Länder

Das GeoZG des Bundes, an dem die Länder und kommunalen Spitzenverbände mitgewirkt haben, und die entsprechenden Gesetze der Länder²⁶ haben zum Ziel, die INSPIRE-Richtlinie möglichst eins zu eins umzusetzen.²⁷ Sie beruhen auf einem gemeinsamen Musterentwurf,²⁸ so dass sie sich inhaltlich sehr ähnlich sind. Insbesondere übernehmen die meisten Landesgesetze²⁹ die Beschränkung auf *pflichtaufgabenrelevante* Geodaten für die

23
ABl. L 323, S. 11.

24
ABl. L 331, S. 1.

25
Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 17/9686, S. 6 (7). Ob durch die in diesen EU-Verordnungen getroffenen Festlegungen, dass es sich insoweit um Geodaten i.S.d. *INSPIRE-RL* handelt, unmittelbar oder zumindest aus Gründen der richtlinienkonformen Auslegung folgt, dass es sich auch um Geodaten i.S.d. zur Umsetzung der Richtlinie ergangenen *nationalen Gesetze* handelt, ist allerdings zweifelhaft, selbst wenn die Geodaten-Themen des § 4 Abs. 1 Nr. 4 GeoZG wörtlich aus den Anhängen I-III der INSPIRE-Richtlinie übernommen wurden. Im Hinblick auf die Ermächtigung des europäischen Gesetzgebers zum Erlass der Durchführungsbestimmungen wird man einen etwa gegebenen Umsetzungsspielraum bezüglich der Richtlinie aber ohnehin einengend auszulegen haben.

26
Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten für Baden-Württemberg (Landesgeodatenzugangsgesetz – LGeoZG), verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (INSPIRE) sowie zur Änderung bodenschutzrechtlicher, wasserrechtlicher und abfallrechtlicher Vorschriften v. 17.12.2009 (GBl., S. 802); Bayerisches Geodateninfrastrukturgesetz (BayGDIG) v. 22.07.2008 (GVBl, S. 453), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 208 der Verordnung zur Anpassung des Landesrechts an die geltende Geschäftsverteilung v. 22.07.2014 mit Wirkung zum 30.08.2014 (GVBl, S. 286); Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten im Land Berlin (Geodatenzugangsgesetz Berlin – GeoZG Bln) v. 03.12.2009 (GVBl, S. 682); Gesetz über die Geodateninfrastruktur im Land Brandenburg (Brandenburgisches Geodateninfrastrukturgesetz – BbgGDIG), verkündet als Art. 1 des INSPIRE-Umsetzungsgesetzes v. 13.04.2010 (BbgGVBl I S. 1); Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten des Landes Bremen (Bremisches Geodatenzugangsgesetz – BremGeoZG) v. 24.11.2009 (Brem.GBl., S. 531), zuletzt geändert durch Nr. 2.3 i.V.m. Anl. 3 ÄndBek v. 24.01.2012 (Brem.GBl., S. 24); Hamburgisches Geodateninfrastrukturgesetz (HmbGDIG), verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung INSPIRE-Richtlinie sowie zur Änderung des Hamburgischen Vermessungsgesetzes v. 15.12.2009 (HmbGVBl., S. 528); Hessisches Gesetz über das öffentliche Vermessungs- und Geoinformationswesen (Hessisches Vermessungs- und Geoinformationsgesetz – HVGG) v. 06.09.2007 (GVBl. I, S. 548), zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes v. 27.09.2012 (GVBl., S. 290); Gesetz über das amtliche Geoinformations- und Vermessungswesen (Geoinformations- und Vermessungsgesetz – GeoVermG M-V) v. 16.12.2010 (GVObI. M-V, S. 713); Niedersächsisches Geodateninfrastrukturgesetz (NGDIG) v. 17.12.2010

(Nds.GVBl., S. 624); Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten Nordrhein-Westfalen (Geodatenzugangsgesetz – GeoZG NRW) v. 17.02.2009 (GVBl. NRW, S. 84); Landesgeodateninfrastrukturgesetz von Rheinland-Pfalz (LGDIG) v. 23.12.2010 (GVBl., S. 548); Saarländisches Geodateninfrastrukturgesetz (SGDIG) v. 01.07.2009 (SaarlABI., S. 1426), geändert durch das Gesetz v. 13.10.2015 (SaarlABI. I, S. 790); Gesetz über die Geodateninfrastruktur im Freistaat Sachsen (Sächsisches Geodateninfrastrukturgesetz – SächsGDIG), verkündet als Art. 1 des Gesetzes über das Geoinformationswesen im Freistaat Sachsen v. 19.05.2010 (SächsGVBl, S. 134); Geodateninfrastrukturgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (GDIG LSA) v. 14.07.2009 (GVBl. LSA, S. 368); Geodateninfrastrukturgesetz für das Land Schleswig-Holstein (GDIG) v. 15.12.2010 (GVOBl., S. 717), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 19.01.2012 (GVOBl., S. 89, 94; ber. GVOBl., S. 279); Thüringer Geodateninfrastrukturgesetz (ThürGDIG) v. 08.07.2009 (GVBl., S. 574), in Kraft ab 31.07.2009. Überblick bei Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 611–644.

27

Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/10530, S. 11 (13); Martini/Damm, DVBl 2013, 1 (3) ; a.A. mit Blick auf § 1 Satz 1 GeoZG Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 533 f.

28

Martini/Damm, DVBl 2013, 1 (3) .

29

Vgl. etwa § 4 Abs. 5 LGeoZG BW und § 4 Abs. 4 GeoZG NRW , jeweils mit der ausdrücklichen Einbeziehung auch der „Gemeinden“. Damit soll eine „unvollkommene“ Umsetzung von Art. 4 INSPIRE-RL vermieden werden, die „ohne Einbeziehung der kommunalen Ebene“ drohe, vgl. etwa die Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung NRW, LT-Drucks. 14/7895, S. 13 (25).

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 30 << >>

unterste (oftmals also kommunale) Verwaltungsebene.³⁰

Den gemeinsamen Aufbau und Betrieb der *Geodateninfrastruktur Deutschland* (GDI-DE) regelt die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zum gemeinsamen Aufbau und Betrieb der Geodateninfrastruktur Deutschlands (Verwaltungsvereinbarung GDI-DE). Diese gewährleistet die fach- und ebenenübergreifende interoperable Bereitstellung und Nutzung öffentlicher Geodaten verschiedener Herkunft. Die Geodaten verschiedener Herkunft sollen interoperabel und harmonisiert in der nationalen Geodateninfrastruktur bereitgestellt werden. Die Verwaltungsvereinbarung regelt die Koordinierung der Bereitstellung der Daten und Dienste sowie der Berichterstattung an die EU-Kommission (§ 1 Verwaltungsvereinbarung GDI-DE). Die auf der Grundlage dieser Vereinbarung eingerichtete Koordinierungsstelle Geodateninfrastruktur Deutschland (Kst. GDI-DE) mit Sitz im Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG) in Frankfurt gibt insbesondere „Steckbriefe“ zu den einzelnen Geodaten-Themen zu deren näherer Spezifikation heraus.

Auf Bundesebene ist das GeoZG im Verhältnis zum IFG für INSPIRE-relevante Geodaten *lex specialis*,³¹ während es durch das UIG und IWG grundsätzlich ergänzt wird.³² Ein Informationszugang nach dem UIG kann für Geodaten allerdings verweigert werden, wenn diese bereits auf Grundlage des GeoZG (oder eines entsprechenden Landesgesetzes) zugänglich sind. Das ergibt sich aber aus § 3 Abs. 2 Satz 4 UIG³³ und nicht aus einem Lex-specialis-Vorrang des GeoZG.³⁴ Gegenüber dem IWG spricht einiges für die Annahme, dass es sich beim GeoZG entgegen der entsprechenden Einschätzung des Richtliniengesetzgebers für INSPIRE-relevante Geodaten um die speziellere Rechtsvorschrift handelt.³⁵ Denn das GeoZG enthält eine über Regelungen des reinen Zugangs hinausgehende Nutzungsermächtigung und Regelungen zu den Modalitäten der Nutzung. Eine weitere Ergänzung des GeoZG im Hinblick auf geotopografische Referenz- bzw. Geobasisdaten stellt das Bundesreferenzdatengesetz (BGeoRG) dar.³⁶

2. Geodatennutzungsverordnung

Mit der Geodatennutzungsverordnung (GeoNutzV)³⁷ hat die Bundesregierung die Voraussetzungen geregelt, unter denen Geodaten und Geodatendienste einschließlich zugehöriger Metadaten von den

geodatenhaltenden Stellen zur Verfügung gestellt werden. Sie gilt allerdings nur für die Geodaten des Bundes. In den Landesgesetzen werden in großem Umfang engere Voraussetzungen und insbesondere Entgeltpflichten aufgestellt.

§ 2 GeoNutzV regelt zum einen die Kosten des Zugangs zu Geodaten des Bundes (Abs. 1)³⁸ und eröffnet zum anderen alle denkbaren Anwendungsmöglichkeiten für die weitere Verwendung von Geodaten und Metadaten (Abs. 2) und Geodatendiensten (Abs. 3).

3. Politische Zielsetzungen und nationale Transparenzbewegung

Das GeoZG, die GeoNutzV und die o.g. Landesgesetze reihen sich in eine kontinuierliche Entwicklung des Informationszugangsrechts in Richtung mehr Transparenz ein. Diese Entwicklung dürfte derzeit durch die geplanten und in einigen Bundesländern bereits verwirklichten Transparenzgesetze einen vorläufigen Höhepunkt erreichen. Ziel ist es, die demokratische Meinungs- und Willensbildung und Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe zu fördern. Ferner sollen die Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger verbessert, die Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen

30

Noch enger sogar Art. 4 Abs. 6 BayGDIG, dem zufolge die Anwendbarkeit in diesen Fällen weiter voraussetzt, dass gerade die „elektronische“ Sammlung oder Verbreitung rechtlich vorgeschrieben sein muss. Es erscheint zweifelhaft, ob diese weitere Einschränkung richtlinienkonform ist.

31

Martini/Damm, NJW 2014, 130 (135); dies., DVBI 2013, 1 (3) ; Wohlfarth, LKRZ 2013, 494 (499).

32

Siehe zu den richtlinienrechtlichen Grundlagen bereits oben, unter I.

33

Martini/Damm, NJW 2014, 130 (134); Polenz, NVwZ 2010, 485 (486).

34

Anders noch Martini/Damm, DVBI 2013, 1 (3) ; nur noch beschränkt auf die proaktive Information nach § 10 UIG Martini/Damm, NJW 2014, 130 (134).

35

So auch Martini/Damm, DVBI 2013, 1 (3) .

36

Gesetz über die geodätischen Referenzsysteme, -netze und geotopographischen Referenzdaten des Bundes v. 10.05.2012 (BGBl. I, S. 1081), in Kraft seit 01.11.2012. Kritisch hierzu Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 600–611.

37

Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes v. 19.03.2013 (BGBl. I, S. 547).

38

Hierzu mehr unter C. IV. 1.

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 31 << >>

erhöht sowie die Möglichkeiten des Internets für einen digitalen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft genutzt werden.³⁹

C. Der Zugang zu bau- und immobilienrechtlich relevanten Geodaten

Für die rechtliche Bewertung von Bauvorhaben sind erheblich mehr als nur die genaue Bezeichnung und das Ausmaß eines Flurstücks oder die Adresse sowie geografische Bezeichnungen relevant. Während solche *Georeferenz- oder Geobasisdaten* zumeist von den Ländern insbesondere im Rahmen des Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems (ATKIS) vorgehalten werden,⁴⁰ sind es insbesondere der Bund und die Kommunen, die baurechtlich relevante *Geofachdaten* vorhalten.⁴¹ Letztere sind raumbezogene Daten aus einem bestimmten Fachgebiet, die einen über geografische Angaben hinausgehenden Aussagegehalt haben.⁴²

Es ist zum Teil jedoch noch nicht abschließend geklärt, wie weit die aus den einschlägigen Regelungen erwachsenden Verpflichtungen reichen, z.B. ob auch bestimmte Normen wie Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne), Flurbereinigungspläne und Regionalpläne betroffen sind und – in letzter Konsequenz kostenlos – per Internet zur Verfügung gestellt werden müssten. Zahlreiche Akteneinsichtsansprüche bei Städten und Gemeinden würden sich damit erübrigen (sofern Akteneinsicht nicht aus anderen Gründen geboten ist). Damit würde ein erheblicher laufender Verwaltungsaufwand durch die einmalige Bereitstellung dauerhaft ersetzt. Viele Kommunen haben dies bereits realisiert und bieten die Bebauungspläne und teilweise auch Flächennutzungspläne praktisch und kostenlos über ein Geoportal abrufbar an, so z.B. Münster, Essen, Bielefeld, Hannover, teilweise auch (ggf. ergänzend) über Ratsinformationssysteme, zum Teil jedoch noch unabhängig von Geoportalen und damit weniger nutzerfreundlich.⁴³

Die gleichen Fragen stellen sich aber auch für städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB oder z.B. § 171c BauGB (Stadtumbauvertrag), Vorhaben- und Erschließungspläne nach § 12 BauGB, Veränderungssperren nach § 14 BauGB, Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB (Klarstellungssatzungen, Entwicklungssatzungen, Einbeziehungs- und Ergänzungssatzungen), Außenbereichssatzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB, Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB, Gestaltungssatzungen nach dem Bauordnungsrecht (z.B. § 86 BauO NRW), Landschaftspläne und Grünordnungspläne nach § 11 BNatSchG, Entwicklungssatzungen nach § 165 Abs. 6 BauGB, Sanierungssatzungen usw.

Raumordnungspläne nach dem ROG sowie Planfeststellungsbeschlüsse bzw. Pläne nach Bundesrecht (u.a. §§ 35 ff. KrWG, §§ 17 ff. FStrG, §§ 28 ff. PBefG, §§ 18 f. AEG, § 14 WaStrG, §§ 8 ff. LuftVG, § 68 WHG, § 24 NABEG, § 43b EnWG, §§ 52 Abs. 2a, 57a, 57b BBergG, § 41 FlurbG) könnten ebenfalls *Geofachdaten* in diesem Sinne sein.

Auch für Bodenrichtwerte der kommunalen Gutachterausschüsse in den Ländern und für kommunale Mietspiegel ist eine INSPIRE-Relevanz denkbar.

Des Weiteren ist an sonstige Rechtsakte wie die Aufnahme in eine Denkmalliste, die öffentlich-rechtliche Widmung, Baulasten und Dienstbarkeiten und die Baugenehmigung sowie immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu denken.

Zur Klärung der Frage, ob die vorstehend genannten Rechtsakte dem Geodatenrecht unterfallen, ist zunächst der territoriale und sachliche Anwendungsbereich abzustecken (I.) und sodann der persönliche Anwendungsbereich (II.). Wenn die Konturen des INSPIRE-relevanten Geodatenbegriffs geklärt und im Einzelfall die Voraussetzungen zu bejahen sind, fragt es sich, welche konkreten Verpflichtungen daraus resultieren (III.). Den Bedingungen des Zugangs (IV.) und dessen möglichen Beschränkungen (V.) wird sodann kurz nachgegangen und abschließend die Haftungsfrage für falsche Daten beleuchtet (VI.).

39

Vgl. § 1 Abs. 2 Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz v. 27.11.2015 (GVBl., S. 383).

40

Daneben gibt es noch das Amtliche Festpunktinformationssystem (AFIS) und das Amtliche Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS). Zusammen bilden sie das konzeptuelle AFIS-ALKIS-ATKIS-Modell (AAA-Modell) als Anwendungsschema der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV).

41

Vgl. auch Düsterdiek Städte- und Gemeinderat 1-2/2008, 6 (7).

42

Siehe Behm, RDV 2010, 61 (62) (mit der Zugehörigkeit zu einer Klimazone oder Angaben zur Bodenart als Beispielen).

43

Durch Eingabe der Suchworte „Geoportal“ und des entsprechenden Bundeslandes oder der entsprechenden Kommune lassen sich die entsprechenden Internetadressen über die Internetsuchmaschinen leicht auffinden.

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 32 << >>

I. Territorialer und sachlicher Anwendungsbereich

Der territoriale und sachliche Anwendungsbereich des Geodatenrechts (Art. 4 INSPIRE-RL, § 4 GeoZG, § 2 GeoZG NRW) ist eröffnet, wenn die betreffenden Geodaten sich auf das jeweilige Hoheitsgebiet (einschließlich des Küstenmeeres und des Luftraums) beziehen, in elektronischer Form vorliegen und bei einer Behörde oder bestimmten Dritten (geodatenhaltende Stelle) vorhanden sind oder für diese bereitgehalten werden, diese also darüber die Verfügungsbefugnis hat. Ferner müssen sich die Geodaten auf eines der in den drei Anhängen zur INSPIRE-Richtlinie bzw. in § 4 Abs. 1 Nr. 4 GeoZG oder dem Geodatenzugangsgesetz des betreffenden Landes aufgezählten Themen beziehen.

1. Bauleitpläne

Fraglich ist zunächst, ob Bauleitpläne (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne und andere Satzungen) als Geodaten bzw. Geodatensätze i.S.v. Art. 3 Nr. 2 u. 3, Art. 4 INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 GeoZG in den Anwendungsbereich fallen.

Es handelt sich dabei sicherlich um Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet oder besser um eine Sammlung solcher Daten. Es müsste aber auch ein Geodaten-Thema einschlägig sein. In Betracht kommt insbesondere die „Bodennutzung“ i.S.v. Anh. III Nr. 4 INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. q) GeoZG. Dieses INSPIRE-relevante Thema wird definiert als „Beschreibung von Gebieten anhand ihrer *derzeitigen und geplanten künftigen Funktion* oder ihres *sozioökonomischen Zwecks* wie zum Beispiel Wohn-, Industrie- oder Gewerbegebiete, land- oder forstwirtschaftliche Flächen, Freizeitgebiete.“ Diese Kriterien werden von Bauleitplänen erfüllt. Sie dienen gerade dem Zweck, „die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde ... vorzubereiten und zu leiten“ (§ 1 Abs. 1 BauGB), beschreiben also die betreffenden Gebiete anhand ihrer (derzeitigen oder geplanten künftigen) Funktion.

Der Begriff der Bodennutzung wird zudem in Anh. IV Ziff. 4.1 „Begriffsbestimmungen“ der Verordnung (EU) Nr. 1253/2013 der Kommission vom 21.10.2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1089/2010 vom 23.11.2010 hinsichtlich der Interoperabilität von Geodatensätzen und -diensten (im Folgenden als „Durchführungsverordnung“ bezeichnet)⁴⁴ näher definiert. Nach Abs. 5 wird davon insbesondere auch die „geplante Bodennutzung“ erfasst und damit „von Planungsbehörden aufgestellte räumliche Pläne, welche die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten des Bodens darstellen“. In Abs. 7 wird darüber hinaus explizit auch der Flächennutzungsplan als „Parzellierung unter Darstellung der geplanten Bodennutzung und ausdrücklicher Angabe der für jede Parzelle im Hinblick auf neue Bebauung geltende Rechte und Beschränkungen“ genannt.

Das bereits durch die einfache Subsumtion hergeleitete Ergebnis wird mithin durch den Blick auf die normkonkretisierende und unmittelbar geltende EU-Verordnung nur noch bestätigt.

Bebauungspläne wie Flächennutzungspläne sind danach INSPIRE-relevante Geodaten. Dieses Ergebnis ist auf städtebauliche Verträge, Vorhaben- und Erschließungspläne, Veränderungssperren, Innen- und Außenbereichssatzungen, Erhaltungssatzungen und Gestaltungssatzungen, Landschaftspläne und Grünordnungspläne sowie auf Raumordnungs- und Regionalpläne übertragbar.⁴⁵

2. Planfeststellungsbeschlüsse

Die Zulässigkeit raumbedeutsamer Vorhaben und Infrastrukturmaßnahmen wird u.a. in den Fällen der §§ 35 ff. KrwG, §§ 17 ff. FStrG, §§ 28 ff. PBefG, §§ 18 ff. AEG, § 14 WaStrG, §§ 8 ff. LuftVG, § 68 WHG, § 24 NABEG, § 43b EnWG, §§ 52 Abs. 2a, 57a, 57b BBergG, § 41 FlurbG durch Planfeststellungsverfahren geklärt. Aufgrund ihrer großen Bedeutung und des klaren Raumbezugs ist nicht einzusehen, dass die hieraus folgenden Verwaltungsakte und Planunterlagen, sofern sie in elektronischer Form vorliegen, keine Geodaten sein sollten.

Fraglich dürfte insoweit allein sein, welchem Geodaten Thema entsprechende Rechtsakte zuzuordnen

44

Siehe zu den Verordnungen bereits bei Fn. 23 und 24.

45

S.a. den GDI-DE-Steckbrief „Bodennutzung“ (2013), S. 7 (Landschaftsrahmenpläne, Raumordnungspläne, Landentwicklungspläne, Regionalpläne, regionale Flächennutzungspläne, Flächennutzungsplan, Landschaftsplan) und S. 8 (städtebauliche Erhaltungssatzungen, Gestaltungssatzungen, sowie bei entsprechender rechtlicher Verpflichtung Bebauungsplan und Grünordnungsplan).

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 33 << >>

sind. Denkbar sind das für die *jeweilige Infrastruktur* einschlägige Thema und/oder das *allgemeine* Thema der Bodennutzung.

Die Infrastrukturen selbst können insoweit unterschiedlichen Geodaten Themen zugeordnet werden. Zahlreiche der vorgenannten Planfeststellungsbeschlüsse betreffen im weiteren Sinne das Thema des Anh. III Nr. 6 INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. s) GeoZG („Versorgungswirtschaft und staatliche Dienste“), welches wie folgt definiert ist: „Versorgungseinrichtungen wie Abwasser- und Abfallentsorgung, Energieversorgung und Wasserversorgung; staatliche Verwaltungs- und Sozialdienste wie öffentliche Verwaltung, Katastrophenschutz, Schulen und Krankenhäuser.“ Hierunter lassen sich zumindest die Infrastrukturen subsumieren, auf die sich die Planfeststellungsbeschlüsse nach dem KrwG, WHG, NABEG und EnWG beziehen.

Für die Infrastrukturen, die Regelungsgegenstand von FStrG, PBefG, AEG, WaStrG und LuftVG sind, ist demgegenüber das Geodaten Thema „Verkehrsnetze“ des Anh. I Nr. 7 INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. g) GeoZG einschlägig. Dieses Geodaten Thema ist definiert wie folgt: „Verkehrsnetze und zugehörige Infrastruktureinrichtungen für Straßen-, Schienen- und Luftverkehr sowie Schifffahrt ...“ Für die vom WaStrG erfassten Infrastrukturen greift auch das speziellere Thema des Anh. I Nr. 8 INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. h) GeoZG „Gewässernetz“ (Elemente des Gewässernetzes einschließlich Meeresgebieten und aller sonstigen Wasserkörper und hiermit verbundener Teilsysteme).

Rahmenbetriebspläne im Bergbau gem. §§ 52 Abs. 2a, 57a, 57b BBergG sowie die Pläne nach § 41 FlurbG betreffen schließlich Infrastrukturen, die dem Geodaten Thema des Anh. III Nr. 11 INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. x) GeoZG („Bewirtschaftungsgebiete / Schutzgebiete / geregelte Gebiete und Berichterstattungseinheiten“) unterfallen, das wie folgt definiert ist: „Auf internationaler, europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene bewirtschaftete, geregelte oder zu Zwecken der Berichterstattung herangezogene Gebiete“, u.a. „Deponien, Trinkwasserschutzgebiete, nitratempfindliche Gebiete, geregelte Fahrwasser auf See oder auf großen Binnengewässern, Gebiete für die Abfallverklappung, Lärmschutzgebiete, für Exploration und Bergbau ausgewiesene Gebiete, Flussgebietseinheiten, entsprechende Berichterstattungseinheiten und Gebiete des Küstenzonenmanagements.“

Allerdings zielen alle diese Geodaten Themen jedenfalls in erster Linie darauf ab, Informationen über *bereits vorhandene* Infrastrukturen verfügbar zu machen. Es ist daher denkbar, entsprechende Planfeststellungsbeschlüsse auch oder ausschließlich unter das (allgemeinere) Geodaten Thema der „Bodennutzung“ zu fassen. Denn indem der Planfeststellungsbeschluss eine Entscheidung über die Zulässigkeit eines raumwirksamen Vorhabens in einem bestimmten Gebiet trifft, beschreibt er dieses Gebiet

anhand seiner „geplanten künftigen Funktion“. Die festgestellten Pläne lassen sich daher ohne weiteres auch dem Thema „Bodennutzung“ zuordnen.⁴⁶

Die INSPIRE-Relevanz vorgenannter Planfeststellungsbeschlüsse und Planunterlagen dürfte unabhängig von der präferierten Zuordnung jedenfalls nicht von der Hand zu weisen sein. Auch Planfeststellungsbeschlüsse sind daher INSPIRE-relevante Geodaten. Das gilt jedenfalls für solche Beschlüsse, die sich auf Vorhaben beziehen, deren Verwirklichung nicht aufgegeben wurde, und die damit noch eine gültige Aussage zur künftigen infrastrukturellen Nutzung des Gebietes treffen.⁴⁷

3. Bodenrichtwerte und Mietspiegel

Viele Bundesländer stellen bereits die Bodenrichtwerte nach § 196 BauGB zum Teil integriert im Rahmen ihrer Geoportale und zum Teil auf gesonderten „BORIS“-Portalen zur Verfügung.⁴⁸ Bei Grundstückspreisen handelt es sich sicherlich um raumbezogene Informationen, zumal der ermittelte durchschnittliche Verkehrswert an die jeweilige Position geknüpft ist. Bei Mietspiegeln mag dies von vorneherein zweifelhaft sein, da dabei eher Faktoren der *konkreten Bebauung* und *Ausstattung* zum Tragen kommen als positionsabhängige Faktoren.

46

So etwa der GDI-DE-Steckbrief „Bodennutzung“ (2013), S. 18 („Pläne gemäß Planfeststellungsverfahren“, „Pläne gemäß FlurbG“).

47

Entsprechend zu Umweltinformationen i.S.v. § 2 Abs. 3 Nr. 3 (SH-) UIG BVerwG, Beschl. v. 01.11.2007 – 7 B 37/07, NVwZ 2008, 80 Rdnr. 15.

48

BORIS steht für „Bodenrichtwert-Informationssystem“.

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 34 << >>

Fraglich ist aber in beiden Fällen, welches Geodaten-Thema einschlägig sein könnte. In Betracht kommt Anh. III Nr. 1 INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. n) GeoZG : „statistische Einheiten“ (Einheiten für die Verbreitung oder Verwendung statistischer Daten). Statistische Daten werden weit als jede numerische Darstellung eines Phänomens verstanden; statistische Einheiten informieren über die Lage der statistischen Daten.⁴⁹ Allerdings geht es dabei weniger um die Bildung von Einheiten anhand statistischer Merkmale wie bei Bodenrichtwertzonen, sondern gerade umgekehrt um die vorausgesetzten *Erhebungseinheiten* zur Vorbereitung einer Statistik z.B. nach dem BStatG. Hier knüpft die INSPIRE-Richtlinie u.a. an die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik an.⁵⁰

In Betracht kommt des Weiteren Anh. III Nr. 3 INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 4 Buchst. p) GeoZG : „Boden“. Indes wird dieses Thema definiert als die „Beschreibung von Boden und Unterboden anhand von Tiefe, Textur, Struktur und Gehalt an Teilchen sowie organischem Material, Steinigkeit, Erosion, gegebenenfalls durchschnittliches Gefälle und erwartete Wasserspeicherkapazität.“ Es handelt sich damit um solche Themen, die Gegenstand eines geotechnischen Berichts (Baugrundgutachtens) sein können, nicht um sozioökonomisch ermittelte, an die Lage lediglich anknüpfende Informationen. Auch dieses Thema erscheint nicht einschlägig.

Auch insoweit ist aber ebenfalls an das oben genannte Thema der „Bodennutzung“ zu denken. Denn der Verkehrswert gehört zur detaillierteren Beschreibung eines Gebiets und hängt mit der derzeitigen oder künftigen Funktion und dem sozioökonomischen Zweck eng zusammen. Gleiches gilt für Mietspiegel, die letztlich einen noch höheren Grad an Detailliertheit ergeben. Fraglich ist allerdings, ob dieser *enge Zusammenhang* ausreicht.

Auf der einen Seite beschreiben nämlich weder die Bodenrichtwerte noch die Mietspiegel selbst die betreffenden Gebiete anhand ihrer Funktion oder ihres sozioökonomischen Zwecks. Denn die Information über den durchschnittlichen Lagewert in einem geografisch näher abgegrenzten Gebiet bzw. über die dort

übliche Vergleichsmiete beschreibt nicht das Gebiet *anhand* seiner Funktion oder seines sozioökonomischen Zwecks (wie Wohn-, Industrie- oder Gewerbegebiet). Bodenrichtwerte und Mietspiegel gehören also als solche nicht zum Thema „Bodennutzung“. Auch die in der Durchführungsverordnung festgelegten Typendefinitionen sind im Kern ausschließlich auf *nutzungsbeschreibende* Informationen ausgerichtet.

Auf der anderen Seite ist der Anwendungsbereich der geodatenrechtlichen Vorschriften aber bereits dann eröffnet, wenn die Geodaten ein Geodaten-Thema lediglich „betreffen“ (Art. 4 Abs. 1 Buchst. d) INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 4 GeoZG). Ausreichend in Bezug auf das hier potentiell relevante Thema ist also, dass die Geodaten für die „Bodennutzung“ von Bedeutung sind, sich auf sie beziehen⁵¹ bzw. mit ihr zusammenhängen.⁵² Das könnte dafür sprechen, dass ein enger Zusammenhang des betreffenden Datums mit einem Geodaten-Thema ausreicht, wie er vorliegend aus den genannten Gründen besteht.

Die Ermittlung von Bodenrichtwerten ist auch eine Pflichtaufgabe. Bei Mietspiegeln fehlt hingegen eine Verpflichtung, sie aufzustellen, zumal § 558c BGB insoweit nur eine Sollvorschrift enthält und sich aus § 558d BGB nur für den Fall eines qualifizierten Mietspiegels bestimmte Pflichten ergeben. Es handelt sich dabei um keine Pflichtaufgabe. Daher scheidet eine INSPIRE-Relevanz von Mietspiegeln letztlich wegen Art. 4 Abs. 6 INSPIRE-RL aus, wenn nicht das einschlägige Landesrecht von einer entsprechenden Ausnahme für die unterste Verwaltungsebene abgesehen hat. Es spricht jedoch einiges dafür, dass jedenfalls Bodenrichtwerte stets INSPIRE-relevante Geodaten sind.

4. Weitere Rechtsakte als Geodaten

Als weitere INSPIRE-relevante bau- und immobilienrechtliche Rechtsakte kommen die Eintragung in Denkmallisten, Baulasten, die öffentlich-rechtliche Widmung und Dienstbarkeiten sowie Baugenehmigungen und die immissionsschutzrechtliche Genehmigung in Betracht.

49

GDI-DE-Steckbrief „Statistische Einheiten“ (2014), S. 3.

50

Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.05.2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) (ABl. L 154, S. 1).

51

Nach duden.de bedeutet „betreffen“, soweit hier von Bedeutung, „für ... etwas gelten, von Bedeutung sein, sich auf jemanden beziehen; angehen“.

52

In der englischen Sprachfassung der INSPIRE-RL wird der Begriff „relate to“ verwendet.

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 35 << >>

Die in einigen Bundesländern für den Denkmalschutz konstitutive Eintragung in eine Denkmalliste könnte ein INSPIRE-relevantes Geodatum sein, ebenso wie die mit dem Denkmal verbundenen Eigenschaften (Denkmaldaten). Zu denken ist an Anh. III Nr. 2 INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. o): „Gebäude“. Dieses Thema ist definiert als „geografischer Standort von Gebäuden“. Die Denkmaleigenschaft selbst könnte insoweit also nur als *Eigenschaft eines solchen Gebäudes* relevant sein. Ein Gebäude wird in der Durchführungsverordnung definiert als „ein geschlossenes ober- und/oder unterirdisches *Bauwerk*, das dem Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen oder der Herstellung von Wirtschaftsgütern dient. Als Gebäude wird ein an seinem Standort dauerhaft errichtetes Bauwerk bezeichnet.“⁵³ Hierzu gehören insbesondere auch Tunnel und Brücken. Die verschiedensten Eigenschaften von Gebäuden werden in der Durchführungsverordnung als INSPIRE-relevant definiert. Dies betrifft den äußeren Zustand oder die Funktion des Gebäudes betreffende „Besonderheiten“, die Aktivität innerhalb des Gebäudes bzw. *gegenwärtige Nutzung*, der durch die Nutzung eingenommene prozentuale Anteil, Zeitpunkte der Errichtung, der Renovierung und des Abrisses u.a. Auch die Denkmaleigenschaft dürfte daher ein vom INSPIRE-Regime erfasstes Geodatum darstellen, auch wenn das Wort „Denkmal“ in den Codelisten⁵⁴ nicht als eigener Wert genannt ist und auch im einschlägigen Steckbrief der Koordinierungsstelle von Denkmalen keine Rede ist.

Darüber hinaus könnten Denkmale als *geschützte Gebäude* dem Geodaten thema der „Schutzgebiete“ i.S.v. Anh. I Nr. 9 INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. i) GeoZG unterfallen, also zu den „Gebiete[n gehören], die im Rahmen des internationalen und des gemeinschaftlichen Rechts der Mitgliedstaaten ausgewiesen sind oder verwaltet werden, um spezifische Erhaltungsziele zu erreichen“. ⁵⁵ Denn auch die Erhaltung der von Menschen geschaffenen Objekte ist ein Schutzziel, das bei entsprechender rechtlicher Grundlage den Anwendungsbereich dieses Geodaten themas eröffnet. ⁵⁶ Allerdings ist nicht zu verkennen, dass sich der Denkmalschutz i.d.R. auf Sachen, namentlich bestimmte Gebäude, beziehen wird. Diese haben nach der Systematik der INSPIRE-RL einen bestimmten „Standort“ (siehe Anh. III Nr. 2 INSPIRE-RL), welcher wiederum von einem (geografischen) Gebiet abzugrenzen ist (Art. 3 Nr. 2 INSPIRE-RL). Das lässt es zweifelhaft erscheinen, ob die Denkmaleigenschaft wirklich das Thema der „Schutzgebiete“ betrifft.

Bezüglich Baulasten, öffentlich-rechtlichen Widmungen und Dienstbarkeiten kommen wiederum die oben beschriebenen Geodaten themen „Bodennutzung“ und „Gebäude“ in Betracht, letzteres auch für die Baugenehmigung.

Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung schließlich betrifft das Geodaten thema „Produktions- und Industrieanlagen“ in Anh. III Nr. 8 INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. u) GeoZG .

II. Persönlicher Anwendungsbereich

Adressaten des GeoZG sind die geodatenhaltenden Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, nicht hingegen Länder- und Kommunalbehörden (§ 2 Abs. 1 GeoZG). Diese sind allerdings Adressaten der INSPIRE-Richtlinie (Art. 3 Nr. 9 Buchst. a) INSPIRE-RL), der zu ihr ergangenen Durchführungsverordnungen sowie der die INSPIRE-Richtlinie umsetzenden Landesgesetze.

Der Behördenbegriff der INSPIRE-Richtlinie entspricht dem (weiten) der Umweltrichtlinie. Der Begriff der „Stelle“ ist ebenfalls sehr weit zu verstehen, wobei aber eine organisatorische und sachliche Eigenständigkeit vorausgesetzt wird. ⁵⁷ Analog verweist auch das GeoZG auf die entsprechenden Begriffsbestimmungen des UIG, und die Landesgeodatenzugangsgesetze verweisen auf die Landesumweltinformationsgesetze.

Geodatenhaltende Stellen des Bundes können danach wie informationspflichtige Stellen i.S.d. UIG die Regierung (Bundeskanzler und Bundesminister) und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung und natürliche und juristische Personen bei Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben sein. Nach

53

Anh. IV Ziff. 2.3.1.3. der Durchführungsverordnung.

54

Anh. IV Ziff. 2.3.3. der Durchführungsverordnung.

55

Vgl. GDI-DE-Steckbrief „Schutzgebiete – Protected Sites“ (2010), S. 3.

56

Siehe den GDI-DE-Steckbrief „Schutzgebiete – Protected Sites“ (2010), S. 1.

57

Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 186.

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 36 << >>

den Landesgesetzen sind geodatenhaltende Stellen die entsprechenden Regierungs- und Landesbehörden, Einrichtungen und sonstige Stellen, Gemeinden und Gemeindeverbände, sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen. Gremien (z.B. Gutachterausschüsse nach § 192 BauGB für die Bodenrichtwerte) gelten auf Landes- wie Bundesebene als Teil der Stelle, die

deren Mitglieder beruft. Ausdrücklich ausgenommen werden Stellen der Legislative und Judikative.

Fraglich ist, ob dadurch auch die *Grundbuchämter* aus dem Kreis der geodatenhaltenden Stellen fallen. Zwar fungieren die Amtsgerichte als Grundbuchämter (§ 1 GBO), handelt es sich bei dem Grundbuchamt also um ein Registergericht und damit formal um eine Stelle der judikativen Gewalt. Nach § 3 Abs. 8 GeoZG i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b) UIG (bzw. bspw. § 3 Abs. 8 GeoZG NRW i.V.m. § 1 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b) UIG NRW) sind aber auch Gerichte geodatenhaltende Stellen, soweit sie „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ wahrnehmen.⁵⁸ Grundbuchsachen gehören zu den Aufgaben der Rechtsfürsorge bzw. Rechtspflege, werden als solche aber verbreitet als Tätigkeiten materialer Verwaltung ohne Rechtsprechungscharakter eingestuft.⁵⁹ Das könnte dafür sprechen, dass es sich bei der Tätigkeit des Grundbuchamts auch um eine „Aufgabe der öffentlichen Verwaltung“ in o.g. Sinne handelt. Dementsprechend ist der EuGH (wenn auch unter dem Blickwinkel der Vorlageberechtigung) davon ausgegangen, dass ein Gericht bei der bloßen Führung eines (Handels-) Registers als Verwaltungsbehörde handelt und keine Rechtsprechungstätigkeit ausübt.⁶⁰ Es spricht daher einiges dafür, dass etwa auch im Grundbuch eingetragene Dienstbarkeiten grundsätzlich dem INSPIRE-Regime unterfallen dürften (wobei hier aber die nachstehend, unter V., näher dargestellten Gründe für eine Einschränkung etwa zum Schutz personenbezogener Daten Bedeutung gewinnen dürften).

Auch auf Landesebene können darüber hinaus geodatenhaltende Stelle schließlich auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts sein, soweit sie (umweltbezogene) öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen.⁶¹

III. Geodatenpezifische Verpflichtungen

Die Verpflichtungen aus dem INSPIRE-Regime gelten nur, soweit themenrelevante Geodaten in elektronischer Form (Art. 4 Abs. 1 Buchst. b) INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 2 GeoZG) bereits vorliegen und von den entsprechenden Stellen oder bestimmten Dritten vorgehalten werden (Art. 4 Abs. 1 Buchst. c) INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 3 GeoZG). Weder die INSPIRE-Richtlinie noch die Geodatenzugangsgesetze enthalten somit die Verpflichtung, *neue* Geoinformationen zu erfassen und als Geodaten zu sammeln und bereitzustellen.⁶² Es ergibt sich daraus mit anderen Worten keine Verpflichtung, z.B. nur in Papierform vorliegende Bauleitpläne in elektronische Form zu überführen. Eines Antrags auf Bereitstellung der einmal elektronisch vorhandenen Geodaten bedarf es nach den Geodatenzugangsgesetzen aber nicht. Die verpflichteten Stellen müssen in diesem Falle vielmehr *proaktiv* tätig werden.

Erfüllen INSPIRE-relevante Geodaten die genannten Voraussetzungen, liegen sie also insbesondere in elektronischer Form vor, müssen sie *interoperabel* bereitgestellt werden (§ 8 Abs. 1 GeoZG). Die danach herzustellende Interoperabilität ist in § 3 Abs. 4 GeoZG als „Kombinierbarkeit von Daten bzw. die Kombinierbarkeit und Interaktionsfähigkeit verschiedener Systeme und Techniken unter Einhaltung gemeinsamer Standards“ definiert und bedeutet, dass im Rahmen einer diensteorientierten Architektur harmonisierte technische Standards (z.B. ISO-Normen oder die Standards des Open Geospatial Consortium, OGC) einzusetzen sind.⁶³

Des Weiteren müssen für diese Geodaten bestimmte Metadaten erzeugt und regelmäßig aktu-

58

Auch nach Art. 3 Nr. 9 INSPIRE-RL kommt es für die Einstufung als (geodatenhaltende) Behörde darauf an, ob eine „Stelle der öffentlichen Verwaltung“ vorliegt.

59

Hopfau, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Aufl. (2011), Art. 92 Rdnr. 12; allgemein möglicherweise a.A. für Aufgaben der Rechtspflege Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. (2014), § 1 Rdnr. 205.

60

EuGH, Urt. v. 15.01.2002 – C-182/00 , ECLI:EU:C:2002:19 Rdnr. 14 f.

61

Vgl. z.B. § 1 Abs. 2 Nr. 2 UIG NRW .

Hierzu insb. die Verordnung (EU) Nr. 1089/2010 sowie die Änderungsverordnungen (EU) Nr. 102/2011 und Nr. 1253/2013, die z.T. auf bestehende ISO-Standards verweisen. Diese sind insb. bei der Kodierung der Geodaten einzuhalten.

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 37 << >>

alisiert werden (Art. 5 Abs. 1 INSPIRE-RL bzw. § 7 Abs. 1 GeoZG). Diese „Daten über Daten“, zu denen etwa Schlüsselwörter sowie Angaben über die Herkunft, Qualität und Gültigkeit der Datensätze gehören, sollen insbesondere das Auffinden bestimmter Geodaten über Metadateninformationssysteme (als Anwendung eines Geoportals) und die Prüfung ihrer Eignung für den gewünschten Zweck erleichtern.⁶⁴

Vor allem aber sind die Geodaten (sowie die zugehörigen Metadaten) über Geodatendienste der Öffentlichkeit im Internet (oder in einem anderen elektronischen Netzwerk) zur Verfügung zu stellen (Art. 11 Abs. 1 INSPIRE-RL, § 6 Abs. 1 und 2, § 11 Abs. 1 GeoZG). Der Öffentlichkeit muss also insbesondere die Möglichkeit gegeben werden,

- unter Nutzung von Metadaten nach Geodaten und Geodatendiensten zu suchen (Suchdienst),
- darstellbare Geodaten interaktiv anzuzeigen (Darstellungsdienst),
- Geodaten herunterzuladen (Downloaddienst) und
- Geodaten in ein anderes Koordinatensystem (geodätisch) umzuwandeln (Transformationsdienst).

Damit sind die geodatenhaltenden Stellen dazu verpflichtet, der Öffentlichkeit in erheblichem Umfang den Zugang zu Geodaten zu eröffnen.

Mit Blick auf baurechtlich relevante Geodaten bedeutet das u.a., dass (elektronisch vorhandene) Bauleitpläne über ein elektronisches Netzwerk öffentlich zugänglich gemacht werden und darstellbar sein müssen. Bewerkstelligt wird dies grundsätzlich durch Geoportale, durch deren Anwendungen (Recherche, Visualisierung und Vertrieb) auf die einzelnen – kombinierbaren – Geodatendienste (z.B. Web Map Service, Web Feature Service, Geokodierungsdienst oder Catalogue Service for the Web) und dadurch auf die jeweiligen, von unterschiedlichen Stellen abzurufenden Geodaten zugegriffen werden kann. Zum Teil sind diese Geoportale aber noch nicht die wünschenswerte zentrale Anlaufstelle für diese Daten, sondern müssen z.B. Bebauungspläne über gesonderte Rats- oder Bebauungsplaninformationssysteme (z.T. mühsam) und Bodenrichtwerte über eigene Bodenrichtwertinformationssysteme (BORIS) gesucht werden.

IV. Bedingungen des Zugangs zu Geodaten und für deren Nutzung

Entscheidend für die praktische Bedeutung des INSPIRE-Regimes sind damit aber die Bedingungen, zu denen die geodatenhaltenden Stellen den Zugang zu den Geodaten eröffnen müssen. Das betrifft einerseits die Frage, ob und inwieweit hierfür Gebühren erhoben werden können (1.), und andererseits die Bedingungen für die weitere Nutzung der Geodaten (2.).

1. Kosten für den Zugang zu Geodaten

Die private wie z.T. auch gewerbliche Nutzung der nationalen Geodateninfrastruktur ist nach Aufhebung des § 13 GeoZG inzwischen weitgehend kostenlos (vgl. § 11 Abs. 2 GeoZG, für Behörden untereinander gilt § 5 Abs. 2 BGeoRZ). Von Bedeutung ist insbesondere § 2 Abs. 1 GeoNutzV, nach dem die Bereitstellung für alle erdenklichen und derzeit noch nicht bekannten Zwecke kommerzieller und nicht kommerzieller Nutzung *geldleistungsfrei* erfolgt, soweit in besonderen Rechtsvorschriften nicht anderes bestimmt ist oder vertragliche oder gesetzliche Rechte Dritter dem nicht entgegenstehen. Die damit verbundene Abkehr vom Entgeltprinzip wurde zutreffend als ein Paradigmenwechsel mit erheblichen rechtlichen Implikationen beschrieben.⁶⁵

Das Postulat der Kostenfreiheit ist (lediglich) für Such- und Darstellungsdienste, also gewissermaßen für den ersten Zugriff auf die jeweilige Geodateninfrastruktur, durch Art. 14 Abs. 1 INSPIRE-RL grundsätzlich richtlinienrechtlich vorgegeben. Selbst hiervon erlaubt Art. 14 Abs. 2 INSPIRE-RL allerdings Abweichungen für Darstellungsdienste, sofern insbesondere durch eine entsprechende Gebühr die Wartung der jeweiligen Geodateninfrastruktur gesichert wird. Von dieser Ausgestaltungsoption und von der für Download-, Transformations- und Abrufdienste aus EU-rechtlicher Sicht generell bestehenden Möglichkeit der Gebührenerhebung (vgl. Art. 14 Abs. 4 INSPIRE-RL) ist abweichend von den jetzigen bundesrechtlichen Vorgaben in den Landesgesetzen weitgehend

64

Erwägungsgrund 15 INSPIRE-RL; Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/10530, S. 11 (14).

65

Eingehend Martini/Damm, DVBI 2013, 1 (5 f.) .

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 38 << >>

Gebrauch gemacht worden. Der auf Bundesebene erfolgte Paradigmenwechsel ist vor diesem Hintergrund von den allermeisten⁶⁶ Bundesländern und Kommunen im Hinblick auf den entstehenden Aufwand für Erhebung, Aktualisierung und Bereitstellung der Geodaten noch nicht hinreichend nachvollzogen worden.⁶⁷ Ob z.B. Bodenrichtwerte nach § 196 BauGB kostenlos (NRW) oder gegen z.T. erhebliche Gebühren (Bayern oder Niedersachsen) im Internet bereitgestellt werden, wird derzeit noch sehr unterschiedlich gehandhabt. Bestandteil einiger Geoportale ist daher auch ein *Geodaten-Shop*, über den bestimmte Daten wie Karten im PDF-Format kostenpflichtig bestellt oder direkt heruntergeladen werden können. Die damit bestehende Gebührenpflicht für Geodaten der Länder und Kommunen ist schon vor dem Hintergrund der nicht immer einfachen Abgrenzung zwischen Geodaten des Bundes und solchen der Länder und Kommunen unbefriedigend.

2. Bedingungen für die weitere Nutzung der Geodaten

In der GeoNutzV wird für die weitere Nutzung der Geodaten des Bundes ein weiter Spielraum eröffnet. Geodaten dürfen danach vervielfältigt, ausgedruckt, präsentiert, verändert, bearbeitet und an Dritte übermittelt werden. Sie dürfen mit eigenen Daten und Daten Anderer zusammengeführt und zu selbständigen neuen Datensätzen verbunden sowie in interne und externe Geschäftsprozesse, Produkte und Anwendungen in öffentlichen und nicht öffentlichen elektronischen Netzwerken eingebunden werden. Diese Aufzählung ist nicht abschließend (arg. „insbesondere“). Ähnlich weitgehend sind die Nutzungsmöglichkeiten der Geodatendienste.

Dabei haben die Nutzer nach § 3 GeoNutzV nur dafür Sorge zu tragen, dass alle den Geodaten, Metadaten und Geodatendiensten beigegebenen *Quellenvermerke* und sonstigen rechtlichen Hinweise erkennbar und in optischem Zusammenhang eingebunden werden. Ferner soll im Falle von Veränderungen, Bearbeitungen, neuen Gestaltungen oder sonstigen Abwandlungen ein Veränderungshinweis erfolgen oder nach Wunsch der geodatenhaltenden Stelle der Quellenvermerk gelöscht werden. Hintergrund sind die Vermeidung eines Scheins von Amtlichkeit und die Haftungsproblematik. Die GeoNutzV verlangt mit anderen Worten, dass der Nutzer einerseits durch einen Quellenvermerk auf die amtliche Herkunft der Daten aufmerksam macht und andererseits im Falle der Veränderung auf eine solche hinweist oder ggf. den Quellenvermerk löscht, um keinen falschen Anschein eines amtlichen Status zu erwecken.⁶⁸

Im Gegensatz zu den bundesrechtlichen Vorschriften sehen die Geodatenzugangsgesetze der Länder verbreitet weitergehende Einschränkungen für die Nutzung der Geodaten vor. So ermächtigen zahlreiche Landesgesetze die geodatenhaltenden Stellen, für die Nutzung von Geodaten und/oder Geodatendiensten *Lizenzen* zu erteilen.⁶⁹ Hierdurch soll den betreffenden Stellen die Möglichkeit eingeräumt werden, die Nutzung durch lizenzrechtliche Regelungen zu steuern⁷⁰ und eine „unbefugte Weiterverwendung“ der Daten zu verhindern.⁷¹ Schon mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz wird hierdurch allerdings nicht die Möglichkeit geschaffen, unterschiedlichen Zugangsnachfragern den Zugang ohne sachlichen Grund zu unterschiedlichen Lizenzbedingungen einzuräumen.⁷² Angesichts der richtlinienrechtlichen Vorgaben darf die

lizenzrechtliche Ausgestaltung darüber hinaus auch nicht zu einem Ausschluss des Zugangs führen, der von den dortigen Verweige-

66

Siehe aber zur Rechtslage in Berlin Martini/Damm, NJW 2014, 130 (131) und zu neuen Entwicklungen in NRW die Pressemitteilung der Landesregierung v. 07.10.2016.

67

Martini/Damm, NJW 2014, 130 (131). Diesbezüglich auf „haushaltsrechtlich[e] Zwänge und den Wert amtlicher Geodaten“ abstellend Caffier/Heitmann, Städte- und Gemeinderat 3/2013, 6 (7). Die haushaltsrechtlichen Zwänge dürften sich freilich durch eine Anpassung der geodatenrechtlichen Regelungen an die GeoNutzV lösen lassen, vgl. aus bundesrechtlicher Perspektive Martini/Damm, NJW 2014, 130 (135).

68

Vgl. Martini/Damm, DVBI 2013, 1 (7) .

69

Siehe etwa § 13 Abs. 1 GeoZG NRW oder Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BayGDIG.

70

Begründung zum Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung, LT-Drucks. 15/10670, S. 7 (14); Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung NRW, LT-Drucks. 14/7895, S. 13 (30).

71

Begründung zum Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung, LT-Drucks. 15/10670, S. 7 (14).

72

VG Frankfurt am Main, Urt. v. 10.06.2013 – 7 K 3199/12.F , Rdnr. 31 (juris). Zu Recht fordern Caffier/Heitmann – über das nur für die einzelne geodatenhaltende Stelle geltende Gleichbehandlungsgebot hinausgehend – die Schaffung *einheitlicher Nutzungsbedingungen* zur Förderung des freien Zugangs zu Geodaten, dies. Städte- und Gemeinderat 3/2013, 6 (7).

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 39 << >>

rungsgründen nicht gedeckt ist. Sie wird sich im Wesentlichen auf Regelungen beschränken müssen, die den Ausgestaltungsvorgaben in § 3 und § 4 GeoNutzV entsprechen.⁷³ Etwas anderes gilt für Daten, die über Darstellungsdienste zur Verfügung gestellt werden. Für diese kann nach Art. 14 Abs. 3 INSPIRE-RL eine Weiterverwendung zu kommerziellen Zwecken ausgeschlossen werden.⁷⁴ Von dieser sehr weitgehenden Einschränkungsmöglichkeit haben im Gegensatz zum Bund zahlreiche Länder Gebrauch gemacht.⁷⁵

V. Beschränkung des Datenzugangs

Das GeoZG sieht in § 12 Ausnahmetatbestände für Suchdienste (Abs. 1), sonstige Netzdienste (Abs. 2) sowie für den behördeninternen Bereich (Abs. 3) einschließlich des Schutzes des fairen Verfahrens vor. Die Einschränkungsmöglichkeiten beruhen auf den umfangreichen Ausnahmetatbeständen des Art. 13 und Art. 17 Abs. 7 INSPIRE-RL. Sie lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass eine Abwägung mit Schutzgütern wie der öffentlichen Sicherheit, staatlichen Ermittlungen und Gerichtsverfahren erfolgen muss. Eine Bereitstellung von Geodaten hat zu unterbleiben, wenn solche Schutzgüter gefährdet sind oder nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen oder die Verteidigung zu befürchten sind.

Von praktischer Bedeutung ist überdies die Frage, inwieweit der Schutz personenbezogener Daten der Verbreitung von Geodaten und dem Zugang zu solchen Daten entgegenstehen kann.⁷⁶ Ähnlich wie bereits zum UIG sind insoweit auch gegen das GeoZG datenschutzrechtliche Bedenken erhoben worden.⁷⁷ So können Geodaten durchaus einen – das Recht auf informationelle Selbstbestimmung u.U. ganz erheblich beeinträchtigenden – Personenbezug aufweisen.⁷⁸ Dies ist umso eher der Fall, je leichter sie mit bestimmten Personen verknüpft werden können. Das trifft nicht nur dann zu, wenn die Daten bestimmte Personen erkennen lassen.⁷⁹ Ausreichend ist vielmehr, dass es sich um Angaben über persönliche oder sachliche

Verhältnisse einer bestimmten oder auch nur (mit Hilfe weiterer Quellen) bestimmbarer natürlicher Person handelt (§ 3 Abs. 1 BDSG).

Die Problematik kulminiert gerade in der bau- und immobilienrechtlich besonders relevanten Frage, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen Daten, die auf ein konkretes Grundstück bezogen sind, als zumindest wahrscheinlich personenbezogen zu qualifizieren sind. Ein solcher Personenbezug, der grundsätzlich zur Anwendbarkeit des Datenschutzrechts führt, wird z.T. mit der Begründung bejaht, dass es sich bei Angaben über ein Grundstück zugleich um Angaben über dessen – zumindest unter bestimmten Umständen bestimmbarer – Eigentümer bzw. ggf. Bewohner handelt (und dieser eine

73

Zum Zusammenhang zwischen behördenspezifischen Nutzungsverträgen im Rahmen einer Lizenzierung und der GeoNutV s.a. die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 17/9686, S. 6 (9).

74

Richtlinienrechtlich unzulässig ist es demgegenüber, wenn landesrechtlich der Ausschluss einer jeglichen Weiterverwendung – also auch zu nicht kommerziellen Zwecken – vorgesehen wird; siehe etwa Art. 12 Abs. 1 Satz 2 BayGDIG oder § 11 Satz 2 GeoZG NRW. (§ 11 Abs. 2 GeoZG sah auf Bundesebene ursprünglich ebenfalls einen umfassenden Ausschluss vor.) Entsprechende Ermächtigungen sind daher richtlinienkonform einschränkend auszulegen.

75

Vgl. etwa Art. 12 Abs. 1 Satz 2 BayGDIG oder § 13 Abs. 2 Satz 1 GeoZG NRW. Zweifelhaft ist es, wenn die Landesgesetze – wie etwa § 13 Abs. 2 Satz 1 GeoZG NRW – nicht nur ein Verbot der Weiterverwendung dieser Daten für einen kommerziellen Zweck ermöglichen, sondern es auch erlauben, das Ausdrucken dieser Daten unabhängig davon zu untersagen, ob sonst eine Weiterverwendung für einen kommerziellen Zweck ermöglicht wird. Nicht überzeugend ist es ferner, soweit für einen Ausschluss der Möglichkeit des Ausdruckens auf die Legaldefinition der Darstellungsdienste Bezug genommen wird; siehe etwa die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/10530, S. 11 (14); Begründung zum Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung, LT-Drucks. 15/10670, S. 7 (9); zustimmend Polenz, NVwZ 2010, 485 (488). Denn die Möglichkeit des Ausdruckens wird in aller Regel nicht durch den Darstellungsdienst, sondern durch das nutzerseitig eingesetzte Programm (Client) bereitgestellt. Diese Möglichkeit aktiv einzuschränken geht somit über die bloße Legaldefinition eines Darstellungsdienstes hinaus. Im Übrigen wäre mit entsprechender Argumentation auch bereits durch die Begriffsbestimmung eine Übertragung der Daten zur Weiternutzung ausgeschlossen, siehe die soeben angegebenen Nachweise. Das stünde im offenen Widerspruch zur richtlinienrechtlichen Regelungssystematik, die hierfür einen eigenständigen Ausschlussgrund vorsieht.

76

Siehe außerdem Polenz, NVwZ 2010, 485 (487 f.) zu urheberrechtlichen Schranken und zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Wegen § 5 UrhG dürften urheberrechtliche Nutzungsbeschränkungen einer Nutzung der hier im Fokus stehenden Rechtsakte jedenfalls grds. nicht entgegenstehen, s.a. mit Blick auf „amtliche Werke“ Martini/Damm, DVBl 2013, 1 (7).

77

Hierzu etwa Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 574–587; Weichert, DuD 2009, 347 (349 und 351).

78

Forgó/Krügel MMR 2010, 17 (18); Weichert DuD 2009, 347 (351); jeweils mit Beispielen; ausführlich zum damaligen Meinungsstand Karg/Weichert, Datenschutz und Geoinformationen (2007), S. 11–20.

79

In diese Richtung aber wohl Knoblauch, KommP BY 2011, 264.

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 40 << >>

natürliche Person sein kann).⁸⁰ Dagegen wird darauf hingewiesen, dass solchen grundstücksbezogenen Daten oftmals keine persönlichkeitsrechtliche Relevanz zukomme, so dass auf Grundlage dieses Kriteriums zwischen sachbezogenen⁸¹ und personenbezogenen⁸² Daten unterschieden werden könne.⁸³ Im Einzelnen ist noch vieles unklar.⁸⁴

Im Sinne einer pragmatischen Leitlinie dürfte die Verwendung von Geodaten generell dann datenschutzrechtlich unbedenklich sein, wenn sie mit einem Maßstab kleiner als 1:5.000, mit einer Auflösung von mindestens 20 cm pro Bildpunkt, mit einer mindestens auf 100 m x 100 m gerasterten Fläche oder zusammenfassend mindestens auf vier Haushalte aggregiert dargestellt werden.⁸⁵ Angesichts der potentiell erheblichen Relevanz des Datenschutzrechts⁸⁶ bleibt aber jenseits dieser in aller Regel unproblematischen Fälle fraglich, in welchem Verhältnis die datenschutzrechtlichen Vorgaben zu den geodatenrechtlichen Vorschriften stehen.

Die INSPIRE-RL fordert insoweit in ihrem als solchem unverbindlichen Erwägungsgrund 24, dass die Bereitstellung von Netzdiensten unter uneingeschränkter Beachtung der datenschutzrechtlichen Grundsätze zu erfolgen hat. In Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. f) *erlaubt* sie ferner entsprechende Einschränkungen zum Schutz personenbezogener Daten, beschränkt diese Erlaubnis aber auf den Zugang der Öffentlichkeit und erstreckt sie selbst insoweit ausdrücklich nicht auf die grundlegenden Suchdienste selbst. Art. 13 Abs. 3 INSPIRE-RL legt weiter fest, dass die Mitgliedstaaten „in diesem Rahmen“ und für die Anwendung der genannten Ausnahmemöglichkeit die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben des EU-Rechts sicherstellen. Da dessen Vorgaben ohnehin einzuhalten sind, lässt sich diese Regelung durchaus als Suspendierung von den datenschutzrechtlichen Vorschriften für Maßnahmen außerhalb des von Art. 13 Abs. 1 INSPIRE-RL gezogenen „Rahmens“ (und damit insbesondere für die Suchdienste) verstehen. Jedenfalls gibt Art. 13 Abs. 2 INSPIRE-RL ausdrücklich vor, dass die Ausnahmetatbestände – auch für den Datenschutz – eng auszulegen sind und im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bewilligung des Zugangs zu berücksichtigen ist.

Bundesrechtlich – und auch in einzelnen Landesgesetzen⁸⁷ – wird für den Schutz personenbezogener Daten auf die Regelung in § 9 (Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) UIG verwiesen (§ 12 Abs. 2 GeoZG). Dann kann der Zugang zu personenbezogenen Daten nur abgelehnt werden, wenn anderenfalls Interessen der (nicht zustimmenden) Betroffenen „erheblich“ beeinträchtigt würden. Und selbst in diesem Fall verbleibt es beim Zugang zu den Geodaten, wenn das Zugangsinteresse überwiegt.⁸⁸ Demgegenüber haben auch diesbezüglich zahlreiche Landesgesetze den tendenziell zugangsfreundlichen Ansatz der INSPIRE-RL nicht nachvollzogen. So soll verbreitet jede – also auch nicht erhebliche – Beeinträchtigung des Interesses am Schutz der personenbezogenen Daten ausreichen, wenn nicht das Interesse am Zugang zu den Geodaten „überwiegt“.⁸⁹ Richtlinienrechtlich ist das nicht vorgegeben., Auch das Erfordernis einer engen Auslegung der Verweigerungstatbestände legt ein solches Ver-

80

So in Bezug auf etwaige Bewohner LG Köln, Urt. v. 13.01.2010 – 28 O 578/09 , Rdnr. 29 (NRWE); Casper, DÖV 2009, 965 (969 f.).

81

Hierzu sollen insb. Angaben über geografische, geologische und klimatische Gegebenheiten zählen, siehe Weichert, DuD 2007, 113 (117).

82

Ein entsprechender persönlichkeitsrechtlicher Bezug wird etwa für die Größe und Länge eines Grundstücks gesehen, Weichert, DuD 2007, 113 (118).

83

Weichert, DuD 2009, 347 (350 f.); ders., DuD 2007, 113 (117 f.); einschränkend auch Forgó/Krügel, MMR 2010, 17 (22 f.); Forgó/Krügel/Müllenbach, CR 2010, 616 (618 f.).

84

Siehe allgemein etwa Caspar, DÖV 2009, 965 (967 ff.); Behm, RDV 2010, 61 (62 ff.); Gollan, Städte- und Gemeinderat 1-2/2008, 22 (24); Karg DuD 2010, 824 (827 ff.); Spiecker gen. Döhmann CR 2010, 311 (314 f.); Weichert DuD 2007, 113.

85

So aus der spiegelbildlichen Perspektive einer Weiterverwendung der über die Geodateninfrastruktur bereitgestellten Geodaten Ziff. 4.2. Buchst. b) des sog. „GeoBusiness Code of Conduct“ (CoC), einer Sammlung von Verhaltensregeln gem. § 38a BDSG, die von der deutschen (Geo-) Informationswirtschaft gemeinsam mit den Datenschutzaufsichtsbehörden sowie Vertretern der öffentlichen Verwaltung entwickelt wurde. Ähnlich auch Knoblauch KommP BY 2011, 264, und allgemein zur Bedeutung von Maßstab und Auflösung Behm RDV 2010, 61 (64 ff.). Strenger (Maßstab mindestens 1:10.000 bzw. 40 cm pro Pixel) Karg DuD 2010, 824 (830).

86

Auf die diesbezügliche Bedeutung der Verknüpfung mit anderen Informationen gerade auch im Kontext einer Geodateninfrastruktur hinweisend Karg DuD 2010, 824 (831).

87

Vgl. etwa § 12 Abs. 2 GeoZG NRW.

88

In diesem Fall ist allerdings vor einer Offenbarung der betreffenden Geodaten der Betroffene anzuhören (§ 12 Abs. 2 GeoZG i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG), s.a. Polenz NVwZ 2010, 485 (487).

89

Vgl. etwa Art. 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BayGDIG; s.a. Polenz NVwZ 2010, 485 (487).

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 41 << >>

ständnis nicht gerade nahe.⁹⁰ Die Regelungslandschaft ist somit nicht nur zersplittert,⁹¹ sondern auch in erheblichem Maße bewertungsabhängig und abwägungsoffen. Das steht im Widerspruch zu der zu Recht erhobenen Forderung nach einer möglichst rechtssicheren Festlegung auf Grundlage einer pauschalierten Bewertung, da komplexe Einzelfallabwägungen mit der im Allgemeininteresse beabsichtigten Schaffung digitaler Geodateninfrastrukturen kaum vereinbar sind.⁹²

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung steht ein etwaiger Personenbezug der Verbreitung von Geodaten jedenfalls dann nicht entgegen, wenn das Interesse am Zugang zu den betreffenden Geodaten das schutzwürdige Interesse des Betroffenen überwiegt. Diese Abwägung kann generell zugunsten des Zugangsinteresses ausfallen, wenn eine entsprechende Wertung gesetzlich vorgegeben ist, etwa für Daten aus (ohnehin) öffentlichen Registern oder für viele Umweltdaten.⁹³ Grundsätzlich gilt, dass das schutzwürdige Interesse auch umso geringer wiegt, je stärker die betreffenden Daten der sozialen Realität des Betroffenen zuzuordnen sind.⁹⁴ Das wird bei gebietsbezogenen Informationen oftmals der Fall sein.

VI. Folgen unrichtiger Geodaten

Werden bestimmte Entscheidungen, etwa in Bezug auf ein Bauvorhaben, auf Geodaten gestützt, können Fehler dieser Datengrundlage zu nicht unerheblichen Schäden führen. Insoweit ist von Interesse, ob eine Haftung der geodatenhaltenden Stelle für unrichtige Geodaten in Betracht kommt. Dies setzt eine Verpflichtung zur Richtigkeit der bereitgehaltenen Geodaten und die Drittgerichtetheit der Pflicht voraus.

Dafür spräche, dass die Behörde durch die Bereitstellung der Geodaten proaktiv tätig ist (s.o.), so dass eine Parallele zu staatlichen Warnungen und Empfehlungen besteht. Diese müssen nach der Rechtsprechung des BVerfG aufgrund des Willkürverbots richtig und sachlich sein und das Übermaßverbot beachten.⁹⁵ Gegen eine solche Verpflichtung spricht aber andererseits die ausdrückliche Beschränkung auf „vorhandene“ Daten (Art. 4 INSPIRE-RL bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 3 GeoZG), so wie sie sich gerade darstellen.⁹⁶ Es liegt damit eine Parallele zum IFG vor, nach dem ebenfalls keine Richtigkeitsgewähr besteht. Eine solche wäre dem freien Zugang zu Geodaten im Hinblick auf deren schiere Masse und die hieraus dann erwachsenden Prüfungs- und Aktualisierungspflichten auch sehr hinderlich.

Auf den Haftungsausschluss für einfache Fahrlässigkeit nach Art. 14 Abs. 4 Satz 2 INSPIRE-RL bzw. § 4 GeoNutV (oder auf Grundlage einer nach Landesrecht zulässigen Lizenzregelung) kommt es daher im

Hinblick auf eine mögliche Unrichtigkeit der Geodaten nicht an. Nach überzeugender Auffassung soll eine Haftung aber dann in Frage kommen, wenn die geodatenhaltende Stelle auf die Unrichtigkeit der betreffenden Daten hingewiesen worden ist oder hiervon anderweitig Kenntnis erlangt und dennoch untätig geblieben ist.⁹⁷

Relevant ist ein solcher Haftungsausschluss überdies für Fehler bei der *Bereitstellung* der Geodaten, etwa wenn richtige Geodaten aufgrund eines nicht korrekt funktionierenden Geodatendienstes den Nutzern unrichtig übermittelt werden. Hier dürften die handelnden Stellen gegen eine Pflicht zur ordnungsgemäßen Umsetzung der INSPIRE-Verpflichtungen verstoßen haben, die sich überdies auf die Nutzung der Geodaten(dienste) durch Dritte beziehen dürfte. Entsprechende Haftungsansprüche bestehen auf Bundesebene wegen § 4 GeoNutV aber nur bei vorsätzlichem Pflichtverstoß bzw. fahrlässiger Verletzung von Leben, Körper oder Gesundheit.

D. Bewertung und Ausblick

Geodaten betreffen u.a. die Frage der *Erschließung* eines Bauvorhabens (Telekommunikationseinrich-

90

Anders Polenz NVwZ 2010, 485 (487), der gerade im Gegenteil die bundesrechtliche Beschränkung auf erhebliche Beeinträchtigungen kritisiert.

91

Hinzu kommen unklare und mit Blick auf die richtlinienrechtlichen Vorgaben zweifelhafte Sonderregelungen wie in Art. 4 Abs. 6 BayGDIG.

92

Treffend Casper DÖV 2009, 965 (973); Karg, Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft (2008), S. 41; Weichert DuD 2009, 347 (350 und 352); ders. DuD 2007, 113 (118 f.).

93

Weichert DuD 2009, 347 (352).

94

Siehe etwa LG Köln, Urt. v. 13.01.2010 – 28 O 578/09 , Rdnr. 42 f. (NRWE).

95

Vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.10.1975 – 2 BvE 1/75, NJW 1976, 38 (39); BVerfG, Beschl. v. 25.03.1981 – 2 BvE 1/79 , NJW 1981, 1359 (1360); zur Thematik eingehend Schoch NJW 2012, 2844.

96

In diese Richtung auch Martini/Damm DVBl 2013, 1 (8) .

97

Neumann, Zugang zu Geodaten (2014), S. 660 f. unter Hinweis auf den allgemeinen Folgenbeseitigungsanspruch.

Neumann / Neumann: Mehr Transparenz bei Geodaten - BauR 2017 Heft 1 - 42 <<

tungen, Wasser- und Abwasserversorgung, Abfallwirtschaft, Energieversorgung, Verkehrsinfrastruktur, Kinderspielplätze). Die verfügbaren Geodaten einschließlich der digitalen Geländemodelle und Orthofotos (Luftbilder) können des Weiteren bei der häufig schwierigen Abgrenzung zwischen Innenbereich nach § 34 BauGB und Außenbereich nach § 35 BauGB helfen. Fehlt ein qualifizierter Bebauungsplan, kann insbesondere die Beachtung des Einfügungsgebots und des Schutzes des Ortsbilds im Falle des Innenbereichs vorab geklärt bzw. berücksichtigt werden.

Die Geodaten ermöglichen außerdem eine Einordnung in die Baugebiete der BauNVO sowie die Beurteilung nachbarlicher Interessen (Gebietserhaltungsanspruch, Rücksichtnahmegebot usw.). Die Machbarkeit und

Wertigkeit von Bauprojekten (Genehmigungsfähigkeit und Einschätzung der Qualität z.B. von Luft, Wasser und Boden, Prävalenz und Inzidenz von Krankheiten usw.) kann mit ihnen ermittelt werden. Baurechtlich relevante Geodaten sind somit als *Katalysator für eine florierende städtebauliche Entwicklung* zu bezeichnen. Eine konsequente Umsetzung des offenen Zugangs insbesondere zu baurechtlich relevanten Geodaten ist daher wünschenswert.

Hinzu kommt, dass gerade auch bau- und immobilienrechtlich relevante Normen und Rechtsakte als Geodaten zu qualifizieren sein können, wie der vorstehende Beitrag gezeigt hat. Das betrifft nicht nur Bauleitpläne und Pläne im planfeststellungsrechtlichen Sinne, die in weiten Teilen auch von den GDI-DE-Steckbriefen als INSPIRE-relevant qualifiziert werden. Vielmehr spricht einiges dafür, dass z.B. auch Bodenrichtwerte sowie weitere gebiets- und z.T. sogar gebäuderelevante Rechtsakte über die Geodateninfrastrukturen zur Nutzung bereitgestellt werden müssen, wenn die weiteren Voraussetzungen (Pflichtaufgabe, Vorliegen in elektronischer Form usw.) hierfür erfüllt sind. Das Recht der Geodaten birgt somit das Potential, die praktische Tätigkeit des Bau- und Immobilienrechtlers umfassend zu verändern und zu erleichtern.

Bezahlschranken (Nutzungsgebühren) behindern dabei allerdings den generell wünschenswerten freien Zugang, die Transparenz und Effizienz des Datenaustauschs und die Weiterverwendung der Geodaten sowie die Entwicklung darauf beruhender neuer Dienstleistungen und Anwendungen. Sie schaden damit letztlich auch dem Wirtschaftswachstum erheblich.⁹⁸ Dies betrifft gerade solche Daten, die für die Planung und Entwicklung neuer Bauvorhaben und deren rechtliche Bewertung von entscheidender Bedeutung sind.

Der Zugang zu Geodaten ist in den letzten Jahren zwar erheblich erleichtert worden. Indes sind noch nicht alle drängenden Desiderate erfüllt. So wäre die Anknüpfung auch der Ratsinformationssysteme bzw. der kommunalen und regionalen Geodatensysteme an die Geoportale der Länder wünschenswert,⁹⁹ so dass künftig auch Bauleitpläne, Bebauungspläne und vergleichbare Satzungen hier (zentral) aufzufinden sind. Die Geoportale sollten letztlich die kostenlose zentrale Anlaufstelle für *sämtliche* Geodaten sein. Dabei ist ein weiter Geodatenbegriff zugrunde zu legen, der auch Normen und Rechtsakte mit Raumbezug umfasst, insbesondere auch Planfeststellungsbeschlüsse, Widmungen und sogar Baugenehmigungen.

98

Martini/Damm DVBl 2013, 1 (4) : „Volkswirtschaftliches Wertschöpfungspotential bleibt dann ungehoben.“

99

Allgemein auch Fielenbach Städte- und Gemeinerat 1-2/2008, 20 (22).